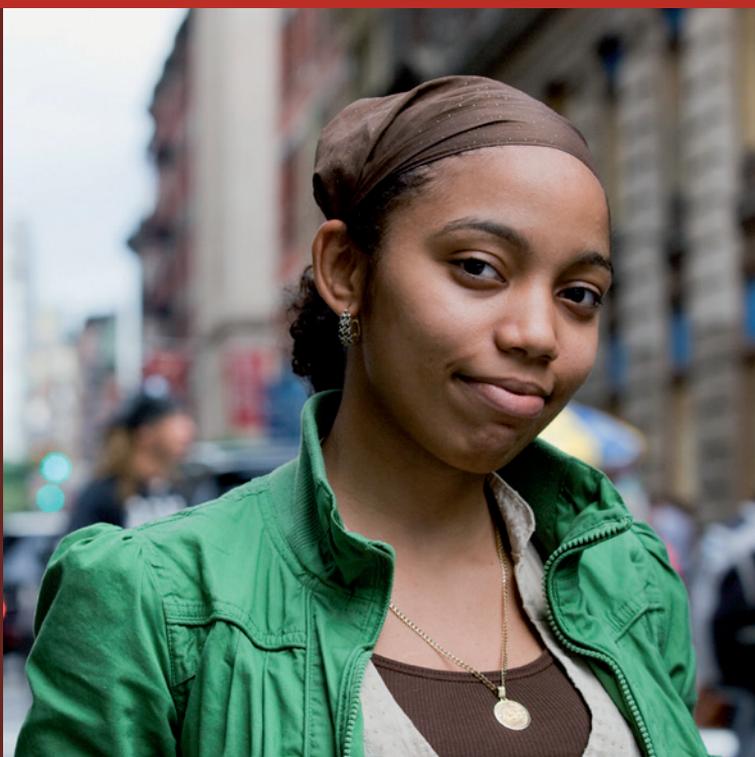


Raccomandazioni sul tema del razzismo contro i neri in Svizzera

Sintesi dello studio

Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure



Raccomandazioni sul tema del razzismo contro i neri in Svizzera

Sintesi dello studio

Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure

Svolta su mandato della Commissione federale contro il razzismo CFR da

Tarek Naguib
Kurt Pärli
Nadine Bircher
Sara Licci
Salome Schärer

Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) / Cattedra di Diritto privato sociale Università di Basilea

2017

Sigla editoriale

Raccomandazioni della Commissione federale contro il razzismo CFR

Sintesi dello studio

Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure.

Berna, dicembre 2017

Edito Raccomandazioni:

Commissione federale contro il razzismo CFR, Inselgasse 1, CH - 3003 Berna.
Tel. 058 464 12 93. ekr-cfr@gs-edi.admin.ch. www.ekr-cfr.ch

Edito Studio:

Tarek Naguib, Kurt Pärli, Nadine Bircher, Sara Licci, Salome Schärer:
Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure.
Sintesi dello studio. 2017

Traduzioni

Francese: Service linguistique français SG-DFI
Italiano: Servizio linguistico italiano SG-DFI

Concezione grafica

Monica Kummer Color Communications

Ordinazioni

www.ekr.admin.ch

Riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia alla CFR

Raccomandazioni della Commissione federale contro il razzismo CFR

1.	Prefazione	6
2.	Introduzione	7
3.	Conclusioni della CFR in base allo studio della ZHAW	8
4.	Raccomandazioni della CFR	10

Sintesi dello studio

Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure

Introduzione	17
I Il concetto di «razzismo contro i neri» nella teoria del diritto	18
1.1 Genesi storica del fenomeno	18
1.2 Modelli tipici del razzismo contro i neri	19
1.3 Struttura del concetto di «razzismo contro i neri»	20
II Obblighi internazionali	21
2.1 Diritto internazionale	21
2.2 Riconoscimento della dimensione storica	22
2.3 Divieti di discriminazione	22
2.4 Misure di promozione	23
III Quadro delle misure statali contro il razzismo verso i neri	24
3.1 Dati disponibili	24
3.2 Situazione giuridica	25
3.3 Politica e amministrazione	26

Raccomandazioni della Commissione federale contro il razzismo CFR

1. Prefazione

I neri possono essere vittima di discriminazione e razzismo in diversi ambiti della vita. Molti sono svantaggiati sul lavoro, sul mercato degli alloggi, nell'istruzione o nei contatti con la polizia e gli organi di sicurezza. Per loro, le offerte di consulenza sono spesso meno accessibili e la protezione giuridica meno garantita. Il loro colore li espone al rischio di ritrovarsi indifesi in una società ostile.

I neri sono vittima di discriminazione strutturale, di razzismo quotidiano e di stigmatizzazione. Soltanto a causa del colore della pelle sono considerati irrazionali, emotivi, pigri, istintivi, violenti o criminali per natura. Queste forme di discriminazione sono in parte riconducibili a un immaginario o a diseguaglianze strutturali risalenti all'epoca coloniale. Pur non avendo mai avuto colonie, anche la Svizzera ha tratto indubbi vantaggi economici e politici dalla colonizzazione dell'Africa e dalla tratta transatlantica degli schiavi. L'elaborazione storica del coinvolgimento del nostro Paese e delle sue conseguenze è però ancora lacunosa.

Estrema propaggine del passato, il mondo in cui si muovono molti dei circa 100 000 neri che vivono in Svizzera costituisce una realtà particolare: aggressioni fisiche, ingiurie e omissioni di soccorso instillano in loro la sensazione di essere disprezzati e di non appartenere alla società svizzera. Sulla discriminazione di queste persone non vi sono praticamente dati. Ecco perché la CFR ha scelto di dedicarsi al tema del razzismo contro i neri e commissionato uno studio giuridico sul fenomeno, le sue criticità e le possibili contromisure.

Lo studio qui riassunto è stato realizzato da un gruppo di ricercatori della Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) sotto la direzione del professor Kurt Pärli. Del gruppo hanno fatto parte Tarek Naguib, Nadine Bircher, Sara Licci e Salome Schärer. Lo studio analizza il fenomeno del razzismo contro i neri, ne definisce il concetto secondo criteri giuridici e mostra come si manifesta in Svizzera. Dà inoltre un quadro delle possibili contromisure statali.

Su questa base, la CFR formula raccomandazioni per gli interlocutori come l'amministrazione pubblica – in particolare le autorità di sicurezza, la polizia e le autorità penali –, i politici, i giornalisti e i servizi di assistenza e consulenza per le vittime di discriminazione. Persone e organi che giocano un ruolo decisivo nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica e nella lotta al razzismo.

Dr. Gülcan Akkaya, vicepresidente della CFR

2. Introduzione

Dopo la Conferenza mondiale contro il razzismo tenutasi a Durban (Sudafrica) nel 2001, la CFR ha dedicato ancora maggiore attenzione al problema del razzismo e della discriminazione nei confronti dei neri. Nel 2002 ha organizzato un convegno nazionale sulla genesi storica del razzismo contro i neri in Svizzera. Lo studio «*I neri in Svizzera. Una vita tra integrazione e discriminazione*»¹, commissionato dalla CFR nel 2004, descrive lo stato d'animo dei neri in Svizzera e i problemi cui devono fare fronte nella vita di tutti i giorni. Tra le altre cose, sono stati analizzati gli stereotipi e i pregiudizi d'origine coloniale di cui sono vittima le persone dai tratti somatici africani. Anche se hanno da tempo il passaporto svizzero o sono nati e cresciuti in Svizzera, conclude lo studio, la maggior parte dei neri non si sentono pienamente accettati a causa del loro aspetto. Mediante interviste qualitative, lo studio riporta le esperienze vissute in prima persona, analizza in chiave sociopsicologica la percezione di quanto vissuto e descrive le strategie adottate in reazione alle offese subite.

La CFR ha trattato il tema del razzismo contro i neri anche nel suo bollettino semestrale TANGRAM: una prima volta nel 2000, nel numero 8 «La Svizzera a colori», una seconda nel 2014, nel numero 33 «Il razzismo contro i Neri»².

Nel 2005, diversi servizi di assistenza e consulenza hanno costituito la Rete di consulenza per le vittime del razzismo, che conta oggi 26 membri³. Dal 2008, la Rete pubblica ogni anno un rapporto sugli episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Nel rapporto del 2012 è stato constatato un aumento degli episodi concernenti persone di origine africana⁴. La CFR ha reagito prontamente organizzando un incontro con organizzazioni di neri e gruppi attivi nella lotta al razzismo già nell'anno successivo. Dall'incontro è emerso che le persone dalla pelle scura sono spesso vittima di razzismo e atti discriminatori negli spazi pubblici, per esempio in occasione di controlli della polizia, ma anche nel mondo del lavoro e sul mercato degli alloggi. Il numero di atti discriminatori nei confronti di persone dalla pelle scura è rimasto elevato anche negli anni seguenti.

La tendenza è confermata anche dall'ultimo rapporto del 2016: il razzismo contro i neri resta, dopo quello aspecifico della xenofobia, il movente di discriminazione più citato da chi si rivolge ai consultori⁵. Le conclusioni tratte dall'attività di consulenza non riflettono però necessariamente gli atteggiamenti della popolazione nei confronti dei neri.

Questi atteggiamenti sono del resto oggetto di un progetto in corso finalizzato a rilevarli: l'indagine sulla convivenza in Svizzera svolta ogni due anni dall'Ufficio federale di statistica (UST) in collaborazione con il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

L'indagine 2016 – non da ultimo su suggerimento della CFR – ha per la prima volta rilevato sistematicamente anche gli atteggiamenti della popolazione nei confronti dei neri, e non soltanto nei confronti degli ebrei e dei musulmani⁶.

1 Lo studio realizzato da Carmel Fröhlicher-Stines e Kelechi Monika Mennel con il sostegno scientifico del gruppo intermigra dell'istituto di studi sociali HETS-IES di Ginevra è consultabile sul sito Internet della CFR: www.ekr.admin.ch > Documentazione > Studi > 2004.

2 Cfr. www.ekr.admin.ch > Documentazione > Tangram.

3 La Rete di consulenza per le vittime del razzismo è una joint venture tra l'associazione humanrights.ch e la CFR. www.network-racism.ch.

4 Per l'aumento degli episodi concernenti persone di origine africana, cfr. il rapporto della Rete di consulenza per le vittime del razzismo:

www.ekr.admin.ch > Documentazione > Studi > 2014.

5 Cfr. www.ekr.admin.ch > Documentazione > Studi > 2017.

6 Sullo sviluppo dei pregiudizi e degli stereotipi dominanti le indagini dell'UST potranno fornire riscontri consolidati soltanto tra alcuni anni, quando sarà stato raccolto materiale sufficiente per trarre conclusioni attendibili.

Oltre all'indagine biennale sulla convivenza in Svizzera, negli anni intermedi sono svolte con il medesimo approccio rappresentativo ricerche tematiche specifiche. Nel 2018 sono attesi i risultati di un'indagine intermedia sul razzismo contro i neri. Per quest'indagine, il SLR aveva commissionato al Forum svizzero per gli studi sulla migrazione e la popolazione dell'Università di Neuchâtel uno studio esplorativo sul punto di vista delle vittime. Pubblicato nel 2017, lo studio costituisce la base per l'elaborazione del questionario. Dà inoltre lo spunto per approfondire le ricerche su aspetti specifici del razzismo contro i neri, per esempio le sue diverse caratteristiche secondo il genere della vittima, le possibili differenze fra città e campagna o fra le diverse regioni del Paese o la complessa relazione con il dibattito sulla migrazione⁷. Le persone interpellate nello studio chiedono che nell'elaborazione e attuazione di misure contro il razzismo nei confronti dei neri si tenga maggiormente conto delle loro esperienze e conoscenze e che siano promosse apposite iniziative degli interessati o delle organizzazioni che li rappresentano.

Ulteriori dati sulla situazione e le esperienze di discriminazione vissute dai neri in Svizzera sono stati rilevati dal Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero (CRAN) e dal Centro di competenza nazionale sulla ricerca (NCCR)⁸.

Lo studio «*Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure*» commissionato dalla CFR alla ZHAW rientra in questo contesto.

7 Lo studio esplorativo commissionato dal SLR «*Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione*» di Denise Efonayi-Mäder e Didier Ruedin con la collaborazione di Mélanie-Evely Pétémont, Noémi Michel e Rohit Jain è consultabile sul sito Internet del SLR: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici

8 Cfr. «*Discriminazione razziale in Svizzera. Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016*», Berna 2017, pag. 96.

9 La versione integrale in tedesco dello studio della ZHAW è consultabile sul sito Internet della CFR: www.ekr.admin.ch > Documentazione > Studi

10 La discriminazione strutturale e quella istituzionale perpetuano le disparità di trattamento. Possono derivare da leggi o regolamenti la cui applicazione porta a discriminazioni o abusi. Ma possono manifestarsi nelle istituzioni pubbliche, nelle imprese o in altre strutture private anche senza una base formale. Spesso derivano da pratiche più o meno consapevoli applicate in una data struttura. Cfr. TANGRAM n. 24 «*Discriminazione strutturale*»: www.ekr.admin.ch > Documentazione > TANGRAM.

3. Conclusioni della CFR in base allo studio della ZHAW

Sulla base dei risultati dello studio commissionato⁹, la CFR pone l'accento sui seguenti elementi:

a. Anche la Svizzera non ha ancora (completamente) elaborato scientificamente il suo coinvolgimento e il suo ruolo storico nel colonialismo. Da questi traggono origine la disparità di trattamento e il discredito sistematici dei neri di discendenza africana, che altro non sono che il riflesso persistente e diffuso in tutti gli ambiti della vita dei rapporti del mondo coloniale. Comportamenti in ultima analisi fondati sul costrutto ideologico di una «razza africana» che consciamente o inconsciamente continua a essere ritenuta «inferiore». A causa della visibilità del colore della pelle, anche in Svizzera gli interessati sono inevitabilmente esposti al ripetersi quotidiano di esperienze umilianti e lesive della dignità. **La discriminazione strutturale e il razzismo quotidiano sono fenomeni da prendere sul serio con i quali dobbiamo confrontarci tutti¹⁰.**

b. I neri non hanno sempre parità d'accesso agli spazi e ai servizi pubblici e al mercato del lavoro e/o degli alloggi. Sono quindi necessarie apposite misure di sensibilizzazione. Affinché i neri abbiano le stesse possibilità di empowerment, le istituzioni devono aprirsi.

c. La protezione giuridica dalla discriminazione è ancora suscettibile di notevoli miglioramenti sia a livello materiale che procedurale. In molti casi, le vittime possono richiamarsi soltanto a disposizioni generali del Codice civile o del Codice delle obbligazioni (p. es. protezione della personalità, divieto di disdetta abusiva del rapporto di lavoro, nullità della disdetta e proroga della locazione ecc.)¹¹. Inoltre, possono essere scoraggiate da altri elementi della procedura, come l'onere della prova o gli eventuali costi, e dal timore di esporsi.

d. Nel settore della consulenza si constata un generale bisogno di offerte facilmente accessibili che godano della fiducia della popolazione nera.

e. Nel quadro della ricerca scientifica e delle rilevazioni di dati specifiche vi è ancora una notevole carenza di conoscenze di base consolidate empiricamente. Questo vale sia per la protezione dalla discriminazione in generale che per il razzismo contro i neri in particolare. Vi sono lacune anche nella ricerca sulle discriminazioni multiple.

f. In Svizzera i neri sono particolarmente esposti al profiling razziale. Si parla di profiling razziale quando una persona è controllata dalla polizia, dagli agenti di sicurezza o dalle guardie di confine non sulla base di un sospetto concreto, ma soltanto, per esempio, per via del colore della pelle. In seno alle autorità citate, il profiling razziale è tematizzato troppo poco ed è spesso un tabù.

Inoltre, nel quadro dell'indagine sulla convivenza in Svizzera del 2016 il 6 per cento degli interpellati afferma di sentirsi disturbato dalla presenza nella vita quotidiana di persone dal colore della pelle diverso. Sul versante opposto, il 12 per cento delle persone che hanno dichiarato di essere state vittime di discriminazione ha sostenuto di esserlo stato a causa del colore della pelle o di altre caratteristiche fisiche¹².

Le conclusioni principali dello studio commissionato e i risultati dell'indagine sulla convivenza in Svizzera del 2016 hanno indotto la CFR a formulare una serie di raccomandazioni con le quali intende contribuire alla lotta contro la discriminazione in generale e contro la discriminazione dei neri in particolare.

¹¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione in adempimento del postulato Naef 12.3543 del 14 giugno 2012: www.dfgp.admin.ch > Attualità > News > 25.05.2016 > Il Consiglio federale intende rafforzare in modo mirato la tutela dalla discriminazione > Documentazione.

¹² Cfr. www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera > Sensazione di disturbo e www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera > Esperienza di discriminazione > Informazioni supplementari > Quota della popolazione che dichiara di essere stata vittima di discriminazione in Svizzera (autovalutazione), secondo il motivo della discriminazione.

4. Raccomandazione della CFR

Le seguenti raccomandazioni puntano a conseguire effetti ad ampio raggio: per questo sono dirette soprattutto contro la discriminazione razziale in generale, di cui sono vittima diversi gruppi della popolazione, tra cui i neri. In alcuni casi, per esempio nelle raccomandazioni ai giornalisti o al settore della ricerca, sono citati anche esempi concreti di come i neri vengano discriminati.

Concretamente realizzabili, le presenti raccomandazioni rispondono al mandato della CFR e intendono contribuire alla lotta contro le diverse forme di discriminazione razziale e alla loro prevenzione.

Le raccomandazioni sono destinate a categorie specifiche di interlocutori, come l'amministrazione pubblica – in particolare le autorità di sicurezza, la polizia e le autorità penali –, i politici, i giornalisti e i servizi di assistenza e consulenza per le vittime di discriminazione. Queste categorie di interlocutori giocano spesso un ruolo chiave nella protezione dalla discriminazione. Ecco perché la CFR si rivolge a loro.

1. Apertura dell'amministrazione pubblica ai gruppi minoritari e empowerment dei loro appartenenti

La CFR raccomanda ai datori di lavoro dell'amministrazione pubblica di attuare misure appropriate e durature per aprirsi ai gruppi minoritari. I poteri pubblici devono riflettere il più fedelmente possibile l'eterogeneità della società.

La discriminazione non è sempre il risultato di decisioni consapevoli, ma è spesso dovuta a riflessi radicati in pregiudizi inconsci. Per questo, in particolare nel settore delle risorse umane dei poteri pubblici, per consolidare l'accesso all'amministrazione dei gruppi minoritari sono necessarie appropriate misure di sensibilizzazione ripetute nel tempo. Il rischio di discriminazione, infatti, è sempre in agguato: dalla pubblicazione di un posto di lavoro, al reclutamento di specialisti, alla promozione (o meno) di una carriera, alla formulazione di linee guida per la diversità fino alle dimissioni o al licenziamento.

Secondo la CFR, l'amministrazione pubblica ha più di tutti il dovere di rendere accessibili a tutti i propri servizi. La CFR considera buoni strumenti per esempio i programmi d'integrazione cantonali (PIC), decentralizzati, che intendono promuovere tra l'altro l'apertura delle istituzioni e che hanno fornito le basi per apposite guide pratiche¹³.

13 Nel quadro dei PIC si persegue sia l'apertura dell'amministrazione pubblica sia l'avvio di processi di apertura in seno ad altre istituzioni della società, quali le imprese private e le organizzazioni non statali. Le forme di collaborazione e di dialogo vanno definite secondo i Cantoni dopo aver soppesato opportunità e rischi in approfonditi accertamenti. Cfr. la pubblicazione del SLR «Apertura delle istituzioni. Guida pratica. Questioni attuali ed esperienze pratiche nell'attuazione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC)», Berna, maggio 2017: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Cantoni / Alloggio / Istituzioni > Accessibilità delle istituzioni > Guide e promemoria.

2. Raccomandazione agli attori politici

La CFR raccomanda ai responsabili politici di evitare e condannare le stigmatizzazioni e gli eccessi verbali nei confronti delle minoranze nei dibattiti e nelle campagne elettorali.

I politici hanno una responsabilità particolare nei confronti non soltanto dei loro elettori, ma dell'intera popolazione. Gli eletti di tutti i partiti devono essere consapevoli che l'esercizio del potere politico comporta anche una scelta responsabile di parole e immagini. Le asserzioni discriminatorie e le immagini e i discorsi stigmatizzanti che diffondono apertamente il rifiuto delle minoranze non hanno posto nel nostro sistema democratico. Il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione contro il razzismo e la discriminazione, sono il fondamento del nostro Stato di diritto e contribuiscono alla coesione della nostra società.

3. Raccomandazioni ai media

3.1 La CFR raccomanda di integrare il tema del razzismo nella formazione e nella formazione continua degli operatori mediatici e di trattarlo in maniera differenziata. Gli operatori mediatici devono essere in grado di capire e descrivere il fenomeno in tutti i suoi molteplici aspetti. Questo significa tra l'altro anche dar voce alle vittime, per esempio riportando episodi che le mettano in luce in positivo.

Gli operatori mediatici possono contribuire attivamente alla sensibilizzazione della popolazione al problema della discriminazione trattandolo in maniera comprensibile ed equilibrata. Devono sviluppare la consapevolezza che le esperienze di discriminazione – per esempio dei neri – si riflettono in tutti gli ambiti della vita. Troppo spesso nella vita quotidiana i neri sono confrontati alla loro diversità dalla società maggioritaria bianca. Coinvolgendo maggiormente gli interessati, si potrebbero mettere a fuoco esperienze ripetute nel tempo soggettivamente lesive e umilianti di cui altrimenti la popolazione bianca non si renderebbe conto. Sotto questo aspetto rivestono grande importanza la formazione e la formazione continua, sia per i contributi scritti che per i servizi fotografici o filmati.

3.2 La libertà d'informazione è un diritto fondamentale dei media. Un diritto che comporta però anche il dovere di combattere la disinformazione e le «fake news».

Vi sono sempre più siti Internet che diffondono informazioni false. Spesso questi siti vengono creati al solo scopo di stigmatizzare gruppi della popolazione particolarmente esposti. Tra questi, i neri. I media hanno un ruolo particolarmente importante nella lotta alla disinformazione. Hanno infatti la possibilità di verificare le notizie e, se del caso, contribuire alla loro rettifica. In questo modo, si dà ai lettori la possibilità di distinguere tra notizie verificate e informazioni false, diffuse al solo scopo di fomentare sentimenti negativi nei confronti di determinati gruppi della popolazione.

3.3 La messa a disposizione on-line di media stampati e audiovisivi oltre che di blog e commenti comporta anche una responsabilità particolare nella lotta alla discriminazione razziale.

I media stampati e audiovisivi danno ai lettori la possibilità di pubblicare commenti e in parte anche propri blog. Troppo spesso sui siti dei media on-line sono pubblicati commenti discriminatori e denigratori – anche in riferimento al colore della pelle – che restano accessibili a lungo. Generalmente si tratta di commenti anonimi o pubblicati sotto pseudonimo. È responsabilità degli editori garantire, moderando adeguatamente i «post», che le disposizioni legali sulla discriminazione razziale e sulla protezione della personalità siano rispettate. Rifiutarsi di pubblicare commenti anonimi sarebbe già un primo passo nella giusta direzione.

4. Raccomandazioni alle autorità preposte alla giustizia e alla sicurezza su discriminazione di gruppi minoritari e lotta al profiling razziale

4.1 La CFR raccomanda alla Conferenza svizzera dei comandanti di polizia cantonali e alla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia di garantire – anche pubblicamente – il rispetto delle minoranze e di perfezionare a lungo termine le pertinenti misure.

È importante risvegliare la comprensione delle autorità per la prospettiva delle minoranze. La collaborazione nel rispetto reciproco tra la polizia e la popolazione dei quartieri nell'identificare e nel risolvere problemi sociali può essere consolidata per esempio attraverso approcci quali il «community policing», già praticato da alcuni tra i maggiori corpi di polizia. Nella promozione dei contatti e della cooperazione, in passato hanno dato ottimi risultati anche le «tavole rotonde» di interessati, autorità, esperti e rappresentanti della società civile (p. es. nei Cantoni di Berna e Zurigo). Vanno inoltre selettivamente promosse misure più specifiche, per esempio l'impiego di pattuglie miste in zone dove sono frequenti gli scontri tra gruppi di diversa appartenenza.

La CFR auspica infine che le pertinenti offerte di formazione e formazione continua delle scuole di polizia e del corpo delle guardie di confine affrontino seriamente e sistematicamente il problema, spesso tabuizzato, del razzismo istituzionale e strutturale.

4.2 La CFR raccomanda di istituire organi di conciliazione indipendenti per i procedimenti in caso di violenza della polizia o profiling razziale.

Si parla di profiling razziale quando una persona è controllata dalla polizia, dagli agenti di sicurezza o dalle guardie di confine non sulla base di un sospetto concreto, ma soltanto per via delle sue caratteristiche fisionomiche, della sua origine etnica, delle sue caratteristiche culturali (lingua, cognome) e/o della sua fede religiosa. Alcuni Cantoni e Città dispongono di difensori civici e/o di altre

offerte di consulenza cui possono rivolgersi le persone interessate. Vi è inoltre lo strumento giuridico ausiliario della denuncia, che permette di segnalare irregolarità alle competenti autorità di vigilanza. Tutte queste possibilità, tuttavia, spesso non bastano a proteggere dalla discriminazione razziale¹⁴.

La CFR sottolinea l'importanza dell'indipendenza dei procedimenti e tiene a ricordarne l'assoluta necessità soprattutto nei processi contro lo Stato (la polizia), quali normalmente sono i processi per violenza della polizia o profiling razziale. In questo senso è particolarmente importante sensibilizzare la polizia, i pubblici ministeri e i giudici, in quanto in questi casi la loro neutralità e indipendenza è fondamentale per la regolarità del processo.

5. Miglioramento dell'offerta di consulenza per le vittime di discriminazione razziale

In Svizzera, la protezione delle vittime può essere in generale ulteriormente estesa. Per quanto riguarda le vittime di discriminazione razziale in particolare, la CFR raccomanda di agevolare e sburocratizzare l'accesso alle offerte di consulenza. Ritiene inoltre indispensabili una solida collaborazione tra i consultori già attivi e un loro costante scambio di esperienze e conoscenze con altre istituzioni del settore sociale in generale, ma soprattutto con persone di fiducia appartenenti alle singole minoranze.

Offerte di consulenza come quelle finora sviluppate nel quadro della Rete di consulenza per le vittime del razzismo non sono sempre sufficienti per i bisogni delle vittime. Sulla base dei risultati delle ricerche svolte e delle esperienze pratiche maturate nell'attività di consulenza, si deve ritenere che le vittime preferiscano rivolgersi a persone di fiducia della loro comunità piuttosto che ricorrere a un'offerta di consulenza «estranea». I motivi sono molteplici (scarsa raggiungibilità e cattiva conoscenza delle offerte, conoscenze linguistiche insufficienti, mancanza di fiducia nelle autorità, barriere strutturali ecc.). Sta di fatto che troppi di questi casi restano statisticamente invisibili e nessuno può trarre insegnamenti dalle sofferenze delle vittime e dalle buone soluzioni eventualmente trovate. Per non parlare della loro visibilità e percepibilità da parte del pubblico.

Secondo la CFR, per garantire servizi di alta qualità è quindi indispensabile un continuo dialogo tra i consultori della Rete e persone di fiducia informali delle comunità dei gruppi di destinatari. Questo affinché tutte le parti siano maggiormente sensibilizzate e informate e possano ampliare la propria conoscenza reciproca a tutto vantaggio della convivenza.

¹⁴ In questo caso l'opinione della CFR diverge da quella espressa dal Consiglio federale nella sua risposta del 30 agosto 2017 all'interpellanza Arslan 17.3601 «Racial Profiling. Valutazione da parte del Consiglio federale»: www.parlamento.ch > Inserire il numero dell'oggetto (17.3601) nel campo di ricerca.

6. Raccomandazione al settore della ricerca (ricerca di base, dati quantitativi ed empirici)

La CFR raccomanda alle università, alle scuole universitarie professionali, agli istituti di ricerca, alle accademie delle scienze e al Fondo nazionale svizzero (FNS) di promuovere la ricerca di base sulla protezione dalla discriminazione e dal razzismo.

Nell'attuale panorama di ricerca mancano studi e dati quantitativi ed empirici sul fenomeno, sulla sua genesi, sui pregiudizi e gli stereotipi che affiorano e si perpetuano e, in certi casi, anche sui metodi e i mezzi rivelatisi efficaci nella prevenzione del razzismo contro gruppi specifici, per esempio nell'abbattimento di modelli negativi.

Nei programmi nazionali di ricerca (PNR)¹⁵ sono svolti progetti finalizzati alla soluzione di importanti problemi d'attualità. Finora, tuttavia, nessun PNR è stato dedicato al problema, socialmente e politicamente scottante, della discriminazione. La CFR raccomanda pertanto di studiare la discriminazione multipla e la concomitanza di diverse forme o esperienze di discriminazione: tra i neri, per esempio, le donne vivono forme di discriminazione diverse dagli uomini.

¹⁵ Sui PNR cfr. www.snf.ch > Förderung > Programme > NFP. I PNR devono rispondere ai seguenti criteri: puntare a soluzioni di orientamento pratico; avere un'impostazione interdisciplinare e transdisciplinare; essere coordinati e finalizzati a un obiettivo comune; attribuire grande importanza al trasferimento di conoscenze e alla comunicazione dei risultati. Dopo l'esame preliminare da parte della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), è il Consiglio federale che sceglie definitivamente i temi e incarica il FNS di avviarne la trattazione nel quadro di un PNR.

Sintesi dello studio

Il razzismo contro i Neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure

Svolta su mandato della Commissione federale contro il razzismo CFR da

Tarek Naguib
Kurt Pärli
Nadine Bircher
Sara Licci
Salome Schärer

Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) / Cattedra di Diritto privato sociale
Università di Basilea

2017

Introduzione

Secondo il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale dell'ONU, il razzismo contro le persone di origine africana affonda le sue radici nel regime schiavista. Considerate le implicazioni del problema, nel 2011 lo stesso organo di vigilanza ha emanato la raccomandazione generale n. 34, nella quale gli Stati contraenti sono espressamente tenuti a combattere la discriminazione delle persone di origine africana con tutti i mezzi disponibili. 10 anni prima, in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo di Durban, gli Stati dell'Africa meridionale, occidentale e centrale avevano chiesto risarcimenti per lo schiavismo ai Paesi dell'Europa e delle Americhe. Inoltre, la dichiarazione e il programma d'azione della Conferenza contengono diversi passaggi in cui si richiedono agli Stati contraenti misure mirate ed efficaci contro le conseguenze della tratta transatlantica degli schiavi. Successivamente, la Commissione per i diritti umani dell'ONU ha istituito un gruppo di lavoro peritale con l'incarico di studiare a fondo le relazioni tra la storia del colonialismo e il razzismo dei giorni nostri contro le persone di origine africana, di sviluppare strategie per combatterlo e di proporre apposite misure.

Diversi organi internazionali di vigilanza sui diritti umani hanno a più riprese criticato le autorità per l'insufficiente attenzione dedicata al razzismo contro i neri. A tutt'oggi, l'analisi critica del coinvolgimento della Svizzera nel colonialismo (colonial entanglement) e nelle sue conseguenze è molto lacunosa. Pur non avendo mai avuto colonie, il nostro Paese ha anch'esso tratto vantaggi economici e politici dal colonialismo e dalla tratta transatlantica degli schiavi (colonialism without colonies). Anche alla popolazione svizzera, come a quella degli ex Stati coloniali sono stati inculcati l'idea della «superiorità della cultura europea e cristiana» e, di riflesso, il mito «dell'Africa nera inferiore e incivile». Anche in Svizzera, i neri «danno nell'occhio» e sono «inevitabilmente» esposti a forme di discriminazione razziale strutturali e quotidiane riconducibili all'immaginario coloniale e a disuguaglianze strutturali. Resta tuttavia ampiamente inspiegato in che cosa consista la specificità del razzismo contro i neri, come si manifesti nei dettagli e quali conseguenze sociali, politiche e giuridiche abbia.

Il presente studio giuridico analizza la collocazione del fenomeno del «razzismo contro i neri» nella teoria del diritto, chiarisce in che misura il diritto internazionale vincoli le autorità a prendere provvedimenti specifici e descrive come il razzismo contro i neri si manifesti in Svizzera. Mostra inoltre quali contromisure possa attuare lo Stato e in che cosa consistano i problemi. Sulla base dei risultati, formula infine all'attenzione del committente – la Commissione federale contro il razzismo – raccomandazioni su come possa essere sostenuta una gestione compatibile con i diritti umani del problema del razzismo contro i neri.

Per ragguagli su fonti e metodologia e maggiori informazioni sui risultati, rinviamo allo studio integrale, che può essere consultato in Internet all'indirizzo www.ekr.admin.ch.

I. Il concetto di «razzismo contro i neri» nella teoria del diritto

1.1 Genesi storica del fenomeno

La schiavitù disumanizzò uomini e donne neri originari dell'Africa orientale, meridionale, centrale od occidentale. Dal XVI al XIX secolo gli antenati della diaspora africana furono trasportati al di là dell'Atlantico e costretti a svolgere lavori forzati nelle piantagioni e nelle miniere dell'America del Nord e dei Caraibi. Trafficanti di schiavi europei barattavano prodotti finiti con schiavi che trasportavano dalle coste dell'Africa in America dove li scambiavano con materie prime (estratte da altri schiavi) che rivendevano poi in Europa. Utilizzati come bestie da lavoro nei campi e in casa, gli schiavi erano anche oggetto di ludibrio e fonte di appagamento delle fantasie sessuali dei loro padroni. Colonialismo e schiavismo hanno fatto sì che i neri di origine africana siano ancora oggi oggetto di stereotipi razzisti particolari e di forme specifiche di discriminazione strutturale. Il razzismo contro i neri africani (nel seguito: razzismo contro i neri) si distingue da tutte le altre forme di razzismo cui sono esposte le persone dalla pelle scura di altra provenienza (asiatica, araba, persiana o sudamericana).

All'epoca d'oro della tratta degli schiavi transatlantica è stato sviluppato, su base religiosa ma anche (pseudo) scientifica, il costrutto di una «razza» nera africana di infimo livello. È vero che già nell'antichità circolava l'idea che le popolazioni di diverso colore della pelle e dei capelli fossero anche altrimenti diverse. Tuttavia, l'Africa ha cominciato a essere demonizzata come il nemico animalesco, primitivo e malvagio di tutti i buoni valori soltanto a partire dal XV secolo, con il sorgere del colonialismo. Rifacendosi alla maledizione pronunciata da Noè contro Cam, ambienti di cultori della bibbia hanno sviluppato l'immagine letteraria del nero barbaro e selvaggio. Il bianco divenne il simbolo della bellezza, della purezza e della virtù, il nero il colore del male, della disgrazia e della laidezza. Sull'onda dell'illuminismo, dalla fine del XVII secolo medici, scienziati e filosofi coniarono il concetto di «razza negroide» per inserire i neri africani in una classificazione gerarchica. Una pratica diffusa dell'antropologia consisteva nel misurare il teschio, pesare il cervello e definire la pigmentazione di pelle e capelli per ottenere un contesto che permettesse di definire i neri come geneticamente caotici, emotivo-irrazionali e primitivi.

Sovrapponendosi agli aspetti già stratificati, sulle ali dello sviluppo commerciale del XIX e XX secolo si diffuse anche nella società svizzera l'immagine del «negro» primitivo. Sotto la poderosa spinta di un capitalismo in piena espansione, le merci circolavano ora a livello planetario ed erano destinate ad una fetta sempre maggiore delle società dell'Europa occidentale. La pubblicità dei prodotti coloniali si servì a piene mani dell'immagine dell'Africa incivile, e anche nella letteratura da

viaggio, sulle cartoline esotiche, nei libri per bambini, nelle mostre nazionali e nelle esposizioni etnografiche erano diffuse immagini razziste che presentavano in neri africani come selvaggi primitivi.

1.2 Modelli tipici del razzismo contro i neri

Il razzismo contro i neri si nutre di attribuzioni come «emozionale», «irrazionale», «stolto», «sessocentrico», «istintivo», «sporco» e «pigro». Le immagini e le loro conseguenze possono tuttavia avere sfumature diverse secondo i contesti e in funzione di altri elementi fisionomici, per esempio differenze nel colore della pelle o nelle caratteristiche dei capelli. Importanti sono anche il genere, la stazza fisica e l'età delle persone, essenziali le condizioni socioeconomiche, la posizione sociale e il contegno. Decisiva anche la presenza o meno di una disabilità fisica o psichica tale da rappresentare una barriera sociale alla partecipazione alla vita della comunità. La virulenza del razzismo contro i neri dipende infine anche dal contesto storico, politico, culturale, economico e sociale in cui il fenomeno si manifesta.

La storia dello schiavismo negli Stati Uniti d'America ha avuto un'influenza decisiva sullo sviluppo del razzismo contro i neri della diaspora ed è quindi molto istruttiva in materia. Nel solco della tradizione del blackface, i minstrel show rappresentavano i neri come «ignoranti, pigri, superstizioni, gioiosi, musicali e frivoli». Col tempo si cristallizzarono figure tipiche: la «Mammy» è la schiava afroamericana fedele alla famiglia bianca e dedita all'accudimento dei bambini e della casa come «amica e consigliera asessuata, religiosa e superstiziosa». Il «Mandingo» è «l'uomo tutto sesso» buono soltanto per lavori da bestia. La «Sapphire» è la donna «forte, mascolina, aggressiva e arrogante» priva della benché minima dolcezza materna, la «Jezebel» la donna «promiscua e immorale». Il «Sambo» è l'uomo «felce, giulivo, irresponsabile e spensierato» dei libri per bambini. La «Tragic Mulatte» una donna dalla pelle soltanto leggermente scura «egoista e senza scrupoli» che punta alla scalata sociale cercando a tutti i costi di sposare un uomo bianco della classe media.

La storia dello schiavismo è ancor oggi una pesante ipoteca. Non c'è un nero al mondo che non «salti all'occhio» e non sia «inevitabilmente» condannato a sentirsi quotidianamente estraneo alla società bianca dominante. La vista della pelle nera risveglia sempre – consciamente o inconsciamente – immagini e discriminazioni coloniali. L'inferiorizzazione storica rende relativamente facile l'approccio discriminatorio ai neri. Le disparità sistematiche seguite al colonialismo sono riprodotte ancora oggi da discriminazioni quotidiane. Le conseguenze sono paura, rabbia e diffidenza reciproca.

1.3 Struttura del concetto di «razzismo contro i neri»

Nella presente perizia il termine «nero» è inteso nell'accezione riferita all'esperienza caratterizzata dal retaggio del colonialismo specifica ai neri originari dell'Africa occidentale, centrale o meridionale. Il razzismo contro i neri presenta cinque elementi essenziali:

- (1) **Razzismo biologico:** storicamente il razzismo contro i neri è fondato su una classificazione biologistico-genetica. I neri di origine africana sono stati classificati come «razza» geneticamente inferiore da biologi e umanisti.
- (2) **Legittimazione dell'espansione nazionale:** lo scopo della classificazione razzista era la legittimazione delle ambizioni di crescita economica e influenza politica degli Stati nazionali occidentali.
- (3) **Disumanizzazione planetaria attraverso lo schiavismo:** la tratta transatlantica degli schiavi è al tempo stesso radice della narrativa dell'africano nero animalesco e primitivo e veicolo della diffusione mondiale dell'idea dei neri come subumani selvaggi.
- (4) **Inferiorità inevitabile:** essere neri significa essere palesemente e inevitabilmente inferiori. Mentre i bianchi vivono l'esperienza di dare nell'occhio come conferma della loro presunta superiorità, i neri la percepiscono come umiliazione e controllo.
- (5) **Forme di discriminazione invasive:** i neri di origine africana sono esposti a forme invasive e cumulative di razzismo che affondano le radici nella storia dello schiavismo, che agevolava l'accesso ai corpi neri con azioni discriminatorie.

II. Obblighi internazionali

2.1 Diritto internazionale

Nel 2002, nella sua prima seduta l'UN Working Group on People of African Descent (gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle persone di discendenza africana) ha chiarito che il razzismo contro i neri va affrontato specificamente e appropriatamente in quanto problema sociale con storia propria: «Owing to the special and unique nature of discrimination often faced by people of African descent, particularly that related to the legacies of colonialism, slavery and the transatlantic slave trade, the Working Group deems it appropriate to make a careful distinction between their situation and that of other groups who face racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. It also sees the need to construct and delineate specific juridical categories that make it possible to address their needs adequately and overcome the obstacles they face.»

Nelle raccomandazioni che ha formulato negli ultimi 15 anni, il gruppo di lavoro si fonda essenzialmente sulla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) e sui rapporti del relatore speciale delle Nazioni Unite sul razzismo. La CERD non prevede per altro alcuna disposizione specifica per il razzismo contro i neri: i singoli obblighi si evincono dai principi generali. Sono inoltre di fondamentale importanza i commenti generali dei comitati di vigilanza delle singole convenzioni, che il Tribunale federale ha definito come l'interpretazione coerente di un «organo di particolare autorità sugli obblighi derivati agli Stati dalla convenzione» (DTF 137 I 305).

Secondo la raccomandazione generale n. 34, in virtù del combinato disposto dell'articolo 2 e degli articoli 5 e 6 CERD, gli Stati contraenti s'impegnano a perseguire, con tutti i mezzi adeguati e senza indugio, una politica tendente a eliminare ogni forma di discriminazione strutturale e di razzismo nei confronti dei neri di origine africana. Per la concretizzazione degli obblighi si è fatto riferimento, oltre che alle raccomandazioni generali, alla dichiarazione e al piano d'azione della Conferenza internazionale contro il razzismo e ai rapporti del relatore speciale delle Nazioni Unite contro il razzismo e l'intolleranza. Grande importanza rivestono anche i rapporti annuali del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle persone di discendenza africana.

Nel seguito esponiamo gli obblighi elementari cui la Svizzera deve ottemperare in virtù del diritto internazionale, in particolare della CERD.

2.2 Riconoscimento della dimensione storica

(1) In virtù del combinato disposto dell'articolo 2 capoverso 1 lettera e e dell'articolo 7 CERD, gli Stati contraenti riconoscono che, a causa della storia dello schiavismo, i neri di origine africana sono esposti a forme specifiche di razzismo. La Svizzera s'impegna pertanto ad analizzare scientificamente il proprio coinvolgimento politico, economico e culturale nel colonialismo. I risultati della ricerca vanno diffusi attraverso provvedimenti adeguati.

(2) In virtù del combinato disposto dell'articolo 5 e dell'articolo 2 CERD, gli Stati contraenti rilevano sistematicamente e periodicamente dati sugli episodi di discriminazione contro i neri di origine africana. I dati poggiano sull'autoidentificazione e sulle esperienze della popolazione nera e sono rilevati e pubblicati soltanto previo accordo degli interpellati e nel rispetto della protezione dei dati.

(3) In virtù dell'articolo 7 CERD, gli Stati contraenti s'impegnano a informare la popolazione sull'ingiustizia storica del colonialismo e sulle sue correlazioni con le attuali forme di discriminazione razziale. In questo contesto devono spiegare in termini adeguati in che modo le forme passate e contemporanee del razzismo contro i neri turbino il rapporto tra la popolazione di origine africana e la società maggioritaria.

2.3 Divieti di discriminazione

(1) In virtù del combinato disposto dell'articolo 2 capoverso 1 lettere a e b e degli articoli 1 e 5 CERD, gli Stati contraenti si impegnano a vietare nel modo più assoluto ogni tipo di atto o pratica discriminatoria. Non è ammesso svantaggiare chicchessia a causa del suo colore. Provvedimenti statali riferiti al colore della pelle sono leciti soltanto quando il colore della pelle è un criterio palesemente necessario al riconoscimento e il provvedimento è equilibrato. Il colore della pelle può per esempio far parte dell'identikit di un criminale, a condizione che il soggetto sia ricercato per un atto individuale ben preciso. Le autorità garantiscono che le istituzioni pubbliche si attengano a questi obblighi nell'espletamento delle loro funzioni.

(2) In virtù del combinato disposto dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c e degli articoli 4 e 5 CERD, gli organi esecutivi e legislativi sono tenuti ad utilizzare tutti i possibili mezzi legali per far cessare la discriminazione da parte di privati. La discriminazione sulla base del colore della pelle costituisce una grave lesione della dignità umana e della personalità. La legge prevede misure equilibrate per la riparazione appropriata della violazione.

(3) Inoltre, in virtù dell'articolo 4 CERD gli Stati contraenti sono tenuti a perseguire penalmente l'istigazione all'odio razziale e le denigrazioni pubbliche. All'atto di stabilire l'entità della pena va tenuto presente che affermazioni discriminatorie che alludono allo schiavismo e al colonialismo rappresentano gravi lesioni della dignità

umana individuale o collettiva e che anche un'affermazione apparentemente «innocua» può essere penalmente rilevante, nella misura in cui diffonde l'idea colonialista della superiorità di una razza.

2.4 Misure di promozione

(1) In virtù del combinato disposto dell'articolo 1 capoverso 4 e degli articoli 2 e 6 CERD, gli Stati contraenti sono tenuti a predisporre i mezzi di sostegno necessari affinché le comunità nere possano realizzare iniziative per la cura della propria identità e l'elaborazione della propria storia.

(2) In virtù del combinato disposto dell'articolo 2 capoverso 1 lettere c e dell'articolo 5 CERD, gli Stati contraenti sono tenuti a garantire che la popolazione nera e le sue comunità possano partecipare ai processi politici e istituzionali senza essere discriminate. Allo scopo, prendono i provvedimenti necessari a rilevare ed eliminare sistematicamente tutti i riflessi degli stereotipi razzistico-coloniali sulla prassi delle autorità e badano costantemente a che le leggi e altre prescrizioni e le routine e culture istituzionali non svantaggino i membri delle comunità nere.

(3) In virtù del combinato disposto degli articoli 1 e 2 e dell'articolo 5 CERD, gli Stati contraenti prendono apposite misure speciali (*misure positive*) ove le misure generali siano inefficaci contro la discriminazione strutturale della popolazione nera.

III. Quadro delle misure statali contro il razzismo verso i neri

3.1 Dati disponibili

Sulla discriminazione dei circa 100 000 neri che secondo una stima del 2014 dell'organizzazione CRAN vivono in Svizzera non ci sono praticamente dati. Un'indagine condotta tra le organizzazioni d'interesse e l'analisi di 115 casi giuridici, di 201 casi di consulenza e di rapporti e pubblicazioni scientifiche dimostrano tuttavia che i neri sono vittima di diverse forme di discriminazione, spesso invasive, che presentano i caratteri tipici del razzismo coloniale:

(1) Modelli razzisti: i neri sono etichettati come irrazionali, emozionali, istintivi, pigri, violenti e criminali. Inoltre sono spesso associati a mancanza d'igiene, sporcizia, malattie e rischio di contagio. Tipica anche la loro riduzione alla dimensione sessuale: bruti violentatori gli uomini, oggetti del desiderio esotici le donne.

(2) Forme di discriminazione: tra le forme di discriminazione si annoverano la violenza fisica, le ingiurie, la ridicolizzazione, l'aperta manifestazione di disgusto e il rifiuto del contatto. Tipiche anche l'ostentazione di superiorità, la stigmatizzazione, l'omissione di aiuto e l'instillazione di un senso di non appartenenza alla società svizzera. I neri subiscono però anche abusi d'ufficio e sono svantaggiati nell'accesso alle risorse. Secondo tutte le organizzazioni interpellate, la forma di discriminazione meno diffusa è la violenza fisica.

(3) Ambiti della vita interessati: i neri sono discriminati in tutti gli ambiti della vita. L'alloggio, il dibattito pubblico, l'istruzione e la polizia sono i settori citati più frequentemente sia dalle organizzazioni d'interesse che dai servizi specializzati in materia d'integrazione. Non vi è invece unità di vedute sui settori della migrazione, della giustizia, della sicurezza sociale e della protezione dei minori e degli adulti. Al contrario delle autorità competenti per l'integrazione, le organizzazioni d'interesse ritengono che in questi settori dell'attività statale i neri siano vittima di razzismo piuttosto spesso o addirittura molto spesso.

(4) Conseguenze: per molti neri vivere in una società maggioritaria bianca è sinonimo di controllo e umiliazione. La discriminazione genera rabbia e disperazione con tutto un corollario di paure anche molto profonde, vergogna e altri sentimenti. Molti sviluppano una forte diffidenza nei confronti della società che può pesare non poco sul rapporto con autorità e organizzazioni. Vi è inoltre il rischio che le pratiche discriminatorie rafforzino gli stereotipi razzisti nei confronti della popolazione nera.

(5) Strategie di comportamento: una frequente reazione all'esperienza del razzismo è il tentativo di convivere e di adeguarsi. Molti si vedono costretti a sviluppare strategie per eludere o evitare la discriminazione, per esempio non andando in certi posti. Rimuovono l'esperienza e hanno bisogno di tempo per passare dall'autocolpevolizzazione e dalla sopportazione silenziosa all'elaborazione attiva del vissuto. Altri invece lo tematizzano subito con amici e conoscenti. In alcuni, l'esperienza del razzismo può sfociare in diverse forme di resistenza e d'impegno antirazzista.

3.2 Situazione giuridica

Ad eccezione di una disposizione dell'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali conformemente alla quale la Confederazione è tenuta a rilevare ogni due anni l'«ostilità nei confronti delle persone di colore», nella legislazione svizzera non vi sono disposizioni che citino *specificamente* il razzismo contro i neri. Il razzismo è tuttavia parte integrante del diritto come problema sociale *generale*. Il principio sovraordinato è costituito dal divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale. Il divieto di discriminazione deve valere in tutto l'ordinamento giuridico. Chi esercita funzioni statali vi è vincolato e deve contribuire alla sua realizzazione. Importanza fondamentale riveste inoltre la norma penale contro la discriminazione razziale, che dispone il perseguimento penale delle forme gravi di discriminazione pubblica. Da analisi della prassi giuridica e da un'indagine tra le organizzazioni d'interesse e colloqui con esperti sono emersi i seguenti risultati:

(1) Scarsa efficacia del divieto costituzionale di discriminazione. Il divieto costituzionale di discriminazione razziale è praticamente senza importanza per la protezione della popolazione nera. L'accesso alla giustizia presuppone che l'interessato sia disposto ad affrontare tutta una serie di ardui ostacoli e abbia buone possibilità di superarli. Una delle controindicazioni più serie è che in un procedimento giudiziario per discriminazione i neri corrono un rischio particolarmente alto di esporsi per poi ritrovarsi indifesi. Provare la discriminazione razziale è infatti difficile, in quanto il vero movente in genere è dissimulato. Inoltre, i procedimenti giudiziari sono lunghi e complessi e possono costare molto. Gli avvocati sconsigliano di intentare causa allo Stato. Anche i consultori sono molto prudenti nel consigliare di adire le vie legali. Non dispongono delle risorse necessarie per un sostegno efficace e accurato.

(2) Scarso approfondimento della problematica da parte delle autorità penali. Al contrario del divieto costituzionale di discriminazione, la norma antirazzismo è uno strumento efficace. Tuttavia, sanziona soltanto l'istigazione all'odio e la discriminazione razziale in pubblico, il che significa che gran parte degli atti razzisti non rientrano nel suo campo d'applicazione. Inoltre, l'analisi di 110 cause intentate in materia dimostra che le autorità penali non approfondiscono le manifestazioni specifiche del razzismo contro i neri. Le motivazioni delle decisioni mancano di fondatezza. Così, lo scopo della pena, cioè la riparazione del torto, può essere raggiunto soltanto in maniera insufficiente. Una sentenza d'assoluzione motivata superficialmente è già di per sé più difficile da accettare. Ma lo è ancora di più quando si tratta di un errore giudiziario. Ad esempio quando affermazioni

come «Devo spaccarti il muso, negro?», «Mezzo negro», «Ne va dell'esistenza del nostro popolo e del futuro dei nostri figli *bianchi*» e «Sporco asilante» sono dichiarate compatibili con la norma penale senza grandi approfondimenti.

(3) Scarsa fiducia nella giustizia e nella polizia. Gli ardui ostacoli che sbarrano l'accesso alla protezione giuridica e l'approfondimento pressoché inesistente del fenomeno del razzismo da parte dei tribunali minano la fiducia nella giustizia della popolazione nera. I consultori riferiscono di episodi in cui persone che volevano sporgere denuncia per razzismo ne sono state dissuase dalla polizia con argomenti speciosi. Le organizzazioni d'interesse puntano il dito contro i fitti intrecci che legano polizia, pubblici ministeri e tribunali. A loro parere, in queste condizioni intentare causa alla polizia non ha alcun senso, in quanto i tribunali credono tendenzialmente alla polizia e l'indipendenza dell'istruttoria del pubblico ministero non è sufficientemente garantita. Chi si difende contro controlli di polizia razzisti rischia una multa per impedimento di atti dell'autorità o rifiuto di ottemperare a un ordine di polizia

3.3 Politica e amministrazione

Da quando, nel 2001, è stato deciso di stanziare fondi federali per la lotta al razzismo e la promozione dei diritti umani, le iniziative delle organizzazioni di neri sono aumentate. Nella maggior parte dei casi con progetti nei settori della cultura e dell'integrazione. Rare invece le attività a sostegno della presa di coscienza della popolazione nera e praticamente inesistenti i progetti in cui la popolazione maggioritaria e le istituzioni vengono confrontate con il loro razzismo. Se la popolazione nera è molto restia a impegnarsi attivamente e pubblicamente contro il razzismo, è soprattutto perché politica e autorità non dedicano la necessaria attenzione al problema sociale del razzismo contro i neri, come del resto hanno fatto più volte notare anche il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale dell'ONU, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e il relatore speciale dell'ONU sul razzismo.

(1) Scarsa consapevolezza dell'importanza del colonialismo. La Svizzera non aveva colonie. Manca quindi quasi del tutto la consapevolezza del rapporto tra colonialismo e tratta degli schiavi e del coinvolgimento economico e politico del nostro Paese. Inoltre non si sa quasi nulla su quanto incida ancora il colonialismo sul razzismo contro i neri dei giorni nostri. Per questo le comunità nere chiedono alle autorità di affrontare con più responsabilità la storia della Svizzera durante il colonialismo.

(2) Bisogno di maggiori conoscenze sul razzismo contro i neri. Non vi sono praticamente studi su come si manifesti il razzismo contro i neri. Nel quadro dell'indagine, gran parte delle autorità cantonali e comunali per l'integrazione hanno dichiarato di volerne sapere di più sul razzismo, ma di non disporre delle risorse umane necessarie. Soltanto una minoranza ritiene che il razzismo contro i neri non debba essere un tema specifico dell'impegno statale contro il razzismo.

(3) Tendenza alla banalizzazione del razzismo contro i neri. Nonostante da qualche anno se ne constati l'aumento nel dibattito pubblico, il razzismo contro i neri è sottovalutato. Le autorità cantonali e comunali fanno troppo poco per accordare al fenomeno la debita importanza. Alla domanda se sostengano finanziariamente provvedimenti e progetti di terzi specificamente destinati alla lotta al razzismo contro i neri, praticamente tutte le autorità hanno risposto di no. Un maggiore impegno potrebbe contribuire a creare spazi di manovra per attività antirazziste da parte delle organizzazioni e della popolazione nera.

(4) Apertura delle istituzioni. In seno alle autorità praticamente nessuno si chiede se la cultura, le prassi, la conduzione e le forme di comunicazione dell'istituzione tengano conto senza discriminazioni delle esigenze della popolazione nera.

Alle autrici e agli autori del presente studio erano state commissionate anche raccomandazioni all'attenzione del committente. Riferite a ben precise priorità (rilevazione di dati, cultura della decolonizzazione, autorizzazione e rappresentanza, apertura delle istituzioni, protezione giuridica e sensibilizzazione della giustizia), le raccomandazioni propongono misure legislative e provvedimenti nel campo dell'attività governativa e amministrativa e della giustizia a tutti i livelli istituzionali.

Lo studio completo in lingua tedesca può essere scaricato come rapporto finale dal sito Internet della CFR www.ekr.admin.ch.

