



Conferenza mondiale contro il razzismo di Durban: implementazione in Svizzera (2001-2009)

Parere della Commissione federale contro il razzismo CFR

16 aprile 2009

Conferenza mondiale contro il razzismo di Durban: implementazione in Svizzera (2001-2009)	1
Obiettivo di questo parere	3
L'impatto generale della Conferenza mondiale contro il razzismo	3
I. Fonti, cause e forme di razzismo, discriminazione razziale e xenofobia.....	5
II. Vittime	6
III. Misure di prevenzione, formazione, educazione e protezione	9
IV. Rimedi giuridici efficaci, riparazioni e altre misure.....	13
V. Strategie di implementazione dell'uguaglianza che possono prevedere anche la collaborazione internazionale e l'impiego di meccanismi internazionali.....	13
Sintesi dei principali punti positivi e negativi.....	14

Obiettivo di questo parere

Dal 20 al 24 aprile 2009 si tiene a Ginevra la Conferenza di revisione di Durban organizzata dall'ONU. La conferenza si prefigge di passare in rassegna i progressi compiuti nei singoli Stati partecipanti dalla terza Conferenza mondiale dell'ONU contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza (Conferenza di Durban) svoltasi nel 2001. Inoltre vuole essere l'occasione per esaminare l'implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione di Durban e per mettere a punto nuove misure di lotta al razzismo. I Governi sono chiamati a fornire un resoconto sui progressi fin qui compiuti nella lotta al razzismo. Non si sa però fino a che punto questo riesame avrà realmente luogo nell'ambito dell'ormai prossima conferenza e, soprattutto, se i singoli Paesi saranno disposti ad analizzare il loro operato. La CFR si augura che tutti gli Stati partecipanti alla Conferenza di Durban esaminino in maniera critica i progressi compiuti nella lotta al razzismo nel proprio Paese.

Dal canto suo, la CFR intende in ogni caso ripercorrere brevemente i progressi che la Svizzera ha compiuto negli ultimi anni in materia di lotta al razzismo. In vista della Conferenza di Durban, la CFR aveva organizzato un convegno nazionale sul tema «TUTTI DIVERSI – TUTTI UGUALI» per fare il punto della situazione alla luce di quanto scaturito dalla Conferenza europea contro il razzismo tenutasi a Strasburgo nell'ottobre del 2000 e valutare le prospettive dell'imminente incontro in Sudafrica. La CFR è stata parte attiva nel cosiddetto Processo Durban, intervenendo nelle sessioni preparatorie e partecipando quale membro della delegazione svizzera alla Conferenza di Durban. Essa ritiene di grande utilità gli spunti emersi nel corso della Conferenza di Durban sia per lo svolgimento delle sue attività e che per il monitoraggio della situazione in Svizzera. È in questa ottica che vengono qui di seguito riprese le singole questioni trattate nella Conferenza di Durban. Per agevolare l'analisi dei risultati ottenuti nella Conferenza di Durban, il presente rapporto ricalca la struttura del documento finale di Durban.¹

L'impatto generale della Conferenza mondiale contro il razzismo

Le conclusioni della Conferenza di Durban, tenutasi nell'omonima città del Sudafrica dal 31 agosto all'8 settembre del 2001, meritano un'attenta valutazione. Questo incontro non è stato un fallimento, come l'hanno voluto dipingere i media in ragione dei tentativi di manipolazione politica e delle inaccettabili tinte antisemite del rapporto finale della conferenza parallela delle organizzazioni non governative. Al contrario, questo evento ha innescato un profondo processo di cambiamento. La Conferenza di Durban fu offuscata dagli attentati al World Trade Center dell'11 settembre 2001, appena tre giorni dopo la conclusione dei lavori.

Nel documento finale della Conferenza di Durban è espressa forte preoccupazione per la constatazione che interi gruppi, in particolare persone di origine africana, popolazioni indigene, migranti, nonché rom e sinti, sono ancor oggi vittime di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza. Nel documento finale si è preso formalmente atto di diffuse pratiche discriminanti, xenofobe e razziste nei confronti di apolidi, specialmente migranti, rifugiati e richiedenti l'asilo. Le politiche d'immigrazione non dovrebbero in nessun caso seguire orientamenti razzisti e occorre garantire ai migranti la tutela dei diritti umani. A complemento della Dichiarazione finale, gli Stati partecipanti hanno approvato un cosiddetto Piano d'azione che invita i Governi degli Stati a elaborare, in collaborazione con la società civile, piani d'azione nazionali per implementare le raccomandazioni contenute nei documenti conclusivi.² Le raccomandazioni della Conferenza di Durban sono indirizzate agli Stati in quanto soggetti agli impegni di diritto internazionale. Dal canto loro, le organizzazioni non governative possono trarre ispirazione dalle idee emerse durante la conferenza mondiale.

¹ Cfr. Dipartimento federale dell'Interno, Servizio per la lotta al razzismo, *Conferenza mondiale contro il razzismo 2001, Durban (Sudafrica), Dichiarazione e Piano d'azione con riassunto e indice* (testi disponibili in tedesco e francese), Berna 2002.

² Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée; http://www.unhcr.ch/pdf/Durban_fr.pdf [ultima consultazione 24 marzo 2009].

I risultati della Conferenza di Durban sono stati ripresi dagli organi di controllo dell'ONU e dal Consiglio d'Europa, l'evoluzione nei singoli Paesi è dunque seguita con maggiore attenzione. Gli impegni che gli Stati partecipanti hanno contratto sottoscrivendo la risoluzione adottata a Durban hanno avuto un molteplice impatto anche all'interno del nostro Paese. Nel periodo 2001-2009 la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha effettuato due visite in Svizzera, seguite da altrettanti rapporti. Il nostro Paese è stato visitato anche da Doudou Diène, il relatore speciale dell'ONU sul razzismo, che ha formalizzato le proprie osservazioni, conclusioni e raccomandazioni in un rapporto all'attenzione del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU. La Svizzera ha inoltre presentato i suoi rapporti di autovalutazione (il secondo e il terzo nel 2002, il quarto, quinto e sesto nel 2008) al Comitato dell'ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD). I rapporti³ e le raccomandazioni redatti in questo contesto invitano la Svizzera, tra le altre cose, a creare un'istituzione per i diritti umani indipendente, con sufficienti risorse finanziarie e umane proprie, e a mantenere quantomeno ai livelli attuali i mezzi della CFR.⁴ I tre organi chiedono inoltre alla Svizzera di prevedere nel diritto civile e amministrativo divieti di discriminazione in settori quali l'alloggio e il mercato del lavoro.⁵ La CERD preme inoltre affinché la Svizzera promuova la tolleranza nella società e il dialogo sulla lotta al razzismo, in particolare a livello cantonale e comunale.

Dal 2001 la Svizzera non ha avviato alcun piano d'azione nazionale. Gli sviluppi generali hanno però fatto sì che alcune delle richieste formulate nella conferenza mondiale di Durban siano state riprese e in parte attuate. La rivisitazione storica del ruolo della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale ha spinto ad esempio a creare il «Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo», dotato di 15 milioni di franchi, che sono stati versati tra il 2001 e il 2006. Nel Dipartimento federale dell'interno è stato inoltre istituito il Servizio per la lotta al razzismo, che dispone attualmente di un budget annuo di 900 000 franchi per finanziare progetti e che si occupa di coordinare le misure in seno all'Amministrazione federale.

³ Terzo rapporto ECRI sulla Svizzera: <http://www.ekr.admin.ch/themen/00131/00135/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009]; rapporto del relatore speciale dell'ONU Doudou Diène: <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/visits.htm> [ultima consultazione 20 marzo 2009]; raccomandazioni della CERD 2008: <http://www.ekr.admin.ch/themen/00131/00132/index.html?lang=it> [ultima consultazione 20 marzo 2009].

⁴ Cfr. rapporto Diène n. 88; rapporto ECRI n. 22; rapporto CERD n. 9.

⁵ Cfr. rapporto ECRI n. 15; CERD n. 9; rapporto Diène n. 91.

I. Fonti, cause e forme di razzismo, discriminazione razziale e xenofobia⁶

Negli articoli 13-30 della Dichiarazione e negli articoli 1-2 del Piano d'azione vengono citati la schiavitù, il colonialismo, l'apartheid e il genocidio, la xenofobia nei confronti degli apolidi, minacce particolari cui sono esposti i giovani, il sottosviluppo e la povertà estrema, i conflitti armati, l'assenza di un Governo democratico e inclusivo, aspetti particolari dei nostri tempi come i media elettronici, la tratta di esseri umani.

1. Dal 2001 la Svizzera ha compiuto alcuni progressi sulla strada del riesame e del riconoscimento del proprio ruolo nel colonialismo, nonché delle proprie relazioni con il regime dell'apartheid in Sudafrica. Nel quadro del Programma nazionale di ricerca PNR 42+ sono stati redatti, sotto la direzione del professor Georg Kreis, dieci rapporti incentrati su diversi aspetti delle relazioni intrattenute dalla Svizzera con il regime dell'apartheid in Sudafrica. Il blocco sugli archivi imposto dal Consiglio federale ha destato grande rammarico proprio perché intervenuto in un momento cruciale del lavoro di ricerca.
2. Da qualche anno a questa parte sono stati compiuti sforzi concreti per colmare le lacune nella ricerca scientifica sulla xenofobia, sul razzismo, sull'estremismo di destra e sull'integrazione. Su incarico della Confederazione, il Fondo nazionale svizzero ha avviato diversi programmi nazionali di ricerca a tema: si tratta nello specifico del PNR 40+ «Estremismo di destra – cause e contromisure» e del PNR 51 «Integrazione ed esclusione». Nell'ambito del PNR 40+ sono stati condotti tra gli altri i progetti di ricerca «Partiti della destra populista e politica della migrazione in Svizzera» e «Estremismo di destra - cause e contromisure».⁷
3. Nel Piano d'azione di Durban gli Stati firmatari asseriscono che il successo di quest'ultimo dipende dalla volontà politica e dall'adeguatezza dei mezzi finanziari stanziati a livello internazionale, nazionale e regionale. Il rifiuto o la riluttanza di istanze pubbliche e della politica a impegnarsi contro il razzismo è giudicato un fattore decisivo alla base del diffondersi e del normalizzarsi della discriminazione. Ai politici e ai partiti politici viene pertanto attribuito un ruolo chiave nella lotta al razzismo. Essi dovrebbero astenersi da ogni dichiarazione o atto pubblico che potrebbe alimentare il razzismo. Nonostante ciò, nella maggior parte degli Stati, e quindi anche in Svizzera, è stata consacrata poca attenzione alla xenofobia nei confronti di apolidi e naturalizzati appartenenti a minoranze, secondo la Dichiarazione di Durban una delle cause principali del razzismo dei nostri giorni. In Svizzera, nel dibattito politico, fortemente segnato dalla xenofobia di alcuni partiti, personaggi politici e altre personalità della vita pubblica, gli stereotipi negativi sono all'ordine del giorno. Il clima politico e l'atteggiamento della stampa nei confronti degli apolidi, primi tra tutti i richiedenti l'asilo e le persone di colore, non è migliorato. I partiti della destra populista e parte dei media fanno leva su tipizzazioni xenofobe diffuse in occasione di rivendicazioni politiche e campagne elettorali.
4. Desto preoccupazione la diffusione attraverso Internet di ideologie razziste. Internet è il principale campo d'azione dei gruppi razzisti e dei gruppi che istigano all'odio. Essi si servono di questo mezzo di comunicazione per scambiare idee, allacciare contatti ad esempio in forum di discussione, guestbook o per e-mail. Il Servizio svizzero di

⁶ Cfr. Dipartimento federale dell'Interno, Servizio per la lotta al razzismo, *Conferenza mondiale contro il razzismo 2001, Durban (Sudafrica), Dichiarazione e Piano d'azione con riassunto e indice* (testi disponibili in tedesco e francese), Berna 2002.

⁷ Cfr. <http://www.nfp40plus.ch> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)⁸ registra contenuti Internet sospetti e li notifica alle competenti autorità nazionali e estere di perseguimento penale.

La CFR raccomanda di elaborare un piano di misure nazionale per la lotta al razzismo in Svizzera. I partiti politici e i media devono impegnarsi a rispettare specifici codici di comportamento.

II. Vittime⁹

Negli articoli 31-75 della Dichiarazione si afferma che gli africani e le persone di origine africana sono tuttora vittime del razzismo, come del resto le persone provenienti dall'Asia, i popoli indigeni, i migranti e anche i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli sfollati interni, la popolazione meticcica, le vittime dell'Olocausto, il popolo palestinese, i rom/zingari/sinti/nomadi, le donne e le ragazze, i bambini e gli adolescenti (femmine), le persone contagiate dal virus dell'HIV e malate di Aids.

Il Piano d'azione prevede, negli articoli 3-57, l'adozione di misure concrete:

a favore delle vittime della discriminazione razziale e della xenofobia in generale;

sotto forma di investimenti supplementari a sostegno dell'infrastruttura e della sicurezza sociale, dell'accesso alla formazione e alle nuove tecnologie, ai servizi pubblici e alla giustizia per tutte le persone provenienti dall'Africa;

a favore del riconoscimento dei diritti e della cultura dei popoli indigeni, nonché del rispetto delle convenzioni sottoscritte con questi popoli e della loro difesa da ogni discriminazione;

per combattere l'esclusione dei migranti e i pregiudizi nei loro confronti, garantirne la protezione e promuovere i diritti umani indipendentemente dal permesso di soggiorno, rivedere le regolamentazioni in materia d'immigrazione, sensibilizzare le autorità d'esecuzione compresi gli organi di polizia, riconoscere i loro diplomi di formazione e le qualifiche, offrire possibilità per affrancarsi da situazioni di violenza, concretizzare il gender mainstreaming e le pari opportunità dei migranti che soggiornano a lungo termine;

a favore dei rifugiati, quali il riconoscimento degli impegni internazionali, le strategie mirate contro la discriminazione, la protezione speciale per le donne e le ragazze;

a sostegno delle pari opportunità per rom/zingari/sinti/nomadi, dell'accesso alla formazione, del riconoscimento della loro cultura e della considerazione delle loro esigenze in progetti internazionali, della sensibilizzazione della collettività per quanto riguarda la discriminazione nei confronti di questi gruppi, di informazioni affidabili sulla loro posizione nella società;

a favore delle pari opportunità delle persone provenienti dall'Asia;

per il riconoscimento alle minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche del diritto alla propria cultura senza discriminazioni;

a sostegno di un approccio che consideri le esigenze di entrambi i sessi, nonché di misure speciali contro la violenza sessuale e per la tutela dei bambini;

a favore della piena integrazione delle persone con disabilità, anch'esse vittime della discriminazione razziale.

1. L'impatto sull'intera società dell'articolo 261^{bis} del Codice penale svizzero (CP) è da considerarsi senz'altro positivo. Questo articolo si prefigge tra le altre cose di proteggere le vittime della discriminazione razziale e la loro dignità di esseri umani, sebbene soltanto nei settori che rientrano nel suo campo d'applicazione. La norma penale è diventata il simbolo chiave dell'impegno della Svizzera contro il razzismo e ha dispiegato un effetto preventivo generale. La CFR è tuttavia dell'avviso che il summenzionato articolo del Codice penale venga applicato con troppa reticenza alle

⁸ <http://www.cybercrime.ch/index.php?language=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

⁹ Cfr. paragrafi 31-75 della Dichiarazione e paragrafi 3-57 del Piano d'azione, nota 1.

esternazioni xenofobe di alcuni partiti e personaggi politici e anche ai divieti d'entrata in esercizi pubblici.

2. In Svizzera non è stata finora attribuita sufficiente attenzione alla questione della protezione delle vittime della discriminazione razziale. Il quadro giuridico generale è ancora troppo incerto e mancano strutture permanenti di consulenza per le vittime della discriminazione razziale. Per quanto riguarda la posizione delle vittime nell'applicazione dell'articolo 261^{bis} CP, il Tribunale federale riconosce che la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) può in determinate circostanze trovare applicazione anche in procedimenti penali vertenti sull'articolo 261^{bis} CP, ma puntualizza che detta posizione è soggetta a criteri rigidi.¹⁰
3. Gli ombudsmen comunali o cantonali sono soltanto otto, sei invece i consultori privati e in parte statali. Mancano le fonti di finanziamento per costruire e mantenere apposite strutture, alcuni servizi delle organizzazioni non governative come il telefono amico sono pertanto costretti a chiudere. In diverse regioni della Svizzera le vittime della discriminazione razziale non possono avvalersi né della consulenza né del sostegno di specialisti, pertanto molti casi di discriminazione non vengono neanche denunciati. Non sorprende quindi che il Tribunale federale abbia pronunciato finora solo poche sentenze in materia di discriminazione razziale.
4. Progressi sono stati compiuti nella protezione delle donne migranti contro la violenza domestica, nella protezione dei testimoni, nel diritto di soggiorno, nella lotta alla tratta di donne e ragazze. Le migranti che hanno ottenuto un permesso contraendo matrimonio possono, se la comunità familiare viene sciolta a causa di subita violenza, vedersi riconosciuto un permesso per i casi di rigore. La polizia degli stranieri accorda tuttavia i permessi secondo il proprio apprezzamento discrezionale, il che significa grande incertezza giuridica per le dirette interessate. Nella pratica le autorità non concedono praticamente mai questa possibilità. Per combattere la tratta delle donne e delle ragazze, l'8 settembre 2008 la Svizzera ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.¹¹
5. L'innalzamento della soglia del razzismo nei confronti delle persone provenienti dall'Africa è coinciso con l'incremento in Svizzera dei migranti originari di questo continente e con le revisioni della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri. Negli ultimi anni, mentre da un lato si andava formando una comunità di neri consapevole di sé, dall'altro si è fatto largo un nuovo linguaggio aggressivo nei confronti dei neri. Ne è un esempio l'inserzione dell'UDC di San Gallo apparsa nel 2003 e diretta inequivocabilmente contro i richiedenti l'asilo e i neri: «Wir Schweizer sind immer mehr die Neger», seguita da: «Milliarden für Asyltouristen. Jetzt ist genug».
6. Si è registrato un aumento delle denunce per soprusi di stampo razzista da parte della polizia, in particolare nei confronti di uomini neri.¹² Mancano però studi scientifici in merito. La sezione svizzera di Amnesty International ha pubblicato, nel 2007, un rapporto circostanziato sulle lacune in materia di diritti umani nell'operato degli organi di polizia svizzeri.¹³

¹⁰ DTF 131 IV 78, consid. 1.2.

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm> [ultima consultazione 30 marzo 2009].

¹² Cfr. <http://www.amnesty.ch/de/themen/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

¹³ Amnesty International, *Polizei, Justiz und Menschenrechte*, Berna 2007.

7. Nella sua presa di posizione del 2 maggio 2003¹⁴, la CFR ha criticato il fatto che il sistema d'ammissione binario della politica svizzera in materia di stranieri crea due categorie di immigrati e due sistemi giuridici paralleli completamente diversi. Per i migranti dei Paesi extracomunitari il sistema binario ha ripercussioni negative perché li espone maggiormente alla discriminazione razziale. I cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS sono spesso bollati indiscriminatamente come criminali, imbroglioni nelle procedure di naturalizzazione o profittatori del sistema sociale svizzero.
8. Finora la Svizzera si è rifiutata di ratificare la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 169 sulla protezione dei popoli indigeni e tribali per timore di dover adottare azioni positive a favore dei nomadi. Si spera che cambi presto la propria posizione. Un'interpellanza a favore della ratifica della Convenzione¹⁵ è rimasta tuttora inevasa.
9. L'antisemitismo e l'ostilità verso i musulmani sono aumentati. Gli ebrei e i musulmani – collettivamente, ma anche individualmente – sono spesso emarginati e diffamati. Nei confronti del mondo ebraico e islamico si avverte una diffusa reticenza.
10. Nel 2006 la CFR ha pubblicato un documento intitolato «I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera»¹⁶ nel quale rileva che nell'ultimo decennio i musulmani sono diventati un nuovo capro espiatorio. L'attuale dibattito sull'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti»¹⁷ non fa che riattizzare l'ostilità contro i musulmani.
11. Nel rapporto «Discriminazioni nelle procedure di naturalizzazione»¹⁸ la CFR segnala che vi possono essere rifiuti discriminatori o addirittura razzisti soprattutto quando a decidere sulle domande di naturalizzazione è il legislativo (assemblea comunale o assemblea dei cittadini). È incoraggiante il netto rifiuto opposto dai cittadini svizzeri il 1° giugno 2008 all'iniziativa «Per naturalizzazioni democratiche» presentata dall'UDC.

La CFR contribuisce al monitoraggio nazionale dei casi di razzismo raccogliendo le decisioni e le sentenze relative all'articolo 261^{bis} CP e partecipando a consultazioni degli uffici federali e a procedure di consultazione¹⁹. In collaborazione con humanrights.ch/MERS, la CFR ha sviluppato un sistema che permette di rilevare sistematicamente e con criteri comparabili i casi di razzismo e di discriminazione e di allestire analisi statistiche (DoSyRa)²⁰.

Sempre in collaborazione con humanrights.ch/MERS, la CFR ha istituito una rete di consulenza per le vittime di razzismo²¹ che offre corsi di perfezionamento per i collaboratori dei centri di consulenza e mette a disposizione una guida giuridica. Anche per queste attività, però, i mezzi finanziari sono scarsi.

La CFR e varie organizzazioni non governative hanno colto l'occasione della Conferenza mondiale di Durban contro il razzismo per tematizzare gli stereotipi e la discriminazione nei confronti delle persone di pelle scura e di origine africana. Nel 2002 la CFR ha organizzato un convegno nazionale sul tema «Le ombre del passato e il peso delle immagini – Il razzismo nei confronti dei neri in Svizzera»²²,

¹⁴ Cfr. presa di posizione della CFR sul sistema d'ammissione binario della politica svizzera in materia di stranieri, <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

¹⁵ Cfr. http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20073624 (ultima consultazione 24 marzo 2009).

¹⁶ Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00032/index.html?lang=it> (ultima consultazione 30 marzo 2009).

¹⁷ Cfr. http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20080061 (ultima consultazione 30 marzo 2009).

¹⁸ Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00030/index.html?lang=it> (ultima consultazione 30 marzo 2009).

¹⁹ Cfr. Tangram 20, pag. 85 segg.; <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=it> (ultima consultazione 24 marzo 2009).

²⁰ Cfr. Tangram 20, pag. 45 segg.

²¹ Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00159/00265/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

²² Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/themen/00114/00120/00121/00124/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

durante il quale sono stati analizzati il retroterra storico del razzismo nei confronti dei neri e le sue manifestazioni quotidiane in Svizzera. Nel 2004 la CFR ha pubblicato uno studio dal titolo «I neri in Svizzera. Una vita tra integrazione e discriminazione»²³ in cui descrive lo stato d'animo dei neri in Svizzera e i problemi che devono affrontare nella vita di tutti i giorni.

La CFR raccomanda di porre maggiore attenzione alla protezione delle vittime. Va promossa e rafforzata la capacità d'agire (empowerment) delle persone vittime di discriminazione.

La Confederazione deve finanziare la creazione di centri di consulenza cantonali.

La Confederazione deve istituire un monitoraggio incentrato sulla protezione delle vittime e sostenere strutturalmente le organizzazioni già attive in questo specifico settore.

III. Misure di prevenzione, formazione, educazione e protezione²⁴

Negli articoli 76-97 della Dichiarazione, gli Stati si impegnano a adottare misure a favore delle pari opportunità, dell'implementazione della Convenzione contro la discriminazione razziale, di una governance trasparente e partecipativa, della lotta all'impunità per reati basati sulla discriminazione razziale e del dialogo tra le culture. Si impegnano inoltre a adottare misure in campo educativo che promuovano la tolleranza in una società pluralista. In particolare, i leader e i partiti politici devono assumere un ruolo chiave nella promozione della tolleranza e della solidarietà e in nessun caso devono giustificare il neonazismo e il neofascismo. I media sono importanti per tutelare la libertà di opinione, lottare contro gli stereotipi e contro la diffusione di idee razziste.

Gli articoli 58-156 del Piano d'azione formalizzano i principali risultati della Conferenza mondiale. Alcuni hanno un'importanza particolare anche per la Svizzera e si suddividono in quattro ambiti di azione a livello nazionale: misure legislative, giudiziarie e amministrative; politiche e procedure; educazione, formazione e sensibilizzazione; informazione, comunicazione e media.

A. Livello nazionale

1. Misure legislative, giudiziarie e amministrative

Adottare una politica nazionale contro il razzismo, adeguare la legislazione laddove favorisce la discriminazione, prevenire i comportamenti scorretti di stampo razzista delle forze di polizia, sensibilizzare le forze dell'ordine sul pluralismo culturale, raccogliere dati e promuovere l'aiuto alle vittime, ratificare strumenti internazionali e nazionali, lottare contro l'impunità per i crimini a sfondo razzista o xenofobo (perseguimento penale rapido), criminalizzare la tratta di esseri umani, prendere misure per lottare contro le ideologie neofasciste e nazionalistiche violente, sensibilizzare gli attori del sistema giudiziario, introdurre meccanismi di monitoraggio, creare e rafforzare istituzioni nazionali indipendenti dei diritti umani e istituzioni specializzate.

1. La norma penale contro la discriminazione razziale (261^{bis} CP) si è rivelata uno strumento efficace e incisivo nella lotta contro l'estremismo di destra. Finora, però, il Consiglio federale non ha voluto completare il diritto penale («261^{ter}» CP). Il progetto volto a perseguire penalmente l'utilizzo di simboli che esaltano movimenti estremisti istigatori di violenza e discriminazione razziale, nonché la creazione, l'adesione e l'incitazione a aderire a organizzazioni di estrema destra è stato infatti congelato. Il Parlamento ha accolto una mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, che chiede al Consiglio federale di creare una fattispecie penale volta a sanzionare l'uso di simboli estremisti incitanti alla violenza e alla discriminazione razziale²⁵.

²³ Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00033/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

²⁴ Cfr. par. 76-97 della Dichiarazione e par. 58-156 del Piano d'azione, nota 1.

²⁵ Cfr. http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20043224 (in francese) [ultima consultazione 24 marzo 2009].

2. Sul piano politico si è cercato a più riprese di abrogare la norma penale 261^{bis} CP. Tutti i tentativi sono falliti, compresa l'iniziativa parlamentare presentata da Bernhard Hess e respinta il 3 marzo 2009²⁶.
3. Sebbene nel settore dell'alloggio e del lavoro si verificano spesso discriminazioni di stampo razzista, il diritto civile svizzero non prevede ancora il divieto esplicito di discriminazione razziale.
4. Il divieto di discriminazione è stato inserito nella Costituzione federale (art. 8) nel 2000 e in alcune nuove Costituzioni cantonali (negli scorsi anni vari Cantoni svizzeri hanno sottoposto a revisione la loro Costituzione e alcuni ne hanno approfittato per inserirvi il divieto di discriminazione, ad es. ZH, BS, BE, SG). Poiché nel sistema federalistico svizzero i Cantoni hanno una funzione chiave, la codificazione del divieto di discriminazione rappresenta un importante passo in vista di colmare le lacune a livello di implementazione²⁷.
5. In molte istituzioni il concetto di non discriminazione non è ancora radicato e va consolidato. Sul piano politico vi sono interventi parlamentari sul tema della lotta al razzismo che devono ancora essere discussi. L'iniziativa parlamentare presentata da Paul Rechsteiner chiede ad esempio una legge generale sulla parità di trattamento²⁸. Un altro intervento parlamentare chiede al Consiglio federale di presentare un disegno di legge federale contro le discriminazioni, che precisi l'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale²⁹.
6. Il Servizio per la lotta al razzismo sostiene vari progetti che concernono direttamente i giovani, la loro educazione e la loro formazione. Finanzia ad esempio il Teatro Maralam, che attraverso il metodo del teatro forum punta a sensibilizzare gli scolari sui temi del razzismo, della discriminazione nel mondo del lavoro e delle migrazioni. Con la sua offerta formativa, l'Organizzazione svizzera aiuto ai rifugiati (OSAR) intende promuovere la tolleranza nei confronti degli stranieri e delle persone che cercano protezione e sensibilizzare i giovani sulle esperienze e la situazione quotidiana dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti l'asilo³⁰. Il progetto per le scuole della Fondazione Villaggio Pestalozzi è un'altra iniziativa destinata specificamente ai giovani e dedicata alla lotta al razzismo.
7. Uno dei campi d'intervento più difficili è la sensibilizzazione delle forze di polizia. Vari organismi, tra cui il CERD, fanno pressione sulle autorità cantonali di polizia affinché adottino misure severe per vietare qualsiasi forma di discriminazione razziale e il ricorso eccessivo alla violenza da parte delle forze dell'ordine³¹. In termini assoluti, l'operato delle forze di polizia dà adito a più denunce rispetto a quello di altre autorità. L'obiettivo dei responsabili politici e delle direzioni di polizia è di ridurre il numero. Sono stati intensificati gli sforzi per evitare i comportamenti discriminatori. In questo contesto, La CFR ha promosso in collaborazione con il centro TikK (Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte) corsi di formazione sui diritti umani e corsi di perfezionamento, che sono poi stati integrati nel programma delle scuole di polizia. La CFR ha tuttavia ricevuto una lunga serie di reclami per controlli eccessivamente severi e senza motivo di sospetto da parte della polizia e per la pratica del *racial profiling*. Amnesty International ha pubblicato un rapporto sulla prassi delle forze di polizia e sui diritti umani, nel quale rileva che le condizioni quadro giuridiche per la pianificazione e l'esecuzione di interventi di polizia e per indagini indipendenti sui

²⁶ Cfr. http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20060472 [ultima consultazione 24 marzo 2009].

²⁷ Cfr. *Prise de position de la CFR au CERD*, ad 4 (in francese e tedesco).

²⁸ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20070422 [ultima consultazione 24 marzo 2009].

²⁹ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20063082 [ultima consultazione 24 marzo 2009].

³⁰ <http://www.osar.ch/formation> (sito in tedesco, francese e inglese) [ultima consultazione 24 marzo 2009].

³¹ Cfr. 4°, 5° e 6° Rapporto della Svizzera al CERD, n. 12 delle Conclusioni.

comportamenti scorretti degli agenti devono essere migliorate³². Inoltre mancano tuttora organi d'inchiesta indipendenti.

8. La sensibilizzazione degli ufficiali giudiziari è in parte iniziata, mentre manca ampiamente quella delle autorità giudiziarie e inquirenti.
9. In Svizzera, la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani secondo i «Principi di Parigi» enunciati dall'ONU non è auspicata a livello politico. Già nel 2001 è stata presentata un'iniziativa parlamentare per la creazione di un'istituzione di questo tipo, che è tuttora inevasa³³. Le agenzie specializzate come la CFR risultano indebolite dai tagli generali del budget e possono adempiere soltanto in misura molto limitata i propri compiti, in particolare nel settore della prevenzione e della sensibilizzazione.
10. Per quanto attiene alla politica dell'integrazione, la nuova legge sugli stranieri prevede per la prima volta l'obbligo per i Cantoni di applicare i principi e gli obiettivi di integrazione. A tal fine, la Confederazione mette a loro disposizione mezzi finanziari. Si tratta di un passo importante nella giusta direzione, anche se le disposizioni non riguardano direttamente la lotta al razzismo³⁴. Il nuovo sistema deve ancora dimostrare la propria efficacia.
11. Il Servizio per la lotta al razzismo e l'Ufficio federale di statistica partecipano all'allestimento e allo sviluppo di un monitoraggio costante. Dal canto loro, le organizzazioni non governative e la CFR hanno già implementato alcuni strumenti di monitoraggio. La CFR vi contribuisce con la raccolta di sentenze vertenti sull'articolo 261^{bis} CP e partecipando a consultazioni degli uffici federali e a procedure di consultazione³⁵.

La CFR raccomanda di estendere la tutela e il divieto di discriminazione a livello costituzionale e legislativo, in particolare nel Codice civile.

Nei Cantoni vanno creati organismi indipendenti d'inchiesta chiamati a far luce sulle denunce di violenza da parte della polizia.

Va costituita un'istituzione indipendente per i diritti umani.

2. Politiche e procedure

Raccogliere dati e avviare ricerche e studi sul tema, adottare azioni positive per promuovere un accesso all'istruzione scolastica di base, ai servizi sanitari e all'alloggio senza discriminazioni, lottare contro l'esclusione sociale e l'emarginazione nello sviluppo urbano e insediativo, promuovere l'accesso al mercato del lavoro e una politica dell'impiego senza discriminazioni, garantire una partecipazione equa ai processi decisionali, elaborare un codice di condotta per i politici e i partiti.

12. Il concetto di non discriminazione non è ancora radicato nelle istituzioni. Vi è ancora poca consapevolezza della discriminazione in generale e della discriminazione indiretta. I progressi più importanti si registrano nell'accesso all'istruzione scolastica di base (art. 19 Cost.); in quello dell'assistenza sanitaria sono stati mossi i primi passi. Vi sono tuttavia categorie di titolari di un permesso di soggiorno (richiedenti l'asilo, asilanti respinti o stranieri bisognosi di assistenza) che non godono di pari condizioni d'accesso o che non beneficiano delle stesse prestazioni assistenziali minime. Il divieto di discriminazione non si estende all'alloggio e all'occupazione, che sono disciplinati dal diritto privato. La Confederazione è ben lungi dall'aver esaurito i margini di manovra giuridici per lottare contro la discriminazione

³² Amnesty International, Svizzera. Per una polizia rispettosa dei diritti umani, Berna 2007 (sintesi in italiano, rapporto integrale in tedesco e francese).

³³ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20010461 [ultima consultazione 24 marzo 2009].

³⁴ Cfr. Prise de position de la CFR au CERD, ad 8 (in francese e tedesco)

³⁵ Cfr. Tangram 20, pag. 85 segg.; <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=it> [ultima consultazione 24 marzo 2009].

razziale nel settore privato. Va comunque segnalato che in due casi il tribunale del lavoro competente ha riconosciuto il diritto a una riparazione per mancata assunzione in base al colore della pelle e all'origine³⁶.

13. Alla vigilia della campagna elettorale del 2003, la Società per i popoli minacciati ha promosso un'azione per la firma di una «Carta dei partiti politici svizzeri per una campagna elettorale senza razzismo», un codice di comportamento destinato ai partiti politici e ai loro esponenti. Nonostante il fallimento dell'iniziativa, quasi tutti i partiti – anche se in misura molto variabile – si sono impegnati formalmente a realizzare l'integrazione della popolazione straniera.

3. Educazione, formazione e sensibilizzazione

Stanziano mezzi finanziari a favore dell'educazione antirazziale e a favore di campagne mediatiche, promuovere attività di relazioni pubbliche e programmi di approfondimento sui diritti umani per tutti i gruppi della società e per favorire la comprensione sulle conseguenze della discriminazione razziale e della xenofobia (compresa la verifica dei piani di studio e dei materiali didattici), promuovere l'educazione ai diritti umani delle autorità e del personale specializzato, inclusi gli organi statali, i docenti, le autorità d'immigrazione, le guardie di confine e le autorità di perseguimento penale, promuovere la formazione sul tema della tratta di esseri umani.

14. In Svizzera queste azioni sono state in generale avviate e vengono attuate da diversi servizi che dispongono tuttavia di mezzi finanziari modesti. L'educazione ai diritti umani delle autorità e del personale specializzato è solo agli inizi (cfr. punto III. 7 e 8). In base alla ripartizione federalistica delle competenze, spetta ai Cantoni e non alla Confederazione garantire l'educazione e la formazione di base, il che comporta grandi disparità nello sviluppo della lotta al razzismo tra un Cantone e l'altro. Harnos, il piano di armonizzazione messo a punto dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, punta anche alla promozione dell'integrazione e all'eliminazione delle discriminazioni. Tra l'altro, i Cantoni sono invitati a sostenere i corsi di lingua e cultura del Paese d'origine, il che agevola l'integrazione dei bambini.

4. Informazione, comunicazione e media

Permettere alle comunità emarginate l'accesso ai media, combattere la propagazione su Internet di idee di superiorità razziale, promuovere codici di condotta e misure di autoregolamentazione per i media e la pubblicità, evitare rappresentazioni stereotipate.

15. Secondo la Dichiarazione e il Piano d'azione della Conferenza di Durban, i media devono evitare ogni forma di stereotipo e promuovere la rappresentazione equa e equilibrata della diversità delle società. In Svizzera la promozione attiva dell'accesso ai media e della diversità nelle case editrici è tuttora insufficiente e viene considerata un concetto tipicamente statunitense. La lotta agli stereotipi nel settore dei media e della pubblicità è ostacolata dalla forte concorrenza e dalla pressione cui sono esposti questi settori. I corsi che spiegano come evitare gli stereotipi sono difficilmente proponibili nel percorso formativo dei giornalisti e suscitano poco interesse. Ne consegue che spesso i servizi su questioni complesse di discriminazione vengono affidati a giovani giornalisti inesperti.
16. Sulla bilancia tra i due diritti fondamentali della libertà di opinione e della lotta alla discriminazione, i media adottano naturalmente una posizione favorevole a un'interpretazione molto ampia della libertà di opinione.
17. Il Consiglio svizzero della stampa funge da organo di autoregolamentazione dei media. L'ombudsman della società Tamedia AG, ad esempio, tratta i reclami relativi a contenuti redazionali e alla pubblicità.

³⁶ Tribunal de Prud'Hommes de l'arrondissement de Lausanne, sentenza del 10 ottobre 2005 (T 304.021563) e Arbeitsgericht Zürich, seconda sezione, fascicolo n. AN 050401/U 1 del 13 gennaio 2006.

18. Poiché il dibattito politico è fortemente influenzato dall'atteggiamento xenofobo di politici, partiti e personalità della vita pubblica, gli stereotipi tendono a diventare ordinaria amministrazione e la resistenza verso questi atteggiamenti diminuisce.

B. A livello internazionale

Articoli 148-156 della Dichiarazione: creare un ordine basato sull'equità, promuovere la composizione pacifica delle vertenze, lottare contro l'antisemitismo, l'arabofobia e l'islamofobia, porre fine ai conflitti e alle violenze in Medio Oriente, analizzare i meccanismi della globalizzazione che possono portare alla discriminazione razziale e alla xenofobia, valutare in via preventiva i rischi di genocidio e di violazioni massicce dei diritti umani.

19. Queste dichiarazioni concernono piuttosto la politica estera e non sono quindi di competenza della CFR. Laddove però vi sono fenomeni quali l'antisemitismo, l'ostilità contro i musulmani e i nomadi o aspetti della globalizzazione che possono sfociare in razzismo, la CFR auspica che sempre più politici adottino una posizione chiara sull'argomento.

IV. Rimedi giuridici efficaci, riparazioni e altre misure

Gli articoli 98-106 della Dichiarazione e gli articoli 157-166 del Piano d'azione chiedono che si cerchi la verità e si insegnino i fatti storici in merito alle discriminazioni razziali, in particolare alla schiavitù, si prevedano riparazioni per le vittime di gravi violazioni e si presentino scuse alle vittime. Le vittime devono avere accesso alla giustizia e ottenere riparazione. Le richieste menzionate al punto III del livello d'azione nazionale vengono riprese in questa sede.

1. La CFR sottolinea che le vittime auspicano – e accettano – le scuse ufficiali dei politici e le scuse dei responsabili di organizzazioni e istituzioni.
2. Data la mancanza di strutture di difesa civica a livello cantonale e comunale, in Svizzera non esiste un rimedio giuridico a bassa soglia. Non vi sono nemmeno organi d'inchiesta indipendenti per far luce sulle denunce contro la violenza delle forze di polizia (cfr. punto III.7). Mancando le strutture di consulenza, le vittime non hanno facilmente accesso alla giustizia e alla possibilità di ottenere riparazione, che può anche essere morale.
3. Il federalismo favorisce le discrepanze nella prassi giuridica. Le sentenze emesse dai Cantoni vertenti sull'articolo 261^{bis} CP non sono uniformi. È quindi auspicabile un'armonizzazione della giurisprudenza.

V. Strategie di implementazione dell'uguaglianza che possono prevedere anche la collaborazione internazionale e l'impiego di meccanismi internazionali

Gli articoli 107-122 della Dichiarazione e gli articoli 167-219 del Piano d'azione sottolineano la necessità di considerare la percezione delle vittime, il sostegno internazionale per i rifugiati e gli sfollati, la creazione di istituzioni nazionali indipendenti e la collaborazione di diversi attori della società civile. Il ruolo catalizzatore delle organizzazioni non governative nell'educazione ai diritti umani e nella sensibilizzazione va enfatizzato e dev'essere promosso dallo Stato, in particolare anche la partecipazione dei giovani. Su scala internazionale occorre rafforzare la collaborazione con l'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani.

La CFR cura i contatti internazionali e si impegna a favore della collaborazione internazionale. A questo proposito si rinvia ai capitoli precedenti.

Sintesi dei principali punti positivi e negativi

Punti positivi

In Svizzera si osserva un'evoluzione positiva nei settori menzionati qui di seguito, che corrispondono alle principali preoccupazioni evidenziate dalla Conferenza mondiale contro il razzismo:

1. Maggiore attenzione al tema del razzismo da parte della società civile, del mondo politico e degli oppositori alla politica antirazzista.
2. Pubblicazione dei risultati della Conferenza mondiale contro il razzismo in due lingue³⁷.
3. Creazione del Servizio per la lotta al razzismo in seno al Dipartimento federale dell'interno, dotato in un primo tempo del «Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo», poi di un budget ordinario per il finanziamento di progetti.
4. Sforzi da parte della Confederazione e impegno delle organizzazioni non governative per allestire un monitoraggio costante sul razzismo e la discriminazione razziale.
5. Progetti in favore dei diritti umani nell'Amministrazione federale.
6. Formazione contro il razzismo nel settore sanitario.
7. Sensibilizzazione delle polizie cantonali; vi sono tuttora denunce contro comportamenti scorretti delle forze di polizia.
8. Nuove Costituzioni cantonali che vietano la discriminazione (primo rafforzamento della lotta al razzismo nelle strutture federalistiche).
9. Maggiore uguaglianza nell'educazione e nella formazione grazie a Harnos, il progetto di armonizzazione del sistema scolastico promosso dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE).

Punti negativi

Si osserva un'evoluzione negativa nei settori menzionati qui di seguito, che esulano dalle principali preoccupazioni evidenziate dalla Conferenza mondiale contro il razzismo:

1. Mancanza di un piano d'azione nazionale contro il razzismo.
2. Assenza di una legge contro le discriminazioni che concretizzi l'articolo 8 capoverso 2 Cost., analogamente alla legge sulla parità dei sessi e alla legge sui disabili.
3. Giurisprudenza titubante in caso di esternazioni razziste in ambito politico e di rifiuto di accedere a un esercizio pubblico.
4. Mancanza di consulenti o di consulenti sufficientemente preparati per far fronte a discriminazioni razziali.
5. Mancato radicamento della lotta al razzismo nelle strutture federali.
6. Mancanza di un lavoro di sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e inquirenti.
7. Assenza di finanziamenti strutturali per le organizzazioni non governative.
8. Nessun rafforzamento finanziario delle istituzioni nazionali e nessuna volontà di creare un'istituzione per i diritti umani.

³⁷ Cfr. nota 1