

# 2014

**Discriminazione razziale in Svizzera**  
**Rapporto del Servizio per la lotta**  
**al razzismo 2014**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



**Discriminazione razziale in Svizzera –  
Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2014**

### **Sigla editoriale**

Lettorato: Patricia Götti Zollinger, götti kommuniziert  
Traduzione: Servizio linguistico SG-DFI  
Layout e stampa: Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL, 3003 Berna  
Editore: Servizio per la lotta al razzismo SLR  
Dipartimento federale dell'interno DFI  
Segreteria generale SG-DFI  
3003 Berna  
ara@gs-edi.admin.ch  
www.slr.admin.ch

Berna, marzo 2015

# Indice

<b>Prefazione</b>	<b>7</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>8</b>
<b>2 Definizioni</b>	<b>10</b>
<b>3 Basi legali</b>	<b>13</b>
<b>4 Competenze istituzionali</b>	<b>18</b>
<b>5 Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili</b>	<b>21</b>
5.1 Numero di episodi manifesti	23
5.1.1 Episodi sanzionati dalla legge	23
5.1.2 Episodi di discriminazione vissuta	24
5.2 Atteggiamenti	26
5.3 Moventi	26
5.3.1 Discriminazione vissuta	26
5.3.2 Appartenenza a un gruppo	27
5.3.3 Atteggiamenti	29
5.4 Ambiti di vita e ricorrenza della discriminazione vissuta	31
5.5 Forma o mezzo di discriminazione	32
5.6 Indicazioni socioeconomiche sulle vittime e gli autori di discriminazioni	33
5.6.1 Vittime di discriminazioni	34
5.6.2 Autori di discriminazioni	35
5.7 Conclusioni e prospettive	36
<b>6 Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera</b>	<b>38</b>
6.1 Misure trasversali a livello nazionale	38
6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC	38
6.2 Misure specifiche per ambito di vita	44
6.2.1 Economia e lavoro	44
6.2.2 Scuola e formazione	49
6.2.3 Alloggio	52
6.2.4 Salute	56
6.2.5 Settore sociale	59

6.2.6	Tempo libero e sport	61
6.2.7	Vita notturna	63
6.2.8	Polizia	64
6.2.9	Esercito	66
6.2.10	Procedura di naturalizzazione	67
6.2.11	Partecipazione politica	69
6.2.12	Estremismo di destra	72
6.3	Temi specifici	75
6.3.1	Convivenza delle comunità religiose	75
6.3.2	Antisemitismo e misure per combatterlo	77
6.3.3	Razzismo antimusulmano e misure per combatterlo	81
6.3.4	Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo	85
6.3.5	La situazione degli Jenisch stanziali e nomadi in Svizzera	89
<b>7</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>93</b>
<b>8</b>	<b>Parere della Commissione federale contro il razzismo</b>	<b>95</b>
<b>9</b>	<b>Parere della Commissione federale della migrazione</b>	<b>97</b>
<b>10</b>	<b>Bibliografia</b>	<b>100</b>
<b>11</b>	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>104</b>
<b>12</b>	<b>Allegato</b>	<b>107</b>

## Prefazione

La Svizzera è un buon esempio di convivenza. La nostra è una società aperta che offre ospitalità a persone diverse per lingua, religione, colore della pelle e cultura. Merito soprattutto della popolazione, certo. Ma anche le nostre istituzioni e organizzazioni forniscono un contributo indispensabile alla pace sociale e culturale: scuola dell'obbligo, organi dello Stato sociale, associazioni, chiese, aziende – tutti fanno la loro parte. Né va dimenticata l'importanza decisiva del sistema federalistico, grazie al quale sono possibili soluzioni pragmatiche e compatibili con le singole realtà locali.

La coesione sociale non è scontata, ma va conquistata giorno per giorno. La Svizzera è un Paese culturalmente eterogeneo in cui la convivenza pacifica è un bene collettivo che ciascuno di noi deve coltivare quotidianamente. Soprattutto in un'epoca come questa, in cui in tutta Europa si fa sempre più prepotente il bisogno di salvaguardare la propria identità e non pochi pensano che erigere barriere sia la soluzione migliore.

La risposta al razzismo, alla xenofobia, all'ostilità antimusulmana e all'antisemitismo non può essere che una: tenere bene aperti gli occhi. Non bisogna cedere alla tentazione di considerare l'intolleranza un fenomeno di ordinaria amministrazione. Dobbiamo stare sempre all'erta. Su due fronti: reagendo subito e con la necessaria coerenza agli episodi di razzismo e sostenendo chi promuove quotidianamente l'integrazione. Dall'inizio del 2014 Confederazione e Cantoni sono impegnati nell'attuazione dei primi programmi d'integrazione cantonali. Per la prima volta in tutta la Svizzera si perseguono gli stessi scopi: promuovere l'integrazione e combattere la discriminazione. Una pietra miliare nella storia della politica dell'integrazione.

L'osservazione bipolare della realtà è compito del Servizio per la lotta al razzismo, che ci aggiorna così costantemente sull'efficacia della lotta al razzismo nel nostro Paese.

Alain Berset, consigliere federale  
Capo del Dipartimento federale dell'interno

# 1 Introduzione

La discriminazione a causa dell'origine, del colore della pelle, della religione, dello stile di vita o della lingua è un fenomeno riscontrabile in tutti gli ambiti della vita: sul mercato dell'alloggio, nel mondo del lavoro, all'ospedale, nei rapporti con le autorità, nello sport e nel tempo libero. Alcuni settori sono di competenza della Confederazione, molti altri dei Cantoni e dei Comuni. Il presente secondo rapporto del Servizio per la lotta al razzismo SLR fornisce una panoramica dei dati disponibili, traccia una valutazione complessiva della situazione in base ai risultati delle più recenti inchieste e offre un quadro sintetico delle criticità riscontrate nei singoli ambiti e degli approcci risolutivi attuati.

- Nella prima parte, dedicata alle informazioni di base, sono definiti i termini in uso, la situazione giuridica e le competenze istituzionali e presentati i dati disponibili (capp. 2–5). Per la prima volta è offerto un quadro sintetico delle tendenze evolutive della discriminazione razziale e del razzismo in Svizzera. Allo scopo sono stati utilizzati anche i risultati dell'inchiesta «Convivenza in Svizzera» (CiS), sviluppata e condotta dall'istituto di ricerca gfs.bern su incarico del SLR (cfr. cap. 5). Con il quadro delle tendenze evolutive, inclusa la rilevazione degli atteggiamenti, si è potuta soddisfare una richiesta avanzata nell'ultimo rapporto dalla Commissione federale contro il razzismo CFR e dalla Commissione federale della migrazione CFM.
- La seconda parte (cap. 6) riassume invece le misure adottate contro la discriminazione razziale. Dapprima è trattata l'attuazione della protezione contro la discriminazione nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali (PIC). In seguito è esposta la situazione in ambiti della vita particolarmente sensibili, quali il lavoro, l'alloggio o l'accesso alle prestazioni pubbliche, e infine sono affrontate questioni relative a gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili.

Le tendenze rilevate nell'inchiesta CiS non sono citate soltanto nel capitolo sui dati, ma anche nei capitoli dedicati ai singoli ambiti di vita o a temi specifici. Ne anticipiamo qui alcuni risultati. Per una chiara maggioranza degli intervistati, in Svizzera il razzismo è un problema serio o piuttosto serio e bisogna combattere la discriminazione razziale. Circa tre quarti degli interpellati considerano tutte le culture diverse ma equivalenti e pensano che gli individui non debbano essere classificati secondo razze, confessioni o nazionalità. Più della metà degli intervistati ritiene che la Svizzera faccia abbastanza contro il razzismo, circa un quarto auspica invece un



maggiore impegno e secondo un decimo fa già troppo. Secondo gli interpellati sono tenuti a fare qualcosa in primo luogo lo Stato, cioè la Confederazione, quindi, in ordine decrescente, i singoli cittadini, gli stranieri stessi, i media, la scuola, la polizia, le imprese, le chiese, le associazioni, lo sport, i sindacati e altri ancora<sup>1</sup>.

Questi risultati confermano che in Svizzera, come già osservato empiricamente, le tendenze razziste non hanno in generale un fondamento ideologico e che è soprattutto la discriminazione razziale nella vita quotidiana a causare offese e conflitti. Di conseguenza, le misure statali (p. es. nel quadro dell'attuazione dei PIC) sono sostanzialmente riferite agli ambiti della vita quotidiana. È pertanto indispensabile una stretta collaborazione con le strutture ordinarie, gli interessati e la società civile.

Il presente rapporto è fondato su informazioni elaborate da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni nel quadro dei rapporti sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD; RS 0.104) o per la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ECRI. Riflette quindi la valutazione interna dell'Amministrazione federale sul proprio operato (per questo le raccomandazioni degli organi di controllo internazionali delle convenzioni ratificate dalla Svizzera non sono in primo piano nonostante rappresentino importanti linee guida dell'azione statale). Per un riscontro esterno complementare, la CFR e la CFM sono state nuovamente invitate a esprimere il loro parere sul rapporto e sul lavoro di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. I loro contributi si trovano alla fine del rapporto (capp. 8 e 9).

---

<sup>1</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Sintesi dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014». Berna, dicembre 2014, pag. 10 segg.: [www.slr.admin.ch](http://www.slr.admin.ch) > Resoconto e monitoraggio periodico.

## 2 Definizioni

Razzismo e discriminazione razziale sono due temi in cui già intendersi sui termini è molto difficile e ogni scelta può avere conseguenze politiche e giuridiche. Nel 2014, il Servizio per la lotta al razzismo SLR ha commissionato uno studio giuridico sulle definizioni più importanti in uso in Svizzera e all'estero in relazione al fenomeno del razzismo. Elaborato in collaborazione con esperti del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, lo studio può essere usato come opera di consultazione su singoli aspetti, ma fornisce anche un quadro generale delle controversie filosofiche, politiche, scientifiche e giuridiche che caratterizzano i temi trattati. Qui di seguito ci limitiamo a definire i termini usati nel testo. Per eventuali approfondimenti, rinviamo allo studio citato, che può essere scaricato dal sito Internet del SLR<sup>2</sup>.

Il termine **razzismo** designa un'ideologia che, sulla base di criteri etnici, religiosi o nazionali, presume una suddivisione naturale dell'umanità in categorie (le cosiddette «razze») cui dà un ordine gerarchico. Di conseguenza le persone non sono considerate e trattate come individui, ma come appartenenti a queste pseudocategorie dalle caratteristiche comuni ritenute immutabili. Il costrutto sociale di «razza» non fa riferimento soltanto a caratteristiche esteriori, ma anche a presunte peculiarità dovute a cultura, religione od origine. Ecco perché, per esempio, differenze di status socio-economico sono «dichiarate» biologicamente date con l'appartenenza etnica, culturale o religiosa. Oggi il concetto di «razza» è usato raramente. Si parla piuttosto di culture incompatibili, etnie estranee o «stranieri» diversi e indesiderabili. Il **razzismo contro i neri** ci ricorda come il razzismo, in origine, facesse riferimento a caratteristiche fisiche. Dall'aspetto esteriore (fenotipo) si traggono conclusioni sull'interiorità (genotipo): la pelle nera è associata a caratteristiche personali o comportamentali negative. Altri tipi di razzismo, come l'antisemitismo, il razzismo antimusulmano o la xenofobia sono invece casi particolari «atipici» con una loro propria fenomenologia.

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

---

<sup>2</sup> Naguib, Tarek: Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Perizia commissionata dal Servizio per la lotta al razzismo. Winterthur/Berna, 27 agosto 2014: [www.slr.admin.ch](http://www.slr.admin.ch) > Diritto e consulenza > Basi legali.

e discriminazione possono toccare sia autoctoni che stranieri, indipendentemente dall'aspetto fisico e dalla religione.

Un fenomeno distinto dal razzismo e dalla discriminazione razziale è costituito dagli **atteggiamenti** sotterraneamente razzisti, antisemiti, ostili ai musulmani o xenofobi. Questi atteggiamenti, anch'essi non necessariamente fondati su dogmi ideologici, in generale non sfociano in atti di razzismo. Creano però un clima in cui la discriminazione razziale è almeno tollerata, se non addirittura benvista, anche se resta estranea alla prassi della maggioranza della popolazione.

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

La **xenofobia** è un atteggiamento fondato su pregiudizi e stereotipi che associa sentimenti negativi a tutto ciò che viene ritenuto straniero. Dal punto di vista sociopsicologico, un'immagine negativa degli «stranieri» produce un senso di superiorità. La costruzione di immagini di presunti «stranieri» o «altri» è di stampo socioculturale e può quindi essere modificata. L'uso del termine «xenofobia» è rischioso, in quanto spiegare i processi della stigmatizzazione in termini psicologici e biologici suggerisce che violenza ed esclusione siano date per natura. Il concetto di «xenofobia» è tuttavia utile per definire l'atteggiamento confuso e non necessariamente a sfondo ideologico di chi rifiuta per principio l'«inforestieramento» e auspica una politica dell'immigrazione estremamente restrittiva e selettiva. Il termine è per altro usato anche perché molto diffuso nei contratti e nei documenti internazionali.

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

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

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

### 3 Basi legali

La sensibilizzazione, la prevenzione, gli interventi e la mediazione sono mezzi molto importanti per combattere la discriminazione razziale. Affinché gli interessati possano difendersi nei casi concreti, sono però necessari anche strumenti legali. Nel 2012, il primo rapporto del SLR<sup>3</sup> ha fornito un quadro delle basi legali nazionali, cantonali e internazionali segnalandone gli aspetti critici ed esponendo la prassi di Confederazione e Cantoni.

Da allora il quadro legale è rimasto sostanzialmente invariato tanto a livello internazionale quanto a livello federale. Sul piano cantonale il divieto di discriminazione e la protezione dalla discriminazione sono disciplinate trasversalmente in diverse leggi e ordinanze separate riguardanti vari ambiti, quali la sanità, l'aiuto sociale, la pubblica educazione, le naturalizzazioni e la politica degli alloggi, ma anche in atti normativi concernenti le unità organizzative interne o attigue all'amministrazione pubblica<sup>4</sup>.

Per la lotta al razzismo in senso stretto è di fondamentale importanza l'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0), in cui il legislatore concretizza la sua intenzione di non tollerare comportamenti razzisti in Svizzera e, a partire da un certo grado di gravità, di punirli. Regolarmente vengono tuttavia depositate in Parlamento mozioni,

---

<sup>3</sup> Servizio per la lotta al razzismo: Rapporto 2012 del Servizio per la lotta al razzismo – Quadro della situazione e ambiti di intervento. Berna, marzo 2013, capitolo 3.

<sup>4</sup> P. es. art. 49 cpv. 3 della nuova legge sull'assistenza ospedaliera del Cantone BE, art. 18 dell'ordinanza attuativa della legge sull'aiuto sociale del Cantone ZH, art. 10 della legge sulla formazione del Cantone OW, art. 25 cpv. 1 lett. b della legge sulla cittadinanza del Cantone SG, art. 10 cpv. 3 lett. a dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio del Cantone BS, art. 15 cpv. 2 del regolamento del personale dell'ospedale universitario di Zurigo, art. 5 del regolamento del personale dell'Università di Basilea o art. 25 dell'ordinanza sul Centro di esecuzione delle misure per giovani adulti di Arxhof del Cantone BL.

iniziative e petizioni<sup>5</sup> che chiedono di abrogare o limitare questa norma o di sopprimere la Commissione federale contro il razzismo CFR (per la funzione della CFR, cfr. cap. 4). Nei suoi pareri in risposta a questi interventi, il Consiglio federale ha sempre proposto di respingerli.

A quasi 20 anni dall'entrata in vigore della norma penale i tribunali hanno chiarito la maggior parte dei punti critici della sua applicabilità. Il Tribunale federale ha fornito un'interpretazione di principio dei concetti espressi nell'articolo 261<sup>bis</sup> CP precisando in particolare quali affermazioni vadano considerate «pubbliche», che cosa si debba intendere per grave lesione della dignità umana e quali gruppi di persone debbano essere protetti dalla norma. Tuttavia, dall'analisi delle sentenze notificate alla CFR emerge che l'articolo 261<sup>bis</sup> CP non è interpretato in maniera omogenea e che quanto a sospensioni di procedimenti e non entrata nel merito le differenze tra i Cantoni sono considerevoli. Eppure il diritto vigente mette a disposizione strumenti che dovrebbero garantirne l'applicazione uniforme. A livello cantonale sono i pubblici ministeri superiori o generali ad averne la competenza; a questo scopo possono emanare istruzioni per i pubblici ministeri loro subordinati e impugnare tutte le sentenze e decisioni dinanzi all'istanza cantonale superiore. A livello federale, il Ministero pubblico della Confe-

<sup>5</sup> Mozione Gruppo dell'Unione democratica di Centro 14.3059 dell'11 marzo 2014 «Abrogazione dell'articolo sul razzismo»; petizione Ernst Indelkofer, Presseclub Schweiz, 12.2049 s del 13 luglio 2012 «Per l'abrogazione degli articoli 261<sup>bis</sup> CP e 171c CPM» (respinta il 21 gennaio 2013 dalla Commissione degli affari giuridici del CS); petizione Andres J.W. Studer 12.2044 s del 18 giugno 2012 «Per l'abrogazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP» (respinta il 21 gennaio 2013 dalla Commissione degli affari giuridici del CS); mozione Oskar Freysinger 12.3113 dell'8 marzo 2012 «Garantire la libertà di espressione» (respinta dal CN l'11 marzo 2014); mozione Christian Wasserfallen 09.4187 del 10 dicembre 2009 «Riforma e riorganizzazione della Commissione federale contro il razzismo» (tolta dal ruolo il 23 dicembre 2011 in quanto pendente da più di due anni); mozione Christoph Mörgeli 09.3843 del 24 settembre 2009 «Stralciare la disposizione antirazzismo» (tolta dal ruolo il 29 settembre 2011 in quanto pendente da più di due anni); mozione Jean Henri Dunant 07.3032 del 7 luglio 2007 «Ridurre a un franco i mezzi destinati alla Commissione contro il razzismo» (tolta dal ruolo il 20 marzo 2009 in quanto pendente da più di due anni); interrogazione Gerhard Pfister 07.1024 del 21 marzo 2007 «Commissione federale contro il razzismo. Travalicamento di competenze o violazione del principio di collegialità?» (liquidata); petizione Luc Champod 06.2002 del 17 maggio 2006 «Abrogazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP» (le Camere federali ne hanno preso atto senza tuttavia darvi seguito); iniziativa parlamentare Bernhard Hess 06.472 del 6 ottobre 2006 «Abrogazione della norma penale antirazzismo» (il 3 marzo 2009 il CN ha deciso di non darle seguito); mozione Gruppo dell'Unione democratica di Centro 05.3013 del 28 febbraio 2005 «Stralcio dell'articolo sul razzismo» (tolta dal ruolo il 20 marzo 2009 in quanto pendente da più di due anni); mozione Hannes Germann 04.3812 del 17 dicembre 2004 «Completamento dell'articolo sul razzismo» (respinta dal CS il 17 marzo 2005); mozione Gruppo dell'Unione democratica di Centro 04.3771 del 17 dicembre 2004 «Soppressione della Commissione federale contro il razzismo» (respinta dal CN il 19 marzo 2007); mozione Bernhard Hess 04.3607 dell'8 ottobre 2004 «Abrogazione della norma penale antirazzismo» 004 (tolta dal ruolo il 6 ottobre 2006 in quanto pendente da più di due anni); postulato Christoph Mörgeli 99.3645 del 22 dicembre 1999 «Smantellamento della Commissione federale contro il razzismo» (tolto dal ruolo il 14 dicembre 2001 in quanto pendente da più di due anni); mozione Jürg Scherrer 99.3169 del 21 aprile 1999 «Abrogazione della legge sul razzismo» (tolta dal ruolo il 22 dicembre 1999 perché l'autore ha lasciato la Camera).

derazione può presentare ricorso dinanzi al Tribunale federale per garantire l'unitarietà della giurisprudenza. Conformemente all'articolo 81 capoverso 2 della legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110), può interporre ricorso se il diritto federale prevede che una decisione deve essergli comunicata o deve essere comunicata a un'altra autorità federale, come è il caso per la norma penale contro la discriminazione razziale.

Il Tribunale federale pone condizioni particolarmente restrittive all'ammissibilità della limitazione della libertà di espressione. In caso di esternazioni politiche la norma penale contro la discriminazione razziale è applicata con molta prudenza. Secondo la raccolta di decisioni e sentenze concernenti l'articolo 261<sup>bis</sup> CP della CFR, soltanto nell'8 per cento dei casi l'accusato è una personalità politica e soltanto la metà di questo 8 per cento di casi sfocia in una condanna. I partiti politici, dal canto loro, reagiscono con misure proprie alle esternazioni razziste dei loro membri (p. es. espellendo dal partito chi si esprime in termini razzisti o sensibilizzando i propri membri ad un uso responsabile dei social media).

Nel complesso, dalla raccolta della CFR emerge che dal 2012 il numero e il tipo di casi giudiziari concernenti l'articolo 261<sup>bis</sup> CP restano pressoché costanti nel tempo<sup>6</sup>. Aumentano invece i casi di razzismo in Internet (in special modo sui social media come Facebook, Twitter, YouTube ecc.)<sup>7</sup> e gli autori sono sempre più spesso minorenni (giovani utenti dei social media). Per arginare quest'evoluzione, la Svizzera partecipa alla campagna del Consiglio d'Europa «No Hate Speech Movement»<sup>8</sup>. Su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS, la Federazione svizzera delle associazioni giovanili FSAG organizza nel biennio 2014–2015 diverse attività (p. es. eventi formativi). Un sito Internet specifico ([www.nohatespeech.ch](http://www.nohatespeech.ch)) offre ai giovani e alle organizzazioni giovanili informazioni inerenti ai discorsi dell'odio e propone idee e suggerimenti per chi voglia impegnarsi di persona contro questa piaga. Nello svolgimento di queste attività, la FSAG è seguita da un gruppo di gestione strategica in cui sono rappresentati anche il SLR, la CFR (dall'inizio del 2015) e l'associazione Co-habiter. Al tema «giovani e media» in generale è dedicato anche il programma «Giovani e media – programma nazionale

---

<sup>6</sup> Per un'analisi quantitativa dell'evoluzione degli episodi di razzismo e discriminazione in Svizzera, cfr. capitolo 5.

<sup>7</sup> Registrate alla voce «esternazioni scritte» nella statistica della CFR.

<sup>8</sup> <http://nohate.ext.coe.int> > The campaign

per la promozione delle competenze mediiali»<sup>9</sup> diretto dall'UFAS, che intende promuovere la sicurezza e la responsabilità dei bambini e dei giovani nell'uso dei media digitali compatibilmente con la loro età. In futuro, la CFR attribuirà un'attenzione particolare alla sensibilizzazione all'uso dei media online e dei forum in Internet. Infine, anche il SLR sostiene progetti contro il razzismo nei media online.

Ulteriori riflessioni sull'impiego di strumenti di diritto civile e diritto amministrativo contro la discriminazione nei diversi ambiti della vita saranno possibili soltanto quando saranno disponibili i risultati dello studio sull'accesso al diritto commissionato dalla Confederazione (cfr. più sotto).

Sullo sfondo dei conflitti esplosi in Medio Oriente nell'estate del 2014, successivamente alla pubblicazione del quinto rapporto dell'ECRI e nell'imminenza del ventesimo anniversario della norma penale contro la discriminazione razziale, nella sessione autunnale 2014 sono stati depositati numerosi interventi parlamentari in materia<sup>10</sup>. Oltre a provvedimenti generali (di sensibilizzazione e monitoraggio) contro il razzismo, l'antisemitismo, l'islamofobia e l'estremismo, questi interventi chiedono per esempio anche l'ampliamento delle competenze della CFR nella procedura concernente l'articolo 261<sup>bis</sup> CP, l'aumento delle risorse della CFR e del SLR, provvedimenti per gruppi di popolazione specifici (in particolare Jenisch/nomadi e neri) e provvedimenti per la promozione della conoscenza delle religioni.

---

<sup>9</sup> [www.giovaniemedia.ch](http://www.giovaniemedia.ch) > Programma nazionale

<sup>10</sup> Mozione Nadine Masshardt 14.3968 del 26 settembre 2014 «Monitoraggio del razzismo, dell'antisemitismo e dell'antisemitismo»; mozione Mathias Reynard 14.3980 del 26 settembre 2014 «Rafforzare le competenze della Commissione federale contro il razzismo»; interpellanza Cesla Amarelle 14.3985 del 26 settembre 2014 «Verso una campagna nazionale contro il razzismo e l'antisemitismo?» (trattata e liquidata dal CN il 12 dicembre 2014); interpellanza Aline Trede 14.3877 del 25 settembre 2014 «Quinto rapporto dell'ECRI sulla Svizzera. Misure per prevenire il razzismo e l'antiziganismo» (trattata e liquidata dal CN il 12 dicembre 2014); interpellanza Luc Recordon 14.3921 del 25 settembre 2014 «Antisemitismo e razzismo. Punto della situazione» (trattata e liquidata dal CN il 12 dicembre 2014); interpellanza Ada Marra 14.3783 del 24 settembre 2014 «Conoscenza delle religioni come misura di lotta contro il razzismo e la xenofobia»; postulato Christophe Darbellay 14.3710 dell'11 settembre 2014 «Potenziare le misure nell'ambito dell'estremismo violento». Per la prima sessione del 2015 è stato depositato il postulato Ada Marra 14.4127 del 10 dicembre 2014 «Lottare contro islamofobia e antisemitismo attraverso azioni preventive complementari alle sanzioni penali contro xenofobia e razzismo».



In considerazione delle misure illustrate nel primo rapporto, si possono osservare i seguenti sviluppi:

- **Consultori per vittime di discriminazione:** dal gennaio 2014, l’allestimento di offerte di consulenza è un obiettivo esplicito dei programmi d’integrazione cantonali (PIC). I lavori di attuazione sono iniziati in tutti i Cantoni, per informazioni più precise si rimanda al capitolo 6.1.1.
- **Corsi sulla guida giuridica:** continuano ad essere offerti i corsi sulla guida giuridica pubblicata dal SLR<sup>11</sup>. Nel 2014 ne sono stati tenuti quattro nella Svizzera tedesca e due nella Svizzera francese, nel 2013 rispettivamente sei e cinque. I corsi sono sempre più integrati nell’attuazione degli obiettivi PIC o utilizzati per il chiarimento di questioni organizzative. Nel 2015/2016, la guida giuridica sarà rivista e adeguata all’evoluzione della situazione e alle esperienze maturate.
- **Analisi dell’accesso al diritto:** diversi servizi federali hanno commissionato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU uno studio sui meccanismi che agevolano od ostacolano l’accesso delle vittime di discriminazione alla giustizia. Oggetto dello studio, la giurisprudenza applicata all’articolo 261<sup>bis</sup> CP e la prassi giuridica nei casi di discriminazione tra privati, in particolare nel diritto del lavoro e nel diritto di locazione. Lo scopo è di appurare se le disposizioni legali vigenti siano sufficienti a garantire protezione alle vittime di discriminazione o se invece vi siano lacune. Oltre che sull’analisi delle decisioni dei tribunali, lo studio è fondato su una dettagliata rilevazione tra i tribunali svizzeri e su interviste di approfondimento con esperti in materia. Probabilmente entro la fine del 2015 saranno dunque disponibili prime basi empiriche su larga scala per la prassi giuridica in Svizzera.

---

<sup>11</sup> Naguib, Tarek: Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale. Servizio per la lotta al razzismo. Berna, giugno 2009.

## 4 Competenze istituzionali

### A livello federale

La protezione dalla discriminazione e la lotta alla discriminazione sono temi trasversali che interessano tutti i settori a tutti i livelli istituzionali. Per questa ragione sono necessari organi specifici che garantiscano che siano trattati in maniera mirata e non elusi con dichiarazioni d'intenti non vincolanti. Questi organi sono in gran parte integrati nel Dipartimento federale dell'interno DFI con basi legali e doveri propri. A questi si aggiungono le commissioni extraparlamentari, molto importanti per il monitoraggio, la determinazione delle necessità di intervento e l'armonizzazione delle misure statali e non statali.

### Servizio per la lotta al razzismo

Il Servizio per la lotta al razzismo SLR promuove, contestualizza e coordina misure contro il razzismo e la discriminazione razziale e sostiene autorità e istituzioni a livello federale, cantonale e comunale. Di fondamentale importanza nella cooperazione con le istituzioni internazionali (in particolare l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OSCE), si impegna per il dialogo con le organizzazioni non governative e le istituzioni di ricerca. Istituito cinque anni dopo la Commissione federale contro il razzismo quale unità organizzativa della Segreteria generale del DFI al fine di rafforzare le attività interne all'Amministrazione federale, dalla sua fondazione al dicembre del 2014 il SLR ha sostenuto in tutto il Paese 762 progetti con oltre 15 milioni di franchi e 372 progetti in ambito scolastico con oltre 5 milioni di franchi. Dal 2015, è dotato di 3,4 posti e di un credito d'esercizio annuale di circa 260 000 franchi.

### Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito

Il Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito sostiene il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS in tutte le questioni legate all'estremismo nell'esercito. Attivo soprattutto nel campo della consulenza, della sensibilizzazione e della prevenzione, il servizio è a disposizione di tutti i membri dell'esercito (persone che prestano servizio, quadri di milizia e militari di professione) e dei loro familiari, delle autorità federali e cantonali e, quale destinatario di segnalazioni, dei media. Inoltre informa sui diversi movimenti estremisti e offre consulenze sugli aspetti giuridici della situazione, sui mezzi legali disponibili, sulle procedure ed eventualmente sui provvedimenti da prendere. Il servizio rispetta la responsabilità e le competenze dei quadri militari e lavora salvaguardando il segreto di servizio e la sfera privata; non è un organo di mediazione. Istituito nel 2002, è aggregato al SLR dall'agosto del 2005. Le sue attività

continuano tuttavia ad essere destinate esclusivamente all'esercito e il committente cui risponde è ancora il capo del personale dell'esercito (AFC 1). Può contare su un effettivo di 0,5 posti.

### **Commissione federale contro il razzismo**

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

### **Commissione federale della migrazione**

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

### **A livello cantonale e comunale**

La protezione dalla discriminazione è prevista esplicitamente o implicitamente nelle disposizioni costituzionali o legali sulla politica d'integrazione di tutti i **Cantoni**. Per attuare gli

obiettivi dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione sono stati istituiti uffici dell'integrazione o nominati delegati all'integrazione. I delegati all'integrazione hanno dal canto loro dato vita alla Conferenza dei delegati all'integrazione CDI, che collabora allo sviluppo della politica svizzera dell'integrazione e si batte costantemente per il riconoscimento della protezione dalla discriminazione quale pilastro della politica d'integrazione. La segreteria della CDI è gestita dalla Conferenza dei Governi cantionali CdC.

Anche le **Città e i Comuni** svolgono un ruolo centrale nell'attuazione concreta della protezione dalla discriminazione. Come i Cantoni, alcune Città hanno nominato delegati all'integrazione o istituito uffici dell'integrazione, che in parte sono attivi anche nella CDI.

## 5 Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili

Poiché il razzismo e la discriminazione razziale comprendono un ampio ventaglio di fenomeni, manca un sistema globale e unitario per raccogliere dati in materia. Per garantire un quadro della situazione e un coordinamento delle misure migliori, nel 2007 il Consiglio federale ha incaricato il SLR di documentare a intervalli regolari la portata delle discriminazioni razziali e degli atteggiamenti razzisti in Svizzera e le misure adottate per combatterli<sup>12</sup>. Inoltre, a complemento dei dati disponibili, ha disposto lo sviluppo di uno strumento per rilevare gli atteggiamenti xenofobi, razzisti e antisemiti.

Il primo rapporto del SLR ha fornito un quadro degli strumenti disponibili. Vista la grande eterogeneità dei dati ci si è chiesti se e in che modo fosse possibile sintetizzarli. Incaricato dal SLR, il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione SFM dell'Università di Neuchâtel ha verificato questa ipotesi sulla base dei dati disponibili sino alla fine di agosto del 2014. Le considerazioni seguenti riassumono i principali risultati dell'analisi (il documento integrale del SFM è pubblicato sul sito Internet del SLR<sup>13</sup>). È opportuno premettere che i termini e le valutazioni sono tratte dalle rilevazioni e dalle inchieste usate come fonti; dal punto di vista giuridico sono considerati episodi di razzismo o di discriminazione razziale soltanto i casi oggetto di una condanna giudiziaria.

I comportamenti e gli atteggiamenti razzisti o discriminatori sono rilevati da diverse istituzioni. Mentre gli *organi statali* censiscono gli atti giuridicamente rilevanti che sfociano in una denuncia, un procedimento o una condanna, i *media* e le organizzazioni indipendenti come i *servizi di consulenza o di assistenza* registrano anche gli episodi che non sono stati portati dinanzi a un'istanza giudiziaria e che configurano soltanto un sospetto di razzismo o di discriminazione razziale. Le inchieste rappresentative coprono invece gli atteggiamenti rilevanti nella popolazione. Inoltre, nel quadro del 67esimo monitoraggio dell'integrazione, l'Ufficio federale di statistica (UST) ha elaborato *indicatori dell'integrazione* che, a intervalli regolari, forniscono

---

<sup>12</sup> Cfr. rapporto Misure d'integrazione e relativo allegato, capitolo 3.9 «Misure del Servizio per la lotta al razzismo SLR», Berna, 30 giugno 2007: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > «Rapporto Misure d'integrazione» e «Allegato Pacchetto di misure» e gli obiettivi del Consiglio federale 2008, obiettivo 10 «Promuovere la coesione sociale»: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pianificazione politica > Gli obiettivi > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale Parte I «Gli obiettivi del Consiglio federale 2008»

<sup>13</sup> Ruedier, Didier: Rassistische Diskriminierung in der Schweiz: Nachweise aus verschiedenen Quellen. Neuchâtel, settembre 2014: [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Resoconto periodico e monitoraggio

informazioni sulle strutture e sui processi integrativi in tutti gli ambiti della vita, nonché indicazioni su eventuali ostacoli all'integrazione di matrice discriminatoria<sup>14</sup>.

Il presente capitolo mostra come è evoluto il numero di episodi di razzismo negli ultimi vent'anni in Svizzera sulla base del confronto e della sintetizzazione dei dati rilevati. Nel quadro presentato viene fatta una distinzione tra episodi di discriminazione documentati o sanzionati dallo Stato e casi di discriminazione vissuta. Vengono inoltre evidenziati i parallelismi tra gli atteggiamenti della popolazione, facendo ricorso anche e soprattutto ai dati dello studio pilota basato sull'inchiesta «Convivenza in Svizzera» pubblicato nel dicembre del 2014. Infine, si procede a un'analisi più approfondita degli episodi (moventi, ambiti di vita in cui avviene la discriminazione, indicazioni sulla situazione socioeconomica delle vittime e degli autori)<sup>15</sup>.

### **Inchiesta «Convivenza in Svizzera» (CIS)**

Commissionata dal SLR e accompagnata da un gruppo di lavoro interdipartimentale, l'inchiesta CIS è stata sviluppata e condotta dall'istituto di ricerca gfs.Bern. Nel 2010, nel 2012 e nel 2014 sono stati intervistati circa 1000 cittadini svizzeri e 700 cittadini stranieri sui loro atteggiamenti nei confronti di altri gruppi di popolazione. Per rilevare atteggiamenti costanti alla base delle singole affermazioni, nella fase di valutazione le risposte raccolte sono state raggruppate in indici: per esempio, solo gli intervistati che concordavano sistematicamente con tutte le affermazioni negative sui musulmani sono stati effettivamente censiti come persone con atteggiamenti negativi nei confronti di questo gruppo di popolazione. Le tre inchieste sono state condotte in forma di interviste personali (*face-to-face*) della durata di circa 56 minuti. Parallelamente, nella primavera e nell'autunno del 2014 è stato testato un metodo di intervista telefonica abbreviata (*Computer Assisted Telephone Interview, CATI*) ed è stato eseguito un confronto tra i due metodi. Il rapporto finale con i risultati e la descrizione dei metodi utilizzati è disponibile sul sito Internet del SLR<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> [www.statistica.admin.ch](http://www.statistica.admin.ch) > Popolazione > Migrazione e integrazione > Dati, indicatori

<sup>15</sup> Per non compromettere la leggibilità del testo si è rinunciato a riprodurre in questa sede i risultati dei test statistici. Inoltre, per non dare l'impressione di una precisione fittizia e per focalizzare l'attenzione su tendenze sicure, di norma, le cifre sono indicate senza decimali e ai valori assoluti si preferiscono i valori percentuali.

<sup>16</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Sintesi dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014». Berna, dicembre 2014: [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Resoconto periodico e monitoraggio. Il rapporto integrale dello studio (in tedesco) può essere consultato in Internet all'indirizzo: [www.gfsbern.ch](http://www.gfsbern.ch) > Publikationen > Dossiers > Zusammenleben Schweiz & Migration > 12.02.2015 > «Zusammenleben in der Schweiz»

Vista la loro provenienza da fonti molto diverse e la varietà degli approcci metodologici utilizzati (cfr. allegato), i dati presi in esame non si prestano come base per considerazioni fondate in cifre assolute. Per contro, grazie alla loro complementarità, possono essere perlomeno in parte sintetizzati in modo da individuare sviluppi e confermare o confutare ipotesi sul lungo periodo.

## 5.1 Numero di episodi manifesti

Occorre innanzitutto distinguere tra *episodi manifesti* e *atteggiamenti non visibili*. Questi ultimi non sfociano necessariamente in atti discriminatori, ma permettono di individuare i moventi. In secondo luogo, tra gli episodi manifesti distinguiamo quelli *sanzionati dalla legge* da quelli che rimangono giuridicamente impuniti (*discriminazione vissuta*). Dopo l'aumento rilevato dal 1992 al 2007, negli ultimi anni il numero di episodi sanzionati è in diminuzione. Il numero di quelli che rimangono impuniti, per contro, è in costante crescita.

### 5.1.1 Episodi sanzionati dalla legge

Gli episodi sanzionati dalla legge sono rilevati sulla base della raccolta di casi giuridici della CFR (reati ai sensi dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP) e della Statistica delle condanne penali (SUS; sentenze riguardanti gli articoli 261 e 261<sup>bis</sup> CP). Per motivi di comparabilità, sono considerati episodi soltanto i reati per i quali è stato emesso un verdetto di colpevolezza<sup>17</sup>.

Il grafico 1 mostra come i dati delle diverse fonti delineino una tendenza: dal 1995 fin verso il 2007 il numero di episodi è sensibilmente cresciuto, dopodiché ha cominciato a calare. La raccolta di casi giuridici della CFR, per esempio, riporta 18 verdetti di colpevolezza nel 1997, 36 nel 2007 e 15 nel 2012.

---

<sup>17</sup> I dati contenuti nel rapporto del Servizio delle attività informative della Confederazione sugli episodi di estremismo di destra non sono stati considerati benché in base alla raccolta statale siano stati sanzionati. Dal 2007 il rapporto rileva unicamente gli episodi che hanno un collegamento diretto con la violenza, per cui per quell'anno è inevitabile che il numero di episodi censiti sia inferiore rispetto all'anno precedente. Tuttavia, come mostra la curva rappresentata nel grafico 1, il numero di episodi continua a diminuire anche negli anni successivi (2008: 76 episodi; 2012: 46 episodi).

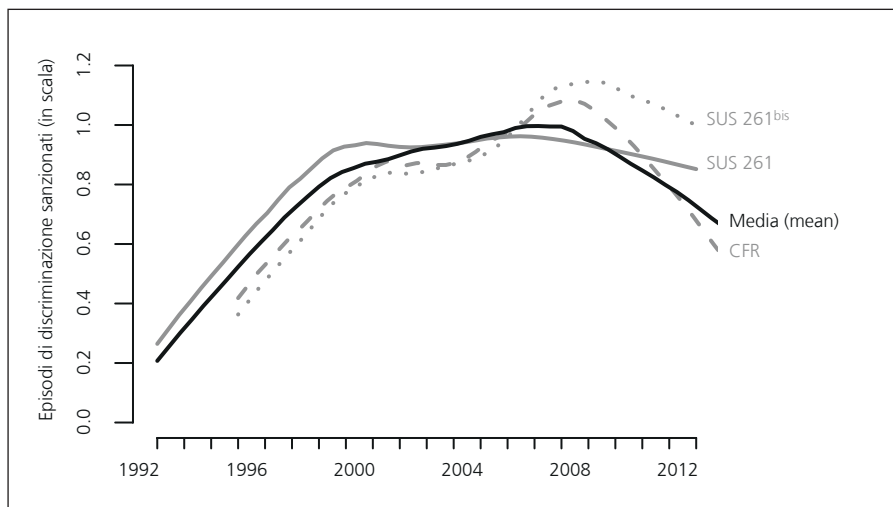


Grafico 1: episodi manifesti di discriminazione sanzionati da servizi statali: violazioni degli articoli 261 e 261<sup>bis</sup> CP. Per il confronto temporale, tutti i valori sono stati normalizzati (in scala) e sono state indicate solo le linee di tendenza (LOESS). La linea nera rappresenta la media delle tre linee di tendenza.

### 5.1.2 Episodi di discriminazione vissuta

I servizi di consulenza e assistenza censiscono anche episodi di razzismo e discriminazione che non sfociano necessariamente in una sanzione perché, per esempio, il procedimento viene abbandonato, non sono soddisfatti i presupposti secondo l'articolo 261<sup>bis</sup> CP o la vittima ha deciso di non adire le vie legali. D'altra parte non registrano tutti i casi, dato che le vittime possono anche avvalersi di una consulenza non specializzata, non avere accesso a un consultorio, elaborare la discriminazione subita senza una consulenza professionale o non aver percepito una discriminazione come tale.

Le fonti utilizzate per rilevare le tendenze della discriminazione vissuta sono: gli episodi di razzismo e discriminazione trattati nell'attività di consulenza e registrati nella banca dati del sistema di documentazione e monitoraggio del razzismo DoSyRa della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, i rapporti sull'antisemitismo del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione CICAD (Svizzera francese) e quelli della Federazione svizzera delle comunità israelite FSCI e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA (Svizzera tedesca), le informazioni del Servizio di coordinazione per la lotta contro la cri-



minalità su Internet SCOCI, i reclami presentati al Consiglio svizzero della stampa e all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR, i reati registrati nella Statistica criminale di polizia (SCP), le inchieste CiS, l'Indagine sociale europea (ESS) e il Monitoraggio della salute della popolazione migrante (GMM). A differenza degli episodi sanzionati, gli episodi di discriminazione vissuta risultano in aumento nella maggior parte delle fonti (grafico 2)<sup>18</sup>.

Fanno eccezione le segnalazioni al SCOCI e i rapporti della FSCI e della GRA. L'evoluzione dei dati della GRA ricalca quella degli episodi sanzionati, con un aumento fin verso il 2007 seguito da un netto calo. Dal canto loro, i rapporti della FSCI avvalorano l'ipotesi secondo cui negli ultimi anni gli episodi di antisemitismo sono leggermente diminuiti, mentre i rapporti del CICAD evidenziano tutt'al più una stabilizzazione ma non un calo di questi episodi.

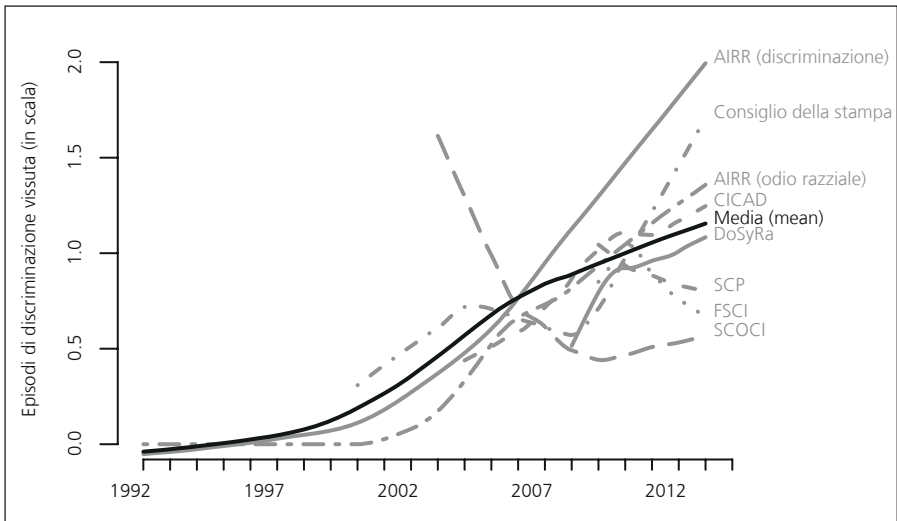


Grafico 2: episodi manifesti percepiti come discriminatori dalle vittime: casi trattati nell'attività di consulenza, episodi noti, denunce e dati dei servizi di assistenza. Per il confronto temporale, tutti i valori sono stati normalizzati (in scala) e sono state indicate solo le linee di tendenza (LOESS). La linea nera rappresenta la media delle tre linee di tendenza.

<sup>18</sup> L'aumento del numero di episodi potrebbe essere ascrivito anche a una rilevazione più efficiente, ma questa ipotesi è confutata dall'elevato numero di fonti di dati considerate.

## 5.2 Atteggiamenti

Nel complesso gli atteggiamenti nei confronti degli stranieri e delle minoranze risultano stabili a lungo termine malgrado un leggero aumento di atteggiamenti negativi osservato negli ultimi anni. Diverse inchieste (ESS, inchieste CiS, Programma internazionale d'indagine sociale MOSAiCH-ISSP, studi elettorali svizzeri Selects, Panel svizzero delle economie domestiche PSM, Indagine su redditi e condizioni di vita in Svizzera SILC, inchieste post-voto VOXIT e Indagine mondiale sui valori WVS) rilevano aspetti simili, ma le domande poste si differenziano in parte sensibilmente.

Dal 1993 tutte le inchieste VOXIT condotte dopo un'elezione o una votazione prevedono una domanda sulle pari opportunità tra Svizzeri e stranieri. Le persone intervistate possono scegliere tra sette categorie di risposte. Le risposte che indicano una chiara avversione alle pari opportunità sono considerate atteggiamenti negativi. La stessa domanda viene posta anche nell'ambito di altre inchieste (PSM, MOSAiCH-ISSP, Selects, SILC), che però prevedono solo tre categorie di risposte. Mentre i dati VOXIT indicano un calo della quota di intervistati che si pronunciano a sfavore delle pari opportunità, i dati delle altre inchieste evidenziano una leggera progressione. Gli ultimi valori rilevati nel 2014 mostrano che il 33 per cento della popolazione auspica migliori opportunità per i cittadini svizzeri. I dati dell'ESS e dell'inchiesta CiS non abbracciano (ancora) un orizzonte temporale sufficientemente lungo.

## 5.3 Moventi

I moventi appaiono relativamente stabili nel tempo. Nondimeno, i dati disponibili indicano che dal 2002 al 2012 gli episodi di discriminazione basata sulla nazionalità sono aumentati per poi perdere nuovamente quota.

### 5.3.1 Discriminazione vissuta

Oltre la metà (50–70 %) degli episodi censiti in DoSyRa e nella raccolta della CFR hanno come movente la nazionalità e la provenienza (dati aggregati). L'importanza del colore della pelle e della religione varia a dipendenza della fonte: mentre nella raccolta della CFR sono più numerosi gli episodi legati alla religione, in DoSyRa prevalgono quelli legati al colore della pelle. La causa di questa differenza potrebbe risiedere nelle peculiarità delle organizzazioni che effettuano le rilevazioni (mentre i consultori che aderiscono a DoSyRa sono facilmente accessibili, l'iter giudiziario dei casi censiti nella raccolta della CFR è irto di ostacoli). Riguardo al movente religioso, la raccolta della CFR censisce in proporzione più casi di antisemitismo che di razzismo antimusulmano, mentre in DoSyRa la situazione è inversa.

Tabella 1: numero assoluto di episodi di discriminazione manifesta per movente

Fonte	Nazionalità	Colore della pelle	Religione	di cui Ebrei	di cui musulmani
CICAD 2013			153	153	
FSCI 2013			25	25	
DoSyRa 2013	111	46	24	3	19
CFR 2012	8	3	4	3	1

Accanto alla fonte è indicato l'anno della rilevazione.

Nella tabella 1 è riportato il numero degli episodi registrati per movente. Per consentire un confronto, sono stati raggruppati diversi moventi. A causa delle differenze storiche, gli episodi che avevano come movente la religione sono stati suddivisi in episodi contro gli Ebrei ed episodi contro i musulmani<sup>19</sup>.

La colonna «nazionalità» raggruppa tutti gli episodi riguardanti la nazionalità, la provenienza e l'appartenenza etnico-culturale delle vittime, ma i primi due moventi sono di gran lunga i più frequenti. DoSyRa ammette più indicazioni e registra anche altri moventi, come l'estremismo di destra (10 episodi) o l'antiziganismo (13 episodi), ma visto il numero relativamente esiguo dei casi registrati e dato che le altre fonti non prevedono questi moventi, questi episodi non sono riportati nella tabella 1.

### 5.3.2 Appartenenza a un gruppo

Le inchieste rappresentative permettono di rilevare il movente da un'altra prospettiva. Gli intervistati possono indicare se fanno parte di un gruppo oggetto di discriminazione; in tal caso, l'appartenenza a un gruppo determina il movente. Nelle fonti considerate il numero di persone che si dicono discriminate è tuttavia relativamente esiguo, per cui mancano dati precisi. Per questo motivo, le piccole differenze da un anno all'altro non vengono considerate e ci si concentra solo sui cambiamenti significativi.

<sup>19</sup> La rilevazione dei moventi varia a seconda della fonte. Mentre DoSyRa e la raccolta della CFR coprono un ampio ventaglio di moventi, il CICAD e la FSCI si limitano a raccogliere informazioni su episodi antisemiti. Questi ultimi sono riportati nella tabella 1 sia sotto il movente «religione» sia nella colonna «di cui Ebrei».

L'ESS chiede agli intervistati se appartengono a un gruppo oggetto di discriminazione dal 2002. Per la maggior parte dei gruppi (suddivisi per colore della pelle/«razza»<sup>20</sup>, religione, lingua, appartenenza etnica) il numero delle risposte positive risulta costante tra lo 0,5 e l'1 per cento della popolazione. Per contro, il numero di persone che dichiarano di appartenere a un gruppo discriminato a causa della nazionalità è nettamente aumentato, dall'1 per cento circa nel 2002 (valore in linea con quello degli altri gruppi) al 2,4 per cento della popolazione nel 2012. La situazione di ogni gruppo considerato è illustrata mediante un diagramma nel grafico 3.

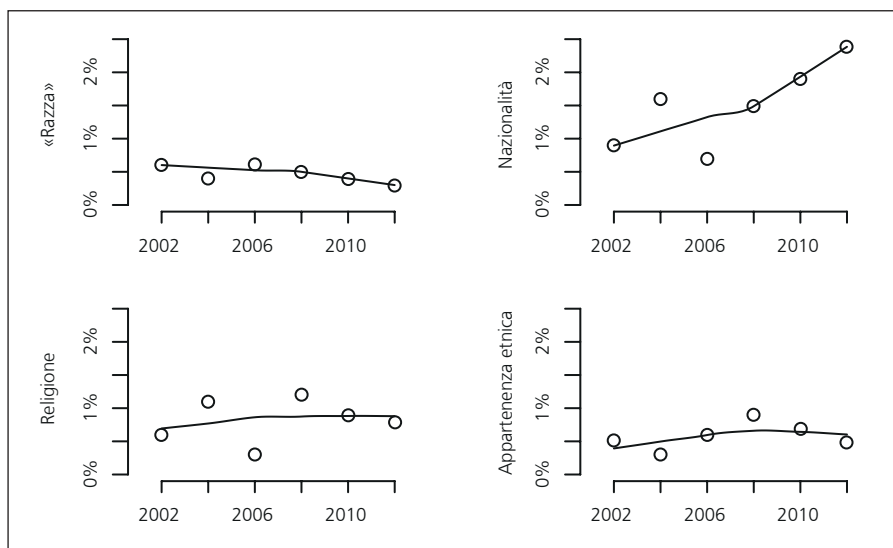


Grafico 3: episodi manifesti tratti dall'ESS. Percentuale della popolazione che dichiara di appartenere a un gruppo discriminato a causa della «razza», della nazionalità, della religione o dell'appartenenza etnica. I cerchietti indicano la percentuale (osservata) in un determinato anno; la linea di tendenza è stata «lisciata» utilizzando una regressione locale di tipo LOESS.

<sup>20</sup> Nell'ambito dell'indagine, il concetto di «razza» è stato abbinato al colore della pelle senza fornire una definizione più precisa.

Ulteriori dati sull'appartenenza a un gruppo possono essere ricavati dall'inchiesta CiS e dal GMM<sup>21</sup>. Entrambi coinvolgono un campione più ampio di persone intervistate, ma vengono condotti da troppo poco tempo per permettere di estrapolare tendenze chiare. Per esempio, i dati del GMM indicano per il periodo 2004–2010 un aumento generale della discriminazione vissuta (soprattutto quella legata alla religione) che non trova però riscontro nell'ESS e nell'inchiesta CiS<sup>22</sup>. Quest'ultima giunge alla conclusione che la discriminazione vissuta è relativamente stabile. I valori elevati del GMM per il 2010 potrebbero essere dovuti a influenze temporali (p. es. eventi legati all'attualità politica o il modo in cui è stata formulata la domanda), visto che dagli altri valori della tabella sottostante non risulta che il 2010 sia stato un anno straordinario.

Tabella 2: moventi tratti da inchieste rappresentative.

Movente	GMM 2004	GMM 2010	CiS 2010	CiS 2012	CiS 2014
Colore della pelle	3%	5%	1%	2%	1%
Religione	3%	12%	2%	2%	3%
Nazionalità			7%	8%	9%
Appartenenza etnica			2%	2%	3%
Lingua	2%	20%	2%	4%	4%
Origine	6%	31%			

### 5.3.3 Atteggiamenti

Gli atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici vengono rilevati mediante inchieste, le cui serie temporali sono, anche in questo caso, (ancora) brevi. L'ISSP del 2002 ha censito gli atteggiamenti (positivi e negativi) nei confronti di diversi gruppi religiosi, mentre l'inchiesta CiS del 2010, 2012 e 2014 ha chiesto agli intervistati se si debbano ammettere luoghi di culto visibili. Da entrambe le inchieste è emerso che gli intervistati hanno un'immagine dei musulmani più negativa di quella degli Ebrei, il che collima anche con i dati di DoSyRa.

<sup>21</sup> Dato che nel quadro del GMM sono intervistate esclusivamente persone straniere riguardo alla discriminazione vissuta, è naturale che i valori rilevati risultino superiori.

<sup>22</sup> La tabella 2 riporta la percentuale di stranieri che hanno dichiarato di aver subito discriminazioni spesso o molto spesso sulla base di diversi criteri, ma non la percentuale di quelli che hanno dichiarato di aver subito discriminazioni qualche volta o raramente.

Tabella 3: atteggiamenti nei confronti di diverse religioni (ISSP 2002) e dei luoghi di culto visibili (CIS 2010, 2012, 2014).

	Cristiani	Musulmani	Induisti	Buddisti	Ebrei	Cristiani ortodossi
Molto negativa 2002	0.6%	5.4%	1.3%	1.5%	2.5%	
Luoghi di culto 2010		45%	24%	21%	25%	16%
Luoghi di culto 2012		50%	40%	37%	41%	31%
Luoghi di culto 2014		43%	33%	31%	33%	21%

La WVS e l'inchiesta CiS chiedono agli intervistati di indicare che tipo di vicini non gradiscono e se il gruppo di appartenenza dei vicini gioca un ruolo. L'inchiesta CiS chiede anche se la presenza di determinati gruppi è percepita come un fattore di disturbo. Nella tabella 4 le persone di un'altra «razza» (WVS) e con un altro colore della pelle (CiS) sono raggruppate in una colonna, come pure la nazionalità dei potenziali vicini (CiS) e dei migranti (WVS; CiS). In tutte le colonne il ventaglio dei valori è molto ampio, ma in quella denominata «colore della pelle» la quota di atteggiamenti negativi risulta in media leggermente inferiore rispetto alle altre. Questo potrebbe essere dovuto a un effetto di desiderabilità sociale, ma l'aumento degli atteggiamenti negativi nei confronti delle persone con un altro colore della pelle osservato dal 2012 al 2014 sembra confutare questa ipotesi.

Tabella 4: vicini non graditi (WVS 2005), il gruppo di appartenenza dei vicini gioca un ruolo (CIS 2010, 2012, 2014), il gruppo di appartenenza dei vicini costituisce un fattore di disturbo (CIS 2012, 2014).

	Colore della pelle	Nazionalità	Religione	Lingua
Menzionato 2005	5%	7%	4%	
Gioca un ruolo 2010	9%	22%	15%	27%
Gioca un ruolo 2012	10%	18%	17%	13%
Gioca un ruolo 2014	14%	20%	18%	18%
Fattore di disturbo 2012	9%	11%	12%	10%
Fattore di disturbo 2014	14%	16%	13%	14%

L'inchiesta CiS rileva anche gli atteggiamenti nei confronti di persone di nazionalità e regioni specifiche chiedendo agli intervistati con quali persone ritengono impensabile collaborare (tabella 5). Tra le risposte riguardanti le nazionalità e quelle riguardanti le regioni di provenienza si notano nette differenze, ma l'inchiesta non ne approfondisce i motivi. I Paesi menzionati più frequentemente sono quelli musulmani e al riguardo, dal 2010 al 2014, non sono emersi cambiamenti di rilievo. Tra i risultati spicca anche il rifiuto particolarmente forte di determinati gruppi (Albanesi, Arabi, Turchi e africani). Gli intervistati hanno un'immagine nettamente

più positiva degli immigrati europei, nonostante la crescente avversione verso gli stranieri di tutte le nazionalità. Per esempio, pur rimanendo il gruppo di stranieri «più benvenuto», dal 2010 al 2014 gli Italiani hanno visto triplicare il tasso di rifiuto nei loro confronti. Ciò potrebbe dipendere dalla generale tendenza di crescente rifiuto degli stranieri europei che in Svizzera costituiscono il principale gruppo di migranti.

*Tabella 5: percentuale di Svizzeri per i quali è impensabile collaborare con persone provenienti da determinati Paesi o regioni.*

	ALB	Paesi arabi	TUR	Paesi africani	RUS	POR	GER	FRA	AUT	ITA
Collaborazione impensabile 2010	73%	73%	60%	59%	53%	11%	16%	6%	6%	4%
Collaborazione impensabile 2012	73%	70%	66%	61%	55%	20%	18%	16%	13%	10%
Collaborazione impensabile 2014	71%	67%	62%	62%	47%	21%	19%	15%	15%	13%

ALB: Albania, GER: Germania, FRA: Francia, ITA: Italia, AUT: Austria, POR: Portogallo, RUS: Russia, TUR: Turchia. Fonte: CIS 2010, 2012, 2014; le colonne sono ordinate in base ai valori del 2014. Accanto alla risposta è indicato l'anno della valutazione.

#### 5.4 Ambiti di vita e ricorrenza della discriminazione vissuta

La discriminazione non si manifesta in ugual misura in tutti gli ambiti di vita: ricorre con maggiore frequenza nella ricerca di un lavoro e nel quotidiano lavorativo. Spesso gli stranieri si sentono discriminati anche nella ricerca di un alloggio. Per quanto riguarda il tempo libero e l'accesso a locali pubblici, i dati delle diverse fonti non concordano, mentre i casi di discriminazione nell'amministrazione pubblica e nel settore sanitario sono relativamente pochi. Queste differenze possono però anche dipendere (perlomeno in parte) dalla formulazione della domanda o dall'ordine in cui le domande vengono poste.

Diverse fonti forniscono indicazioni sugli ambiti di vita più frequentemente teatro di discriminazione. I dati di DoSyRa si riferiscono alle consulenze fornite; quelli del GMM e della CIS a inchieste rappresentative. Anche la raccolta della CFR fornisce indicazioni sull'ambito di vita in cui avviene la discriminazione, ma gli episodi censiti sono troppo pochi per permettere di formulare ipotesi attendibili. Tutte le fonti prese in esame ammettono più indicazioni, ma il GMM censisce solo le discriminazioni avvenute spesso o molto spesso (sono escluse quelle avvenute *qualche volta o raramente*). Dato che il GMM si concentra esclusivamente sulle discriminazioni subite dagli stranieri, ai fini del confronto, anche per la CIS la tabella 6 riporta unicamente le risposte date dagli stranieri intervistati.

Tabella 6: percentuale di stranieri che dichiarano di aver subito discriminazioni in un determinato ambito di vita.

Fonte	Ricerca lavoro	Ricerca alloggio	Scuola/ formazione	Lavoro	Ammin. pubblica	Tempo libero/ Locali pubblici	Sanità	Hobby
DoSyRa 2013		7%	5%	18%	17%	3%	4%	2%
GMM 2004	3%	2%			2%	2%		
GMM 2010	27%	15%			7%	5%	3%	
CiS 2010	19%	16%	11%	27%		16%	6%	
CiS 2012	20%	12%	16%	34%		16%	5%	11%
CiS 2014	24%	13%	12%	33%	6%	9%	5%	8%

Accanto alla fonte è indicato l'anno della rilevazione.

Gli episodi censiti in DoSyRa riguardano soprattutto uffici e servizi dell'amministrazione pubblica; rispetto ai valori della CiS, le cifre riferite al quotidiano lavorativo sono esigue. Questo può essere dovuto al fatto che, in caso di discriminazione sul posto di lavoro, raramente si fa qualcosa, perché le vittime temono di essere licenziate.

I valori risultano sensibilmente inferiori sia nell'esercizio (la CiS non rileva alcun episodio in questo ambito di vita) sia nel commercio (dal 3 al 5 % nel GMM). Il 5 per cento degli stranieri dichiara di aver subito discriminazioni da parte della polizia (CiS), mentre le consulenze fornite per episodi avvenuti in questo ambito di vita costituiscono il 7 per cento di tutti i casi censiti in DoSyRa. I dati che emergono dalla CiS e dal GMM non mostrano differenze riguardo alla ricorrenza della discriminazione nei diversi ambiti di vita.

## 5.5 Forma o mezzo di discriminazione

La forma o il mezzo di discriminazione è rilevato in tre fonti. Le forme più frequenti di discriminazione razziale sono le esternazioni verbali e le disparità di trattamento<sup>23</sup>. Gli attacchi all'integrità fisica sono relativamente rari.

Per le altre categorie si osservano notevoli differenze tra le fonti. Ciò è dovuto al fatto che DoSyRa censisce i casi trattati nell'attività di consulenza, mentre la GRA registra gli episodi di cui viene a conoscenza tramite i media o grazie a segnalazioni personali. Molte delle consu-

<sup>23</sup> Nella tabella 7 le suddivisioni presenti in DoSyRa e nel rapporto della GRA sono state sistematicamente raggruppate per consentire un confronto.



lenze registrate in DoSyRa riguardano pertanto casi di razzismo e discriminazione verbali, mentre i raduni dell'estrema destra sono rilevati soltanto dalla GRA. I danni materiali sono censiti in misura preponderante da quest'ultima, mentre le disparità di trattamento e le discriminazioni non meglio precisate sono più frequenti in DoSyRa.

A dipendenza del gruppo di persone che ne è vittima, la forma di razzismo assume una connotazione diversa: molto spesso le lettere e la diffusione di scritti e supporti audio hanno una matrice antisemita e sono censite dalla FSCI.

*Tabella 7: forma o mezzo di discriminazione espresso in percentuale rispetto agli episodi rilevati da ciascuna fonte considerata.*

	DoSyRa	GRA	FSCI
<b>Attacchi all'integrità fisica</b>	4%	2%	0%
<b>Disparità di trattamento e discriminazioni non meglio precisate</b>	26%	12%	0%
<b>Esternazioni verbali</b>	55%	29%	5%
<b>Raduni dell'estrema destra</b>	0%	26%	0%
<b>Danni materiali</b>	1%	17%	0%
<b>Diffusione di scritti/supporti audio</b>	2%	0%	23%
<b>Lettere</b>	0%	0%	68%
<b>Altri</b>	12%	14%	5%

## 5.6 Indicazioni socioeconomiche sulle vittime e gli autori di discriminazioni

Se da un lato gli uomini subiscono discriminazioni razziali più spesso delle donne e i giovani più spesso degli anziani, dall'altro, è proprio agli uomini e ai giovani che viene inflitta la maggior parte delle condanne per discriminazione razziale. Il fatto che le persone maggiormente colpite dalla discriminazione siano gli stranieri non è una sorpresa.

È raro che vengano rilevate indicazioni socioeconomiche sulle vittime e sugli autori di discriminazioni e quando sono rilevate non sono rese pubbliche perché troppo sensibili. I dati più dettagliati disponibili riguardano le persone con atteggiamenti negativi nei confronti di migranti e minoranze. Questi dati non possono però sostituire quelli sulla discriminazione effettiva, dato che gli atteggiamenti negativi non necessariamente sfociano in atti discriminatori.

### 5.6.1 Vittime di discriminazioni

La banca dati DoSyRa rileva alcune caratteristiche delle persone che chiedono una consulenza, ma visto che non tutte le vittime di discriminazione chiedono consulenza, i dati non sono rappresentativi. In DoSyRa, in circa due casi su tre la consulenza è fornita a uomini e in circa un caso su tre a donne. L'età non è rilevata in modo da permettere un confronto. Più interessante risulta per contro la provenienza delle vittime. Nel 2013 le persone che avevano chiesto una consulenza erano per il 14 per cento cittadini svizzeri e per l'86 per cento cittadini stranieri. Pur costituendo il gruppo di stranieri nettamente più numeroso, i migranti provenienti da Paesi membri dell'UE e dell'AELS si rivolgono assai raramente a un consultorio in caso di discriminazione. Gli africani, al contrario, si avvalgono molto spesso dell'offerta di consulenza (tabella 8).

Tabella 8: provenienza (in percentuale) delle vittime rilevata da DoSyRa.

Provenienza	Svizzera	Estero	UE/AELS	Europa	Africa	Altra
<b>DoSyRa 2013</b>	14%	86%	12%	17%	36%	21%

L'ESS e l'inchiesta CiS chiedono alle persone intervistate se appartengono a un gruppo oggetto di discriminazione e, se è il caso, di quale forma di discriminazione (sono ammesse più indicazioni). La tabella 9 riporta le principali caratteristiche sociodemografiche rilevate. I dati dell'ESS relativi agli anni dal 2002 al 2012 sono stati raggruppati e, per consentire una comparabilità ottimale, sono stati considerati i valori rilevati dalla CiS nel 2012. Diversamente da DoSyRa (consulenza), l'ESS non rileva differenze tra i generi mentre nella CiS risultano relativamente contenute. Questo può significare che gli uomini interpellano più frequentemente un consultorio specializzato, ma che la frequenza della discriminazione non dipende dal genere. Gli stranieri dichiarano più spesso di appartenere a gruppi discriminati, ma nei casi in cui la discriminazione è dovuta alla religione o al colore della pelle la differenza è sorprendentemente contenuta.

Tabella 9: caratteristiche sociodemografiche delle vittime (in percentuale).

	U	D	Svizzeri	Stranieri	14-39	40-64	65+
<b>Gruppo discriminato ESS</b>	5%	5%	4%	11%	7%	4%	2%
<b>Gruppo discriminato CiS</b>	20%	20%	18%	26%	26%	20%	7%
<b>Nazionalità ESS</b>	1%	1%	0%	7%	2%	1%	0%
<b>Nazionalità CiS</b>	46%	38%	29%	79%	43%	43%	31%
<b>Religione ESS</b>	1%	1%	1%	2%	1%	1%	0%
<b>Religione CiS</b>	7%	13%	10%	11%	12%	9%	8%
<b>Colore della pelle CiS</b>	8%	9%	8%	8%	12%	5%	8%

I dati dell'ESS relativi a gli anni dal 2002 al 2012 sono stati raggruppati e i valori della CiS si riferiscono al 2012.

Per ricavare indicazioni sull'età, le risposte degli intervistati sono state suddivise in tre gruppi di età. In quelli più giovani la discriminazione è nettamente più frequente; nell'ESS, tuttavia, questa differenza è pressoché irrilevante quando la discriminazione è dovuta alla religione. La tabella non fornisce informazioni sul livello d'istruzione, ma l'ESS e la CiS indicano che la quota di persone che si sentono discriminate non ha alcun legame con questa caratteristica. Inoltre la probabilità di sentirsi parte di un gruppo discriminato è pressoché uguale nelle zone urbane e in quelle rurali.

Secondo l'ESS le persone che si sentono parte di un gruppo discriminato si fidano molto meno del sistema giudiziario e della polizia, sono orientate politicamente perlopiù a sinistra e presentano uno stato di salute (soggettivo) peggiore rispetto a quello degli altri. Per esempio, tra le persone che godono di ottima salute solo il 4 per cento dichiara di sentirsi discriminato, mentre tra quelle in pessime condizioni di salute ben il 19 per cento esprime questo giudizio. In nessuno di questi casi esiste un chiaro nesso causale (una discriminazione vissuta può ridurre la fiducia e peggiorare le condizioni di salute e/o viceversa una minore fiducia e condizioni di salute meno buone possono rendere più vulnerabili alla discriminazione).

### 5.6.2 Autori di discriminazioni

È opportuno ribadire che gli atteggiamenti razzisti non sfociano necessariamente in atti razzisti, ma ne costituiscono un presupposto e riflettono un ambiente in cui la discriminazione è perlopiù tollerata o addirittura approvata, anche se la maggioranza della popolazione non agirebbe in questo modo.

Letteratura scientifica, inchieste ed esperimenti indicano abbastanza chiaramente chi tende ad avere atteggiamenti negativi nei confronti di migranti o minoranze<sup>24</sup>. Si tratta di persone con un basso livello d'istruzione, un lavoro che richiede poche o nessuna qualifica e valori conservatori, sono avanti negli anni, non hanno contatti con stranieri e non fanno nulla per liberarsi dei pregiudizi. Questa constatazione trova conferma anche in Svizzera nell'ESS e nell'inchiesta CiS.

---

<sup>24</sup> Cfr. p. es. Pecoraro, Marco / Ruedin, Didier: A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. *International Migration Review*, 2015 (non ancora pubblicato); Freitag, Markus / Rapp, Carolin: Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. *Swiss Political Science Review* 19 (4): 425–46, 2013; Hainmueller, Jens / Hiscox, Michael J.: Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. *American Political Science Review* 104 (1): 61–84, 2010; Diekmann, Andreas / Jann, Ben et al.: Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und der Deutschschweiz. *Soziale Welt* 65 (2): 185–99, 2014.

Gli atteggiamenti negativi distinguono tra diversi gruppi e rifiutano quelli considerati diversi. A determinare la «diversità» sono soprattutto il colore della pelle e la religione. Anche i meccanismi di emarginazione sociale hanno un impatto considerevole: rispetto ai migranti non o poco qualificati, quelli con un'istruzione superiore tendono a incontrare un rifiuto meno netto.

La SUS e la SCP forniscono un quadro sommario dei profili delle persone accusate o condannate. Nella tabella 10 i valori della SUS dal 2002 al 2012 sono stati raggruppati mentre quelli della SCP si riferiscono al 2013. Gli autori di discriminazioni sono perlopiù giovani uomini svizzeri; anche gli accusati sono prevalentemente uomini svizzeri, ma di tutti i gruppi di età. Questo risultato non sorprende dato che nelle statistiche criminali gli uomini sono generalmente sovrarappresentati.

*Tabella 10: condannati (SUS, 2002–2012) e accusati (SCP, 2013) per genere (U, D), gruppi di età e nazionalità (in percentuale).*

	U	D	0–18	18–34	35–59	60 +	Svizzeri	Stranieri
<b>Condannati (SUS 261<sup>bis</sup> CP)</b>	91%	9%	22%	47%	22%	9%	83%	17%
<b>Accusati (SCP)</b>	78%	22%	12%	33%	39%	16%	81%	19%

## 5.7 Conclusioni e prospettive

Il confronto e la combinazione dei dati di diverse fonti sulla discriminazione razziale consente di formulare considerazioni che non sarebbero altrettanto certe se si basassero su un'unica fonte. Mentre il numero di episodi vissuti è cresciuto nel tempo, negli ultimi anni quello delle condanne per reati di stampo razzista ha conosciuto una netta flessione. I dati disponibili non permettono di spiegare questa discrepanza, ma si può comunque affermare che, malgrado l'accresciuta politicizzazione del tema dell'immigrazione, gli atteggiamenti negativi nei confronti degli stranieri e delle minoranze non hanno subito variazioni di rilievo.

I dati esaminati indicano che le forme più frequenti di discriminazione razziale sono le esternalizzazioni razziste verbali e le disparità di trattamento. A farne le spese sono gli uomini più delle donne e i giovani più degli anziani. Gli uomini, del resto, chiedono più frequentemente una consulenza specializzata. Il fatto che la discriminazione colpisca soprattutto gli stranieri non costituisce una sorpresa.

Fatta eccezione per la discriminazione basata sulla nazionalità, che dal 2002 al 2012 ha registrato un aumento, in generale la diffusione dei moventi appare relativamente stabile. La discriminazione vissuta si manifesta in misura preponderante nella ricerca di un lavoro o sul

posto di lavoro. Visto il timore delle vittime di essere licenziate, le accuse formali sono rare. Si può pertanto concludere che le statistiche degli organi giudiziari non bastano per rilevare la portata della discriminazione. Inchieste rappresentative con domande precise – come l'ESS e soprattutto l'inchiesta CiS – sono indispensabili per individuare le principali criticità.

Gli obiettivi e gli sviluppi delineati nel rapporto 2012 del SLR possono essere aggiornati come segue:

- **Registrazione dei casi trattati nell'attività di consulenza mediante lo sviluppo del sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa:** con il ponteggiamento della protezione dalla discriminazione nell'ambito dei PIC è affrontata anche la questione della rilevazione dei dati. L'obiettivo è di sviluppare il sistema DoSyRa tenendo presenti le esigenze specifiche dei nuovi utenti cantonali e comunali. I lavori in tal senso sono in corso e sono sostenuti anche dal SLR.
- **Rilevazione degli atteggiamenti:** la fase pilota dell'inchiesta CiS si è conclusa nel 2014 con la terza serie di interviste. Dopo aver esaminato diverse varianti, nel febbraio del 2015 il Consiglio federale ha deciso di introdurre uno strumento di rilevazione a lungo termine e di integrarlo nelle rilevazioni Omnibus per il censimento della popolazione realizzato dall'UST. I lavori di trasferimento sono in corso per cui la prosecuzione ininterrotta della cadenza biennale è assicurata e la prossima inchiesta avrà luogo come previsto nel 2016. Inoltre, negli anni intermedi – anche nell'ambito delle rilevazioni Omnibus – saranno condotte indagini mirate su ambiti di vita o temi specifici.
- **Utilizzo dei dati disponibili / sintetizzazione dei dati:** il modello di rappresentazione sintetizzata dei dati disponibili elaborato dal SFM sarà valutato ed eventualmente adeguato.
- **Miglioramento della rilevazione dei moventi razzisti nei reati registrati dalla SCP:** il SLR e la CFR esamineranno in collaborazione con l'UST quali misure adottare per migliorare i dati disponibili sui moventi razzisti dei reati censiti nella SCP.
- **Misure del SCOCI per migliorare la rilevazione di contenuti razzisti su Internet:** affinché la possibilità di segnalare al SCOCI contenuti razzisti su Internet venga sfruttata meglio, sul sito Internet di questo servizio è disponibile dal 2013 una scheda informativa con informazioni dettagliate su come procedere.

## 6 Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera

La discriminazione razziale si manifesta spesso in settori che non rientrano nella responsabilità della Confederazione, bensì dei Cantoni, delle Città e dei Comuni (federalismo e sussidiarietà). Le competenze sono sancite dalla Costituzione federale (Cost.; RS 101); eventuali modifiche o riforme sottostanno a votazione popolare (democrazia diretta). Da un lato, queste peculiarità del sistema svizzero fanno sì che le misure adottate siano commisurate alle diverse realtà dei tre livelli istituzionali e coinvolgano le organizzazioni della società civile. Dall'altro, richiedono un elevato livello di cooperazione sia orizzontale, tra i diversi servizi pubblici, sia verticale, tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

I sottocapitoli seguenti dapprima passano in rassegna le misure e i progetti trasversali rivolti all'intera popolazione, dopodiché si concentrano sulla situazione e sulle misure specifiche a singoli ambiti di vita o a favore di singoli gruppi di destinatari, riportando gli sviluppi più importanti dal 2012. I dati citati alla voce «fatti e cifre» provengono di regola da tre fonti: gli indicatori dell'integrazione elaborati dall'UST sulla base di diverse rilevazioni, la raccolta di casi giuridici della CFR e i casi segnalati alla Rete di consulenza per le vittime del razzismo, che non necessariamente sfociano in una procedura legale, registrati in DoSyRa. Questi dati sono integrati con quelli sulle tendenze degli atteggiamenti ricavati dall'inchiesta CIS (cfr. cap. 5) e da altri studi o fonti specifici.

### 6.1 Misure trasversali a livello nazionale

Le misure trasversali a livello nazionale intervengono laddove occorre migliorare la protezione dalla discriminazione di tutti i gruppi di popolazione e in tutti gli ambiti di vita. In aggiunta agli aiuti finanziari erogati a progetti concreti e alle misure descritte nel capitolo 3 volte a migliorare l'accesso alla giustizia delle vittime di discriminazione, al centro del periodo in esame figura in particolare lo sviluppo della politica svizzera in materia d'integrazione con l'inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC, argomento a cui è dedicato anche il sottocapitolo seguente.

#### 6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC

Nel suo rapporto sui risultati della consultazione relativa alla modifica del 23 novembre 2011 della legge federale sugli stranieri, il Consiglio federale ha esplicitamente ribadito che la promozione dell'integrazione deve procedere di pari passo con la lotta alla discriminazione e con l'abbattimento di ostacoli strutturali e individuali all'accesso, per esempio, all'alloggio, al lavoro, alla formazione e alle attività del tempo libero. Dal gennaio del 2014 questo obiettivo è perseguito con i PIC. In concreto, i Cantoni devono adottare misure affinché le vittime di discri-

minazione benefico di una consulenza competente e le istituzioni delle strutture ordinarie ottengano sostegno e consulenza in materia di protezione dalla discriminazione<sup>25</sup>. I Cantoni procedono singolarmente o nel quadro di consorzi regionali.

Con l'istituzione dei PIC, la lotta al razzismo e alla discriminazione è stata chiaramente definita e connessa a misure destinate a tutti i gruppi di popolazione, compresi i cittadini svizzeri discriminati a causa del colore della pelle, del nome, della religione o dello stile di vita. Confederazione e Cantoni hanno stabilito obiettivi vincolanti e indicatori per verificare l'efficacia di tali misure. In questo modo ha preso avvio un processo equivalente a un piano d'azione d'impronta federalista ai sensi delle raccomandazioni internazionali (ONU, ECRI ecc.).

La prima fase delle convenzioni di programma si estende dal gennaio del 2014 al gennaio del 2018. La responsabilità sul piano federale è stata affidata alla Segreteria di Stato della migrazione SEM; il SLR accompagna i lavori di attuazione nel settore della protezione dalla discriminazione. In vista dell'inizio del programma e nella prima fase di attuazione, la maggior parte dei Cantoni ha fatto ricorso all'offerta di coaching del SLR al fine di elaborare apposite basi. Il controllo dell'attuazione avviene per mezzo di uno scambio personale regolare, un rapporto schematico annuale e un rapporto più approfondito quadriennale allo scadere di ogni convenzione di programma. Il SLR ha inviato già nel primo anno dei PIC un questionario sullo stato di attuazione dei progetti e dei provvedimenti avviati a cui hanno risposto 11 Cantoni, tra cui due della Svizzera francese e il Ticino. Sulla base di questi riscontri e di altre informazioni forniamo nel seguito un primo quadro delle attività dei Cantoni e dei problemi cui sono confrontati, senza alcuna pretesa di completezza.

### ***Garanzia di un'offerta di consulenza adeguata***

Un primo obiettivo dei PIC in materia di protezione dalla discriminazione stabilito nella convenzione di programma è la garanzia di un'offerta di consulenza adeguata. In alcuni Cantoni una simile offerta esiste già (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH). Questi Cantoni si sono concentrati in particolare su misure volte al mantenimento, all'aumento e allo sviluppo della qualità dell'offerta, quali corsi di formazione continua per consulenti, allestimento di altre offerte regionali e istituzione di un consultorio giuridico specializzato nel Cantone di Berna,

---

<sup>25</sup> Le disposizioni per i Cantoni sono state elaborate congiuntamente dalla Segreteria di Stato della migrazione (fino al 31 dicembre 2014 Ufficio federale della migrazione UFM), dal SLR e dalla Conferenza dei Governi cantonali.

ampliamento degli orari del consultorio StoppRassismus nei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, allestimento di un'offerta di consulenza specifica per cittadini eritrei nel Cantone di Basilea Città, accertamenti nella prospettiva di un ampliamento dell'offerta e di possibili interazioni con altre offerte di consulenza nel Cantone di Neuchâtel, miglioramento dell'accesso alla consulenza per mezzo di informazioni sull'offerta disponibile ai nuovi arrivati nel Cantone di Soletta, costituzione di una rete per la protezione dalla discriminazione e adeguamenti di ordine strutturale-organizzativo nel Cantone di Vaud.

Consultori (inter)cantionali apriranno i battenti in altri Cantoni (GR, LU, NW, OW, SH, SZ, UR, ZG) nel 2015. Nel progetto comune «Diskriminierungsschutz Zentralschweiz», i Cantoni della Conferenza dei Governi della Svizzera centrale hanno elaborato un modello di consulenza a più livelli, il quale prevede che i servizi per l'integrazione o altri consultori forniscano la prima consulenza con la possibilità di interpellare il Centro di competenza per i conflitti interculturali TikK. Il TikK si fa inoltre carico della prima consulenza nei Cantoni di Obvaldo e Uri e della consulenza in casi complessi negli altri Cantoni. Dopo aver chiesto varie offerte, il Cantone di San Gallo ha affidato la consulenza a un'organizzazione esterna che dovrebbe avviare la sua attività nell'ottobre del 2015. Inoltre i collaboratori del servizio per l'integrazione saranno formati in materia di protezione dalla discriminazione. Anche il Cantone di Sciaffusa ha assegnato un mandato a un servizio esterno; a detta del Cantone, la formazione approfondita dei collaboratori e la riflessione sul tema della protezione dalla discriminazione hanno innescato processi positivi in seno al team.

Alcuni Cantoni si trovano ancora nella fase preparatoria (AI, AR, FR, GL, JU, SG, TG, TI, VS). Secondo la situazione, devono accertare se insediare il consultorio in seno all'amministrazione (vantaggio: un accesso diretto e paritario alle strutture ordinarie) o esternamente (vantaggio: si evitano conflitti di interesse e la consulenza è percepita come più indipendente). Anche nei Cantoni con un'offerta già consolidata si pone inoltre regolarmente la questione delle interazioni con le altre offerte di consulenza e della migliore gestione possibile del triage (chi invia dove le persone con quali domande?).

Per molti Cantoni è una sfida assicurare un'offerta di consulenza a bassa soglia, ma competente e specializzata che sia effettivamente in grado di raggiungere i gruppi target. Per rendere nota questa offerta affrontano, per esempio, il tema della protezione dalla discriminazione già nei primi colloqui con i migranti giunti da poco in Svizzera oppure la segnalano con volantini e newsletter e nei loro siti Internet. Le scarse risorse personali e finanziarie rendono però



più difficile sviluppare strategie di comunicazione adeguate e prestare opera d'informazione attiva. È pure necessario chiarire aspetti della rilevazione di dati e del monitoraggio su scala cantonale, intercantonale e nazionale.

### ***Protezione dalla discriminazione: informazione e consulenza ad amministrazioni pubbliche, strutture ordinarie e popolazione***

Nell'ottica della prevenzione dalla discriminazione razziale, i PIC prevedono misure volte al sostegno e alla consulenza ad amministrazioni pubbliche e strutture ordinarie e alla sensibilizzazione di una fetta più ampia della popolazione. Tali provvedimenti sono organizzati in base al fabbisogno nel singolo Cantone, ma devono anche tenere conto delle reti e delle risorse disponibili, che in certi casi devono prima essere create. La difficoltà principale consiste infatti spesso nel fatto che i delegati all'integrazione devono innanzitutto trovare l'accesso ad ambiti di vita molto diversi, come la scuola o l'ospedale, e lì favorire la disponibilità ad affrontare il tema della protezione dalla discriminazione. Questo processo di sensibilizzazione richiede un onere non indifferente, ma al contempo è imprescindibile per un'attuazione efficiente e duratura delle misure contro la discriminazione.

Nel 2014 i Cantoni hanno sviluppato e attuato come prima priorità offerte di formazione e formazione continua (p. es. BE, BL, FR, LU). In parte hanno faticato a rendere «appetibili» le offerte ai diversi gruppi target. Nel Cantone di Basilea Campagna, ad esempio, il corso di formazione continua sulla comunicazione interculturale ha dovuto essere annullato nel 2014 per mancanza di iscrizioni; è tuttavia positivo il fatto che l'ufficio del personale abbia deciso di riproporlo comunque nel 2015. Nel 2014 il Cantone di Berna ha organizzato una conferenza cantonale sull'integrazione incentrata sulla protezione dalla discriminazione a livello comunale. In alcuni Cantoni (p. es. AG, SG, SH) sono stati organizzati corsi di formazione continua specifici per i collaboratori dei servizi per l'integrazione al fine di sviluppare una comprensione comune per il tema della discriminazione e portare tutti allo stesso livello di conoscenze. Tra gli obiettivi centrali del Cantone di Vaud figura la formazione di moltiplicatori in seno all'amministrazione pubblica e alle strutture ordinarie. Un mandato in questo senso è stato assegnato all'Ufficio losannese per gli immigrati BLI, che ha previsto o già svolto corsi rivolti a persone attive nella formazione, nell'amministrazione cantonale in generale, nelle risorse umane, nelle amministrazioni comunali, nel settore della giustizia e della polizia e nell'economia privata.

Per sensibilizzare altri ambienti sull'argomento della discriminazione, il Cantone di Friburgo assegna ogni anno il premio «Migration und Arbeit/Migration et emploi» a una PMI che

assume in modo esemplare la propria responsabilità nei confronti dei collaboratori con un passato migratorio e si impegna attivamente contro la loro discriminazione. Il Cantone sostiene inoltre manifestazioni sul tema del razzismo per sensibilizzare la popolazione in generale. Nel Cantone di Neuchâtel le imprese si impegnano sottoscrivendo una «Carta della diversità» a formare i loro collaboratori in materia di diversità e diritti umani. Si punta inoltre a inserire corsi specifici nell'offerta di formazione continua dell'amministrazione cantonale. Nel Cantone di Sciaffusa hanno avuto luogo per gli apprendisti del secondo anno quattro corsi transfrontalieri sulla diversità nell'amministrazione pubblica e sul miglioramento della comunicazione interculturale. I riscontri dei partecipanti e degli insegnanti sono stati positivi, anche se assicurare il finanziamento nelle Città interessate è stato difficile. Un altro buon esempio di informazione della popolazione è fornito dalla Città di Zurigo: dal 2009 pubblica regolarmente un rapporto sul razzismo («Rassismusbericht der Stadt Zürich») in cui documenta le misure attuate contro la discriminazione. Il rapporto 2013 è dedicato in particolare ai seguenti due temi: contatti con la clientela nell'ufficio della popolazione e mandato d'integrazione della scuola dell'obbligo<sup>26</sup>. Numerosi Cantoni e Città colgono l'occasione della Settimana contro il razzismo, che si tiene ogni anno in marzo, per sensibilizzare una più ampia fetta della popolazione con tavole rotonde, offerte culturali e altre manifestazioni (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS, Città di Berna, Losanna, Lucerna e altri Comuni).

A seguito di manifestazioni, dichiarazioni e commenti nei blog, lettere e commenti di lettori di matrice xenofoba e islamofoba, il Cantone di Basilea Città ha promosso nell'estate del 2014 una campagna contro la xenofobia («Basel zeigt Haltung: Für Offenheit und Fairness, gegen Fremdenfeindlichkeit»), alla quale hanno partecipato in veste di partner società, associazioni e comunità religiose. Con inserzioni e manifesti, il Cantone si è apertamente schierato contro la crescente intolleranza nei confronti di singoli gruppi di popolazione e comunità religiose, ricordando che il rispetto per i nuovi arrivati è una premessa fondamentale per una convivenza pacifica. La campagna ha fornito lo spunto per altre iniziative (p. es. la veglia di 1000 minuti per la pace e contro la persecuzione dell'Alleanza evangelica basilese, l'inaugurazione della Settimana delle religioni, un nuovo manifesto con tre ulteriori partner) e viene continuamente perfezionata.

---

<sup>26</sup> Gruppo di lavoro interdipartimentale della Città di Zurigo: Rassismusbericht der Stadt Bern 2013. Zurigo, giugno 2013: Stadt Zürich > Präsidialdepartement > Stadtentwicklung > Diskriminierungsbekämpfung.

I Cantoni di Lucerna e Zugo hanno elaborato con le Città di Berna e Winterthur linee guida e un cortometraggio d'animazione sul tema della comunicazione priva di discriminazione nelle relazioni con la popolazione e gli organi d'informazione. Il Cantone di Zugo ha inoltre sviluppato una strategia per promuovere queste linee guida nella propria amministrazione. Dal novembre del 2014 sono affissi manifesti in ogni ufficio cantonale che pubblicizzano le linee guida, ai collaboratori sono distribuite cartoline sull'argomento e il documento è presentato negli organi dell'amministrazione<sup>27</sup>.

Parecchi Cantoni stanno studiando strategie di comunicazione per mediare il tema della protezione dalla discriminazione in modo motivante e senza creare insicurezza. I Cantoni stanno anche cercando soluzioni per rendere la protezione dalla discriminazione parte integrante dei corsi di formazione sui diritti e doveri in seno all'amministrazione e alle strutture ordinarie. Questo argomento è in parte affrontato anche nell'ambito di collaborazioni intercantionali. I Cantoni della Svizzera latina hanno elaborato linee guida per la promozione della protezione dalla discriminazione nell'amministrazione pubblica, con informazioni, consigli e liste di controllo per elaborare una strategia di sensibilizzazione<sup>28</sup>.

### ***La protezione dalla discriminazione quale tema trasversale***

Accanto agli obiettivi specifici, la protezione dalla discriminazione va inserita come tema trasversale anche negli altri piani di promozione centrali dei PIC. In singoli Cantoni è rilevata una necessità d'intervento soprattutto nei settori della formazione e dell'integrazione professionale, dell'aiuto sociale e della sanità. Già oggi però i Cantoni sostengono o realizzano in diversi ambiti progetti che affrontano il tema. Nel 2014 il Cantone di Vaud ha sostenuto una ventina di progetti contro la discriminazione. Una grande maggioranza di Cantoni sostiene progetti di promozione del dialogo interreligioso, in particolare nel quadro della Settimana delle religioni organizzata ogni anno in novembre.

---

<sup>27</sup> Le linee guida e il cortometraggio d'animazione sono disponibili in Internet all'indirizzo: [www.zg.ch](http://www.zg.ch) > Behörden > Direktion des Innern > Kantonales Sozialamt > Generationen und Gesellschaft > Integration von Zugewanderten

<sup>28</sup> Gruppo di lavoro composto di responsabili della protezione contro la discriminazione dei Cantoni e delle Città della Svizzera latina, Protection contre la discrimination: Comment inciter, motiver, ou mettre en place un processus de sensibilisation à la protection contre la discrimination au sein de l'administration publique. Losanna, marzo 2015: [www.slr.admin.ch](http://www.slr.admin.ch)

## 6.2 Misure specifiche per ambito di vita

### 6.2.1 Economia e lavoro

In Svizzera, la discriminazione razziale nel mondo del lavoro è una realtà da non sottovalutare: è ben vero che le esternazioni razziste e i comportamenti discriminatori espliciti sono rari, ma non si può dire lo stesso dei pregiudizi espressi indirettamente, della marginalizzazione, del mobbing, delle frecciate o delle battute stupide. Questo fenomeno infligge ferite psicologiche, genera tensioni all'interno del team di lavoro e, in ultima analisi, si ripercuote negativamente sull'azienda e sull'economia in generale.

Le disparità sul posto di lavoro possono avere motivi diversi e non devono essere sistematicamente considerate discriminazioni. Ogni persona si affaccia sul mercato del lavoro con premesse diverse (statuto di soggiorno, formazione, selezione scolastica, riconoscimento dei diplomi ecc.). Questa disparità può, ma non deve necessariamente avere a che fare con la discriminazione razziale. Le misure per eliminarla devono cominciare dalla promozione delle pari opportunità nella scuola, nella formazione professionale e nei corsi di aggiornamento e formazione continua.

In un rapporto di lavoro si possono subire disparità di trattamento (condizioni di assunzione, salario, formazione continua, promozione, sicurezza sul posto di lavoro, disdetta), molestie o mobbing. Se sono riconducibili a fattori come l'origine, il colore della pelle o la religione, allora si tratta di discriminazione razziale. La discriminazione non colpisce gli stranieri in generale ma, a dipendenza degli stereotipi predominanti, soprattutto i cittadini di determinate nazionalità e i cittadini svizzeri dal nome di origine straniera, dal colore della pelle diverso o di un'altra religione.

#### **Fatti e cifre**

Per gli anni 2012 e 2013, nella raccolta della CFR non figura alcun caso giuridico relativo al mondo del lavoro<sup>29</sup>. I dati dei consultori dimostrano però che la discriminazione razziale in questo ambito è una realtà in Svizzera. Nel 2013 DoSyRa riporta 42 casi (su un totale di 238

---

<sup>29</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

segnalazioni)<sup>30</sup> di discriminazione razziale nel mondo del lavoro; nel 2012 erano stati 31 (su un totale di 227 segnalazioni). Nelle conclusioni del rapporto 2013 si afferma che «in tutti gli anni sinora esaminati, l'ambito di vita «mondo del lavoro» ha sempre registrato il numero di episodi più elevato»<sup>31</sup>. Questa constatazione è in linea con le esperienze rilevate nell'inchiesta CiS: le persone interrogate indicano il quotidiano lavorativo (unitamente allo spazio pubblico) come il contesto nel quale sono più frequenti le esperienze di discriminazione e riferiscono di un aumento di queste ultime nella ricerca di un lavoro (2014: 24 %, 2012: 20 %, 2010: 14 %)<sup>32</sup>. Interrogato sui propri atteggiamenti, il 9 per cento delle persone intervistate denota atteggiamenti sistematicamente xenofobi sul posto di lavoro. Le risposte alla domanda sulla nazionalità delle persone con cui gli intervistati possono immaginarsi di collaborare variano in base all'origine: i collaboratori dai Paesi UE limitrofi sono meglio accettati delle persone provenienti dall'Albania, da Paesi arabi, dalla Turchia, dall'Africa e dalla Russia<sup>33</sup>.

Nel 2013 il tasso di disoccupati ai sensi dell'Organizzazione internazionale del lavoro OIL tra le persone senza passato migratorio era inferiore a quello tra le persone con un passato migratorio (il 2,7 % contro il 7,2 %)<sup>34</sup>. Questa quota è particolarmente alta tra gli immigrati di prima generazione (7,5 %)<sup>35</sup>. Secondo gli indicatori dell'integrazione 2013 dell'UST, la mediana del reddito disponibile equivalente della popolazione con un passato migratorio permane nettamente al di sotto di quello della popolazione senza passato migratorio (47 000 franchi contro 53 000 franchi)<sup>36</sup>. Secondo gli stessi indicatori, nel 2013 il 13,4 per cento dei dipendenti con un diploma di livello terziario svolgeva una professione per cui era sovraqualificato: tra

---

<sup>30</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pag. 37.

<sup>32</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 125.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pag. 89.

<sup>34</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Erwerbslosenquote gemäss ILO

<sup>35</sup> Per la definizione della tipologia secondo lo statuto migratorio cfr. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Temi > Popolazione > Migrazione e integrazione > Dati, indicatori > Popolazione secondo lo statuto migratorio > Tipologia

<sup>36</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Verteilung der verfügbaren Äquivalenzeinkommen

la popolazione senza passato migratorio questa quota era del 10,8 per cento, tra gli immigrati di prima generazione del 17,4 per cento e tra quelli di seconda generazione o successive dell'11,4 per cento<sup>37</sup>.

Nel 2013 il 14,9 per cento dei dipendenti occupava posti a basso reddito. Tra la popolazione senza passato migratorio questa quota scende al 12,4 per cento per salire al 18,9 per cento tra la popolazione con un passato migratorio (per la maggioranza donne) e al 19,9 per cento tra gli immigrati di prima generazione. Tra i cittadini dei Paesi dell'UE28 e dell'AELS si situa al 17,3 per cento tra gli immigrati di prima e al 14,2 per cento tra quelli di seconda generazione e tra le persone provenienti da altri Paesi europei rispettivamente al 30,7 e al 24,7 per cento. Tra le persone di origine extraeuropea questa quota è del 32,5 per cento circa per entrambi i gruppi e tra i cittadini svizzeri del 15 per cento<sup>38</sup>.

Nel 2013 il 14,9 per cento dei dipendenti aveva orari di lavoro atipici (lavoro notturno 4,9 %, lavoro domenicale 8,5 %, lavoro su chiamata 4,9 %). Più di frequente si trattava di immigrati della prima generazione, seguiti da persone senza passato migratorio. Gli immigrati di seconda generazione o successive sono i meno soggetti a orari di lavoro atipici. Secondo l'UST, questo può in parte essere spiegato con il fatto che vivono più spesso in economie domestiche con bambini rispetto alle persone con un altro statuto migratorio<sup>39</sup>.

Pur non dimostrando di per sé la presenza di discriminazioni né tantomeno individuando tutti i gruppi di popolazione potenzialmente a rischio, queste differenze possono fornire indicazioni sugli ulteriori interventi e analisi necessari.

---

<sup>37</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit

<sup>38</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne

<sup>39</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Nacht- und Sonntagsarbeit sowie Arbeit auf Abruf

Le discriminazioni multiple possono avere un effetto negativo più marcato sull'ingresso nel mondo del lavoro e la successiva carriera<sup>40</sup>. Uno studio pubblicato nell'agosto del 2014 dal programma nazionale di ricerca 60 sull'interazione tra origine etnica/nazionalità e sesso giunge alla conclusione che le donne nate all'estero sono oggetto di discriminazioni multiple e di conseguenza particolarmente svantaggiate. Con un tasso di occupazione del 68 per cento e un reddito medio di 4690 franchi, stanno peggio delle donne svizzere (grado di occupazione del 74 %, reddito medio di 5608 franchi), il cui grado di occupazione e il cui reddito medio sono a loro volta inferiori rispetto a quelli degli uomini nati all'estero e a quelli degli uomini di nazionalità svizzera<sup>41</sup>.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

In Svizzera, il compito di disciplinare il mercato del lavoro spetta alle parti sociali, le quali sono anche le prime a essere chiamate a sviluppare misure contro la discriminazione. Nel quadro del Dialogo sull'integrazione della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA, Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, insieme a rappresentanti del mondo dell'economia, hanno fissato nel 2012 obiettivi misurabili per promuovere l'integrazione dei lavoratori stranieri, rimuovere gli ostacoli all'integrazione ed eliminare le discriminazioni<sup>42</sup>. Il Cantone di Vaud ha così elaborato una strategia per incoraggiare le buone pratiche volte alla protezione dalla discriminazione nel mondo del lavoro. Il Cantone di Basilea Città ha stilato una lista di controllo su come gestire la diversità in seno alle imprese, in seguito diffusa dalle associazioni padronali e settoriali. Al contempo, è stato attivato un omonimo test online rivolto in particolare alle PMI, le quali, investendo dieci minuti, possono scoprire come gestiscono la diversità dei loro dipendenti; oltre alla valutazione, vengono loro indicate altre possibilità per lo sviluppo strategico del personale e lo sfruttamento ottimale del potenziale a disposizione<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> In merito al concetto di discriminazione multipla cfr.: Tarek Naguib. Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Perizia commissionata dal Servizio per la lotta al razzismo. Winterthur/Berna, 2014.

<sup>41</sup> Doris Wastl-Walter et al.: Understanding Inequalities in the Labour Market: The Intersection of Gender and Ethnicity. Riepilogo dei risultati del progetto. Berna, Agosto 2014, pag. 4: [www.nfp60.ch](http://www.nfp60.ch) > Projekte und Ergebnisse > Bildung und Karriere > Projekt Wastl-Walter > Berufliche Benachteiligungen im Lichte von Geschlecht und Ethnizität

<sup>42</sup> Conferenza tripartita sugli agglomerati: [www.dialogo-integrazione.ch](http://www.dialogo-integrazione.ch) > Lavoro

<sup>43</sup> [www.testedich.de](http://www.testedich.de) > Job- und Gehaltstests > Andere Job- und Gehaltstests > Umgang mit Vielfalt in Ihrem Unternehmen

Nel maggio del 2013 l’Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere ACES ha avviato una campagna pluriennale sul tema delle pari opportunità. La prima fase era incentrata sulle pari opportunità sul posto di lavoro e ha potuto contare sul sostegno, in veste di partner, dell’Unione svizzera degli imprenditori USI. L’opuscolo della campagna, inviato insieme a una lettera accompagnatoria dall’USI alla settantina di associazioni che ne fanno parte, contiene ritratti di aziende che promuovono attivamente le pari opportunità, nonché spiegazioni e consigli per i datori di lavoro<sup>44</sup>.

Il 15 maggio del 2013 la Confederazione ha approvato, in collaborazione con Cantoni, Città, Comuni e organizzazioni private, il «Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà 2014–2018»<sup>45</sup>. Nel quadro di questo programma, per il quale sono stati messi a disposizione in totale nove milioni di franchi, è elaborato un piano programmatico per la formazione di livello secondario I e II per giovani che non hanno svolto le scuole dell’obbligo in Svizzera. Per determinate professioni s’intende inoltre promuovere la validazione delle prestazioni scolastiche per permettere agli interessati di conseguire un titolo professionale in un secondo tempo<sup>46</sup>. Anche i Cantoni hanno definito obiettivi per il settore del lavoro nel quadro dei PIC. I migranti privi di una formazione formale, ma con una pluriennale esperienza lavorativa possono far verificare le loro competenze tramite una procedura di riconoscimento e ottenere così un titolo federale riconosciuto (GL, LU, TG, VS, FR in fase di pianificazione). Nel Cantone di Glarona il consultorio in materia di lavoro e carriera funge da portale d’ingresso e definisce con il diretto interessato il modo migliore per giungere al titolo professionale. Se il domicilio valido ai sensi del diritto che disciplina le borse di studio si trova sul suo territorio, il Cantone può anche partecipare alle spese della procedura di validazione.

Nell’ambito dei PIC, i Cantoni si concentrano in particolare sull’accesso al mercato del lavoro per le persone ammesse provvisoriamente e i profughi, ai quali è rivolta un’offerta di preparazione alla candidatura, occupazioni temporanee, corsi di formazione continua, possibilità di formazione abbreviata ecc. (BE, BL, BS, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR,

---

<sup>44</sup> [www.heks.ch](http://www.heks.ch) > News & Services > Kampagnen > «Chancengleichheit zahlt sich aus»

<sup>45</sup> Per informazioni generali sulla strategia di lotta alla povertà: [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Lotta alla povertà a livello federale > Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà 2014–2018

<sup>46</sup> [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Lotta alla povertà a livello federale > Piano programmatico «Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà» (2013)



VS, ZH). Con questa soluzione si vuole consentire soprattutto ai giovani di acquisire migliori qualifiche professionali.

### 6.2.2 Scuola e formazione

La formazione è un fattore chiave per l'integrazione professionale e sociale; d'altro canto l'economia deve poter attingere a una popolazione adeguatamente formata per compensare la carenza di specialisti. Ciò nonostante è un dato di fatto che l'accesso alla formazione non è uguale per tutti. Nell'ambito della formazione strutturata in chiave federalistica, le misure contro la discriminazione razziale possono essere attuate soltanto in stretta collaborazione da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni; esse includono un ampio spettro di attori e vanno dal settore prescolastico all'università, alla formazione continua e al perfezionamento.

#### **Fatti e cifre**

DoSyRa censisce 13 episodi di razzismo nell'ambito «scuola/formazione continua» nel 2013 (su 238 segnalazioni) e 18 nel 2012 (su 227 segnalazioni)<sup>47</sup>. Nella raccolta della CFR non figura alcun caso giuridico in questi due anni<sup>48</sup>. Per quanto riguarda l'atteggiamento della popolazione, l'inchiesta CiS rivela che soltanto una minoranza (in continuo calo) degli intervistati concorda con l'affermazione secondo cui i bambini stranieri impediscono una buona formazione dei bambini svizzeri (2014: 34 %, 2012: 38 %; 2010: 45 %)<sup>49</sup>.

Il passato migratorio continua tuttavia a giocare un ruolo decisivo per la carriera scolastica e professionale. In base all'indicatore dell'integrazione dell'UST sulla formazione più alta conclusa, la maggior parte della popolazione senza passato migratorio disponeva nel 2013 di un titolo del livello secondario II, un quarto abbondante di un titolo del livello terziario e soltanto un quinto scarso aveva concluso la formazione con la scuola dell'obbligo<sup>50</sup>. Gli immigrati di

<sup>47</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

<sup>48</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

<sup>49</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010-2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 106.

<sup>50</sup> Per una visione d'insieme del sistema formativo svizzero cfr. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bildung, Wissenschaft > Bildungssystem

prima generazione erano invece ripartiti in modo più omogeneo tra i vari livelli di formazione. Tra gli immigrati di seconda generazione o successive la quota di persone che avevano concluso soltanto la scuola dell'obbligo e quella di coloro in possesso di un titolo del livello terziario era molto simile (circa il 25 %). Al livello terziario erano più rappresentati gli immigrati di prima rispetto a quelli di seconda generazione o successive<sup>51</sup>.

Il passaggio dal livello secondario I al livello secondario II avviene in modo diverso secondo l'origine dei giovani. Nel 2013 gli scolari stranieri hanno seguito una formazione transitoria con frequenza più che doppia rispetto ai loro coetanei svizzeri. Il 21,3 per cento degli stranieri (contro il 27,9 % degli Svizzeri) ha iniziato una formazione generale (scuole per professioni dell'insegnamento, scuole di maturità liceale, scuole specializzate, scuole di maturità specializzata). Nel 2011 il 45,8 per cento degli allievi svizzeri ha intrapreso una formazione professionale di base immediatamente dopo la scuola dell'obbligo contro il 39,1 per cento dei giovani stranieri (2009: il 50,3 % contro il 36,7 %)<sup>52</sup>.

In relazione al passaggio al livello secondario II e alla formazione professionale, il rapporto sul sistema educativo svizzero 2014 cita possibili meccanismi discriminatori nell'attribuzione dei posti di tirocinio (ossia se non avviene in base alle prestazioni oggettive, ma alle origini). Secondo uno studio citato nel rapporto, «(...) a parità di prestazioni nel test PISA, nazionalità o capacità al livello secondario I ricoprono ancora una certa importanza ai fini della candidatura per un posto di tirocinio dopo la scuola dell'obbligo. Deve essere dimostrato da una ricerca approfondita se si tratta di discriminazione nei confronti di determinati giovani da parte dei datori di lavoro oppure di maggiori informazioni a disposizione dei potenziali datori in grado di giustificare questa distinzione»<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Schlüsselindikatoren > Bildung > Höchste abgeschlossene Ausbildung

<sup>52</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > Übergang zwischen der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II

<sup>53</sup> Müller, Barbara / Wolter, Stefan C.: The role of hard-to-obtain information on ability for the school-to-work transition. Empirical Economics. Journal of the Institute for Advanced Studies. Vienna, Austria, volume 46, numero 4. Citato da: Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa: Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014. Aarau, 2014, pag. 137.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Le misure di protezione dalla discriminazione e quelle di integrazione si fondono le une con le altre, poiché le disparità tra i bambini con e quelli senza un passato migratorio dipendono in parte anche da fattori esterni al sistema educativo (p. es. ostacoli di natura linguistica o difficoltà di integrazione).

Accesso alla formazione: i Cantoni hanno adottato numerose e molteplici misure per migliorare l'accesso alla formazione, ampiamente descritte nel rapporto 2012 e oggi ancora in gran parte attuali. Molti Cantoni puntano sul lavoro con i genitori. Per abbattere gli ostacoli all'integrazione e assicurare pari opportunità di accesso, i genitori allogliotti vengono informati con eventi e documentazione sugli aspetti legati alla scuola e alle offerte di sostegno (AG, AI, BL, BS, FR, GL, LU, OW, SZ, TI, ZH). Nel Cantone di Appenzello Interno tutte le associazioni locali di stranieri vengono contattate, informate sulle offerte di sostegno alla prima infanzia e invitate a un incontro informativo. Nel Cantone di Ginevra, all'Istituto universitario di formazione degli insegnanti IUFE i futuri insegnanti affrontano il tema della discriminazione razziale già durante la formazione. Esistono inoltre ONG regionali, come il CICAD, che organizzano nei Cantoni di Ginevra e Vaud corsi ed eventi di sensibilizzazione per le scuole. Nel Cantone di Sciaffusa, nelle scuole vengono esplicitamente riconosciute le risorse e le competenze dei bambini e degli adolescenti allogliotti facendo confluire nelle lezioni le loro conoscenze ed esperienze. La Commissione educazione e emigrazione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE organizza ogni due anni l'incontro CONVEGNO rivolto agli incaricati cantonali delle questioni educative interculturali e agli interessati di altri ambienti. Il CONVEGNO 2015 è dedicato alla discriminazione e alle pari opportunità nel sistema educativo e illustra questi temi a livello strutturale, istituzionale e interpersonale nell'ottica della ricerca, del diritto e della prassi. L'incontro è destinato in particolare alle persone attive nel campo dell'integrazione (delegati e servizi specializzati)<sup>54</sup>.

Formazione professionale per sans-papier: dal 1° febbraio 2013, gli adolescenti stranieri senza regolare titolo di soggiorno possono ottenere un permesso di dimora per assolvere una formazione professionale di base in Svizzera, a condizione che siano ben integrati, parlino una lingua nazionale e vi abbiano frequentato la scuola dell'obbligo per almeno cinque anni. Al

---

<sup>54</sup> Maggiori informazioni: [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Arbeiten > Weitere Themen und Projekte > Bildung und Migration > CONVEGNO – Fachtagung der EDK

deposito della domanda devono inoltre rivelare la loro identità. Alla fine del 2014 erano state presentate soltanto cinque domande. La SEM verifica i motivi di questo scarso interesse ed eventualmente avvanzerà proposte di adeguamento<sup>55</sup>.

Progetti scolastici sul razzismo e sui diritti umani: per prevenire l'insorgere di tendenze razziste è fondamentale una sensibilizzazione precoce e continua di tutti i gruppi di popolazione. Il SLR eroga aiuti finanziari a progetti che perseguono questo obiettivo; l'esame, la valutazione, l'accompagnamento e il giudizio finale competono alla Fondazione éducation 21<sup>56</sup>. Dal dicembre del 2013 al dicembre del 2014 sono stati sostenuti con circa 300 000 franchi (importo equivalente a quello degli anni precedenti) 31 progetti di ogni livello scolastico. I progetti hanno affrontato temi come il comportamento con gli stranieri, i meccanismi di esclusione, il coraggio civile, l'olocausto e il razzismo nella quotidianità. Sullo stesso arco di tempo sono stati sostenuti con 31 540 franchi (anche questo importo corrisponde a quello degli anni precedenti) 16 progetti nel settore della promozione dei diritti umani nelle scuole.

### 6.2.3 Alloggio

Regolarmente vengono pubblicati annunci per la locazione di alloggi che tentano di escludere direttamente o indirettamente dal novero dei potenziali locatari determinati gruppi di persone a causa della loro nazionalità o religione. Ancora più frequenti sono i casi di mancata concessione, disdetta o rifiuto di contratti di sublocazione in base a criteri discriminatori. Inoltre le discriminazioni multiple – fondate per esempio sull'origine, il colore della pelle, la religione, il sesso, la disabilità, la situazione socio-economica ecc. – hanno un impatto particolarmente negativo sulla situazione abitativa.

I meccanismi di esclusione e la discriminazione non solo ledono i diritti del singolo che ne è vittima, ma si ripercuotono anche sull'intero contesto abitativo e sullo sviluppo del quartiere. L'aumento della segregazione della popolazione straniera nei quartieri urbani e la distribuzione disomogenea delle caratteristiche socioeconomiche della popolazione nelle regioni e negli agglomerati svizzeri si traducono in una maggiore frequenza, in certi quartieri, di pro-

---

<sup>55</sup> [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Attualità > Informazioni per i media 2014 > Comunicati (03.06.2014 – CFM) > Apprendistato per giovani sans-papier: ostacoli insormontabili

<sup>56</sup> In qualità di centro di competenze nazionale, la Fondazione éducation 21 coordina e promuove su mandato di Confederazione, Cantoni e società civile l'educazione allo sviluppo sostenibile.

blemi. L'adozione di misure di politica di insediamento e sviluppo contribuisce a tutelare la convivenza e la qualità abitativa.

### **Fatti e cifre**

Gli indicatori dell'integrazione dell'UST confermano che le persone con un passato migratorio tendono a essere confrontate più frequentemente con uno o più problemi di alloggio rispetto alle persone senza passato migratorio (il 21,2 % contro il 15,7 %). La quota di persone che vivono in un quartiere giudicato troppo rumoroso è nettamente maggiore tra le persone con un passato migratorio rispetto a quelle senza passato migratorio (il 24,3 % contro il 16,4 %) <sup>57</sup>. Le economie domestiche in cui vivono persone con un passato migratorio pagano un prezzo di affitto al metro quadrato superiore rispetto a quelle di persone senza passato migratorio (differenza del 9,2 %, ossia 15.30 franchi contro 16.70 franchi al metro quadrato). Le economie domestiche miste con/senza passato migratorio pagano un affitto simile a quello delle economie domestiche con un passato migratorio (16.50 franchi al metro quadrato). Le economie domestiche con più persone non imparentate tra loro pagano più di tutte, a prescindere dallo statuto migratorio <sup>58</sup>.

Nel 2013 DoSyRa riporta 17 casi (su un totale di 238 segnalazioni) di discriminazione razziale sul mercato dell'alloggio; nel 2010 erano state 18 (su un totale di 227 segnalazioni) <sup>59</sup>. La raccolta della CFR non rileva alcuno caso giuridico nella categoria «vicinato» nel 2012 e nel 2013 <sup>60</sup>. Dall'inchiesta CiS emerge che gli atteggiamenti razzisti sono più diffusi nel vicinato che nello spazio pubblico e sono più frequenti rispetto al 2012 (2014: 13 %; 2012: 8 %). Per il 20 per cento degli intervistati è rilevante la nazionalità dei vicini, per il 18 per cento la lingua, per un altro 18 per cento la religione e per il 14 per cento il colore della pelle. Il 95 per cento degli

<sup>57</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm usw.

<sup>58</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittlicher Mietpreis pro m<sup>2</sup>

<sup>59</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

<sup>60</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

stranieri, contro l'85 per cento dei cittadini svizzeri, non denota alcun atteggiamento razzista nei confronti del vicinato<sup>61</sup>.

Uno studio pubblicato nel settembre del 2014 sul comportamento discriminatorio sul mercato dell'alloggio svizzero è giunto alla conclusione che in alcune regioni circa il 10 per cento dei candidati con un cognome di origine straniera è discriminato al momento della domanda di poter visitare l'appartamento<sup>62</sup>. Questo rapporto si rifà tra l'altro a uno studio non ancora pubblicato condotto dall'Università di Berna che rileva discriminazioni per ragioni etniche sul mercato dell'alloggio svizzero. Le persone con un cognome straniero hanno, per esempio, ricevuto meno spesso risposta alla richiesta di un appuntamento (differenza del 4 %)<sup>63</sup>.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Sul mercato dell'alloggio vige il principio dell'autonomia contrattuale. In mancanza di una base giuridica specifica, lo Stato può elaborare e attuare misure solo con la cooperazione volontaria degli attori determinanti (locatori, locatari, amministratori ecc.). Considerato che nel caso concreto si tratta spesso di questioni complesse, per le persone vittima di discriminazione è determinante poter beneficiare di una consulenza. Per questa ragione, l'offerta di consulenza dei Cantoni nel quadro dei PIC assume un ruolo di rilievo nella lotta alla discriminazione, a complemento dei consultori pubblici e privati (diritto della locazione).

*Programma Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative:* con questo programma la Confederazione sostiene dal 2008 i Cantoni e i Comuni che intendono migliorare la qualità di vita e promuovere l'integrazione sociale nei quartieri che presentano esigenze particolari. Nel periodo in esame i Comuni partecipanti al programma pilota si sono concentrati in particolare sul consolidamento a lungo termine delle misure e degli strumenti elaborati in forma di progetto per contribuire a uno sviluppo unitario e coordinato dei quartieri e dei comuni e

<sup>61</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 49 segg.

<sup>62</sup> Migranti eletti ed eletti – una voce per tutti e NCBI: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen. Berna, settembre 2014: [www.gewählte-stimme.ch](http://www.gewählte-stimme.ch) > Aktuell > 17.09.2014 > Neue Untersuchungen zeigen Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt > Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen

<sup>63</sup> I risultati dettagliati dello studio dell'Università di Berna saranno pubblicati nel corso del 2015: Jann, Ben / Seiler, Simon: Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt: Ergebnisse eines Feldexperiments (titolo provvisorio). Istituto di sociologia. Berna, 2015.

prevenire il rischio di espansione dispersiva. Gli uffici federali partecipanti stanno sviluppando con lo stesso obiettivo una proposta per un nuovo programma. Per assicurarne la legittimità e la durezza, si prevede di elaborare una base legale.

*Programma Periurban – Coabitazione nelle regioni rurali:* con questo programma la CFM sostiene la promozione dell'integrazione in regioni che finora non hanno praticamente o del tutto promosso la coesione sociale e, in particolare, l'integrazione dei migranti con il sostegno diretto della Confederazione. Al fine di incoraggiare buoni esempi di promozione dell'integrazione saranno sostenuti anche nella terza fase, che prende avvio nel 2016, comuni rurali che con progetti innovativi rafforzano la coesione sociale e la partecipazione della popolazione.

*Progetti nel quadro della politica di integrazione:* in diversi Cantoni sono in corso progetti per sensibilizzare la popolazione e le autorità al problema della discriminazione e per promuovere la partecipazione dei migranti alla vita del quartiere e del comune (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, SH, SG, SO, SZ, UR, VD, ZG, ZH). A sostegno nella ricerca di alloggi, il Cantone di Berna, per esempio, finanzia nel quadro degli aiuti sociali ai profughi il servizio della Caritas per la ricerca di alloggi, considerato che soprattutto per i profughi e le persone ammesse provvisoriamente è molto difficile trovare un appartamento. Il servizio aiuta nella ricerca di alloggi, cura i contatti con le amministrazioni e presta opera di informazione proattiva per prevenire eventuali discriminazioni<sup>64</sup>. Anche in altri Cantoni organizzazioni private offrono aiuti concreti nella ricerca di alloggi e in caso di conflitti, per esempio la fondazione Domizil attiva nell'area di Zurigo<sup>65</sup>. Nel Cantone di Basilea Città, l'associazione IG Wohnen difende gli interessi di coloro che cercano un appartamento e sono svantaggiati sul libero mercato dell'alloggio e promuove progetti e misure per risolvere i problemi legati alla situazione abitativa<sup>66</sup>. A Vevey, la fondazione Apollo sostiene le persone socialmente svantaggiate nella ricerca di un alloggio stipulando contratti con le amministrazioni immobiliari per i suoi assistiti<sup>67</sup>.

Il presente rapporto si sofferma nel capitolo 6.3.5 sulla questione specifica della situazione abitativa dei nomadi.

<sup>64</sup> [www.caritas-bern.ch](http://www.caritas-bern.ch) > Unserer Dienstleistungen > Fachstelle Wohnen

<sup>65</sup> Maggiori informazioni sulla Fondazione Domicil: [www.domicilwohnen.ch](http://www.domicilwohnen.ch)

<sup>66</sup> [www.ig-wohnen.ch](http://www.ig-wohnen.ch)

<sup>67</sup> [www.fondation-apollo.ch](http://www.fondation-apollo.ch)

### 6.2.4 Salute

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

#### **Fatti e cifre**

Secondo gli indicatori dell'integrazione 2013 dell'UST, le persone con un passato migratorio hanno meno spesso problemi di salute duraturi rispetto alle persone senza passato migratorio. Ciò è dovuto al fatto che gli immigrati sono più giovani (il 47 % della popolazione straniera ha tra i 20 e i 44 anni, mentre tra la popolazione svizzera questa quota è del 30 %)⁶⁸. La migrazione può tuttavia avere anche ripercussioni negative sulla salute o rappresentare un ostacolo all'accesso alle cure mediche se è unita a caratteristiche come un basso livello d'istruzione, condizioni di lavoro o di vita difficili o non conoscenza delle lingue nazionali⁶⁹. Il tasso di mortalità dei neonati è, per esempio, leggermente superiore (3,9 ‰) tra le mamme nate all'estero rispetto a quello tra le mamme nate in Svizzera (3,5 ‰). La mortalità dei neonati di madri extracomunitarie è maggiore rispetto a quella dei neonati di madri degli Stati UE27 e AELS⁷⁰.

Nel 2013 DoSyRa riporta 9 casi di discriminazione razziale in ambito sanitario trattati nell'attività di consulenza (su un totale di 238 segnalazioni); nel 2012 erano stati 5 (su un totale di 227 segnalazioni)⁷¹. La raccolta di casi giuridici della CFR non rileva dati specifici sul settore sanitario. Nello stesso anno è stato pubblicato uno studio commissionato dal Forum nazionale anzia-

⁶⁸ [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Dauerhaftes gesundheitliches Problem

⁶⁹ Ufficio federale di statistica: Gesundheitsstatistik der Schweiz 2014. 2014, pagg. 11–12.

⁷⁰ [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Säuglingssterblichkeitsrate

⁷¹ Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.



nità e migrazione alla Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale e alla Croce Rossa Svizzera sull'atteggiamento dei migranti anziani nei confronti delle cure e delle prestazioni di sostegno e sul loro ricorso alle offerte del settore sanitario<sup>72</sup>. I risultati hanno dimostrato che numerosi migranti non si avvalgono delle offerte a causa di ostacoli linguistici o perché non le conoscono, nonostante a parere degli esperti ne abbiano bisogno.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Il Consiglio federale ha attuato il programma nazionale «Migrazione e salute 2008–2013» con l'intento di eliminare le differenze nell'accesso alle prestazioni sanitarie e nella loro fruizione. Dopo l'esito positivo di una valutazione esterna eseguita nel 2013, il programma è stato prorogato di altri quattro anni fino al 2017<sup>73</sup>. Dotato di un budget annuale di circa due milioni di franchi, il programma consente di finanziare misure negli ambiti della promozione della salute e della prevenzione, della formazione, dell'assistenza sanitaria, dell'interpretariato interculturale, della ricerca e della gestione delle conoscenze. Attori rilevanti del settore sanitario vengono inoltre sensibilizzati alle esigenze dei migranti, in modo che ne tengano conto nei settori di loro competenza (ricerca, pianificazione, attuazione, valutazione).

Con il progetto «Migrant Friendly Hospitals» l'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP promuove, con il sostegno dell'associazione mantello degli ospedali svizzeri H+, l'istituzione di centri di competenza che tengano conto delle esigenze dei migranti. Nel settembre del 2013 gli ospedali partecipanti hanno invitato diversi attori del settore sanitario a garantire a tutti l'accesso all'assistenza<sup>74</sup>.

Il 27 giugno 2014 la CTA ha adottato, in veste di ideatrice e promotrice del dialogo integrativo «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano», 13 raccomandazioni concrete rivolte ai servizi statali per ottimizzare le condizioni quadro per un buono sviluppo fisico, mentale e sociale

---

<sup>72</sup> [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Themen > Gesundheitspolitik > Migration und Gesundheit > Forschung > Spitexnutzung bei Migranten/innen > Pflegearrangements und Einstellung zur Spitex bei Migranten/innen in der Schweiz

<sup>73</sup> [www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Temi > Politica della sanità > Migrazione e salute > Programma Migrazione e salute > Programma 2014–2017

<sup>74</sup> [www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Temi > Politica della sanità > Migrazione e salute > Assistenza sanitaria e formazione > Migrant Friendly Hospitals > Managing Diversity in Swiss Health Care: A Call to Action. 19 settembre 2013 a Berna

nella prima infanzia – per tutti i bambini, a prescindere dalle loro origini. Ha preso inoltre atto di raccomandazioni rivolte ad attori non statali<sup>75</sup>.

I Cantoni attuano i loro provvedimenti sia nel quadro di questi progetti nazionali sia autonomamente. Un numero maggiore di persone attive nell'assistenza e di persone chiave vengono, per esempio, formate nella gestione della diversità e su temi specifici legati alla migrazione al fine di assicurare a tutti servizi qualificati ed equivalenti (BS, GE, GL, SH, SO, TG, UR, ZG). Le competenze linguistiche del personale sanitario alloglotto vengono rilevate e promosse per abbattere le barriere nel contatto con la popolazione migrante (GL, NW, ZH). In molte località i migranti sono informati in modo mirato sulle funzioni e le peculiarità del sistema sanitario svizzero e su temi legati alla salute (FR, GE, GL, LU, NW, OW, TG, ZH, UR, ZG, ZH).

Diversi progetti adottano un approccio proattivo per raggiungere i migranti che non hanno accesso alle consuete offerte e informazioni. Si tratta di una procedura a bassa soglia nell'ambito della quale sono gli specialisti a recarsi presso i gruppi target (p. es. «Vitalina» nei Cantoni di Argovia e Soletta e «Primano» nella Città di Berna).

Nel settore della sanità, anche le aziende stesse hanno sviluppato misure contro la discriminazione razziale nei confronti dei dipendenti o dei pazienti (i progetti dell'ospedale cantonale di Olten e dell'associazione dei servizi di assistenza e cura a domicilio Fondation Soins Lausanne sono stati presentati nell'ultimo rapporto). L'Associazione svizzera dei servizi di assistenza e cura a domicilio incoraggia con il progetto «Attraktiver Arbeitsplatz Spitex» l'assunzione di personale migrante (una delle raccomandazioni del succitato studio sui migranti anziani in Svizzera)<sup>76</sup>. Il progetto della Fondation Soins Lausanne, avviato nel 2011, aveva quali obiettivi la lotta a episodi di razzismo manifesti e latenti, discriminazioni, stereotipi e pregiudizi culturali e il rafforzamento delle competenze interculturali dei suoi 780 collaboratori. In un processo partecipativo sono state raccolte osservazioni ed esperienze del personale di cura ed elaborate in comune strategie di soluzione per il contesto istituzionale. Un processo di questo genere è oneroso, ma aumenta la probabilità di effetti duraturi nelle aziende coinvolte<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch) > Medienmitteilungen > Integrationsdialog «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» (Berna, 27 giugno 2014)

<sup>76</sup> Cfr. [www.spitex.ch](http://www.spitex.ch)

<sup>77</sup> Fondation Soins Lausanne: Respect dans la diversité (opuscolo). Losanna, maggio 2014.

### 6.2.5 Settore sociale

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

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

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

#### **Fatti e cifre**

La situazione materiale dei diversi gruppi di popolazione della Svizzera è rimasta pressoché invariata dall'ultimo rapporto. Secondo gli indicatori dell'integrazione elaborati dall'UST, nel 2012 la quota della privazione materiale era due volte e mezzo superiore tra le persone con un passato migratorio rispetto a quelle senza passato migratorio (il 5,6 % contro il 2,3 %) <sup>78</sup> e il tasso di rischio povertà significativamente superiore tra le prime rispetto alle seconde (il 19,8 % contro il 12,3 %) <sup>79</sup>. Anche il tasso di povertà era più alto tra gli stranieri e le persone nate all'estero rispetto ai cittadini svizzeri e alle persone nate in Svizzera <sup>80</sup>. Il tasso di aiuti sociali tra gli stranieri era tre volte superiore a quello riscontrato tra i cittadini svizzeri (il 6,4 % con-

<sup>78</sup> [www.bfs.admin.ch > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Materielle Entbehrung](http://www.bfs.admin.ch/Themen/Bevölkerung/Migration%20und%20Integration/Integrationsindikatoren/Alle%20Indikatoren/Sozialhilfe%20und%20Armut/Materielle%20Entbehrung)

<sup>79</sup> [www.bfs.admin.ch > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsgefährdungsquote](http://www.bfs.admin.ch/Themen/Bevölkerung/Migration%20und%20Integration/Integrationsindikatoren/Alle%20Indikatoren/Sozialhilfe%20und%20Armut/Armutsgefährdungsquote)

<sup>80</sup> [www.bfs.admin.ch > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsquote](http://www.bfs.admin.ch/Themen/Bevölkerung/Migration%20und%20Integration/Integrationsindikatoren/Alle%20Indikatoren/Sozialhilfe%20und%20Armut/Armutsquote)

tro il 2,2 %). Secondo l'UST questa differenza va ricondotta in particolare a tre fattori: livello d'istruzione più basso, struttura familiare più forte con tendenzialmente più figli e nessuna rete di contatti sul mercato del lavoro<sup>81</sup>.

Nell'ambito delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale esistono pochi dati specifici sulla discriminazione razziale. Con le informazioni disponibili possono essere dimostrate disparità e/o disparità di trattamento (ammissibili o non ammissibili) basate sulla nazionalità o lo status di soggiorno, ma non discriminazioni ingiustificate fondate su altre caratteristiche, come il colore della pelle o l'appartenenza religiosa. Nel 2013 DoSyRa riporta sei casi di consulenza (su un totale di 238 segnalazioni) in materia di discriminazione razziale nell'ambito delle assicurazioni sociali; nel 2012 erano state quattro (su un totale di 227 segnalazioni)<sup>82</sup>. La raccolta di casi giuridici della CFR non rileva specificamente il settore sociale.

### ***Misure di protezione dalla discriminazione***

Nel capitolo sull'economia e il lavoro (cap. 6.2.1) si è già parlato della strategia di lotta alla povertà e del rafforzamento della protezione dalla discriminazione quale misura strategica generale. Nel settore delle assicurazioni sociali, di competenza della Confederazione, il rispetto del divieto di discriminazione può essere fatto valere dapprima mediante ricorso amministrativo e successivamente dinanzi a un tribunale. Il rispetto delle norme giuridiche relative all'aiuto sociale e al soccorso d'emergenza è sottoposto all'esclusivo controllo dei tribunali: né il Consiglio federale né l'Amministrazione federale hanno il diritto di vigilare sull'operato dei Cantoni. Per quel che attiene alla prassi delle autorità dell'aiuto sociale in riferimento a possibili meccanismi discriminatori non esistono dati sistematici.

Il settore sociale riveste un ruolo importante in relazione all'offerta di consulenza per vittime di discriminazione razziale. I consulenti specializzati possono infatti intervenire soltanto se i

---

<sup>81</sup> Ufficio federale di statistica: Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2013 – Lieve aumento della quota di aiuto sociale. 2014, pag. 2.

<sup>82</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

servizi assegnanti sono sensibilizzati all'argomento e conoscono l'offerta di consulenza specializzata<sup>83</sup>. In questo ambito sono chiamati in causa soprattutto i settori del lavoro sociale e della consulenza sociale. L'associazione professionale per il lavoro sociale in Svizzera AvenirSocial e il SLR hanno organizzato un workshop di un giorno con un gruppo di discussione (focus group) per analizzare come gli operatori sociali percepiscono la loro funzione di piattaforma di triage, quali meccanismi e strumenti hanno a disposizione e quali sono le lacune da colmare. Sulla base dei risultati sono state definite misure di informazione e sensibilizzazione che verranno elaborate e attuate a partire dal 2015 in collaborazione con i servizi e le organizzazioni preposti. L'obiettivo a medio termine è di offrire ai servizi e ai team anche proposte di supervisione e formazione continua.

Promuovendo la protezione dalla discriminazione nelle strutture ordinarie nel quadro dei PIC si apre anche la questione del bisogno d'intervento specifico nel settore delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale. La maggior parte dei Cantoni attua misure per sensibilizzare alla lotta contro la discriminazione i servizi di consulenza sociali e gli specialisti (AI, AR, BE, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZG, VD, VS, ZH). Nel Cantone del Vallese, per esempio, ai collaboratori degli uffici per l'integrazione e di altri servizi specializzati è offerto almeno un corso di formazione continua all'anno sulla protezione dalla discriminazione, sulla trasmissione di informazioni e sul triage. Il Cantone di San Gallo sta valutando la possibilità di attuare una campagna di sensibilizzazione dei dipendenti amministrativi al tema della lotta alla discriminazione, da estendere successivamente ai Comuni e all'economia privata.

### 6.2.6 Tempo libero e sport

La partecipazione alla vita sociale di un Comune – come l'adesione a un'organizzazione o a un'associazione – presuppone sì un minimo di integrazione sociale, ma favorisce anche la creazione di reti di contatti. Rappresenta un'importante risorsa sociale ed è generalmente considerata un indizio di integrazione riuscita nella valutazione delle richieste di naturalizzazione. Eppure, i migranti sono fortemente sottorappresentati nelle associazioni sportive. Il razzismo e la discriminazione possono complicare l'accesso ad attività sociali o sportive, per esempio a causa dell'esclusione di persone, consapevole o no, per via della loro nazionalità, della loro

---

<sup>83</sup> I casi di discriminazione razziale sono a tutt'oggi ancora raramente identificati. In base all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, a seconda del gruppo e del tipo di discriminazione il 57–74 per cento degli episodi non viene segnalato: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali: Data in Focus Report – Minorities as Victims of Crime. Vienna, 2012, pag. 3.

religione o del colore della loro pelle, oppure di un'insufficiente promozione della diversità in seno all'associazione.

### **Fatti e cifre**

Secondo l'UST, in Svizzera il 45 per cento della popolazione è membro attivo di almeno un'associazione o un'organizzazione. La percentuale più bassa di adesioni attive si riscontra, per esempio, tra i cittadini stranieri, i genitori soli e le persone a basso reddito; l'unione di passato migratorio e basso statuto socio-economico può rappresentare un ostacolo decisivo all'adesione<sup>84</sup>.

Negli ambiti del tempo libero e dello sport, DoSyRa rileva cinque episodi nel 2013 (su un totale di 238 segnalazioni) e sei nel 2012 (su un totale di 227 segnalazioni)<sup>85</sup>. La raccolta di casi giuridici della CFR riporta una segnalazione nel 2013 e tre nel 2012 in questi ambiti, e nessuna nel contesto «circoli / associazioni / organizzazioni»<sup>86</sup>.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Dal 2009 al 2012 l'Ufficio federale dello sport UFSPÖ ha gestito il Centro di competenze Integrazione tramite lo sport CCSI, per includere durevolmente il tema dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione nello sport e nella promozione sportiva e facilitare ai migranti l'accesso all'attività fisica. Il CCSI è stato sciolto all'inizio del 2013. I suoi compiti sono stati ripresi dalle unità organizzative preposte ai singoli ambiti.

Numerose associazioni sportive prestano un prezioso lavoro di integrazione e si impegnano in modo pragmatico contro l'esclusione sociale. La rete FARE Svizzera, il servizio di coordinamento nazionale della rete FARE europea, è attiva contro il razzismo e altre forme di discriminazione nell'ambito di manifestazioni sportive, tra l'altro come partner incaricato della pre-

<sup>84</sup> Nel 2012 il 39,1 per cento della popolazione residente in Svizzera era membro attivo di associazioni, società, club, partiti politici o altri gruppi. Il 28,4 per cento era membro passivo di un gruppo o un'associazione. La popolazione senza passato migratorio si impegna in questo senso con frequenza significativamente maggiore rispetto alla popolazione con passato migratorio, sia nel quadro di adesioni attive (il 46,1 % contro il 26,2 %) sia di adesioni passive (il 36,0 % contro il 17,9 %). Cfr. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Kultur, Religion und Medien > Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Gruppe

<sup>85</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18

<sup>86</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

venzione della Swiss Football League SFL e dell'Associazione svizzera di football ASF. Come già negli anni passati, il calcio svizzero ha partecipato alle «FARE action weeks» organizzate a livello europeo e lanciato nel fine settimana del 18–20 ottobre 2014 un segnale contro la violenza e la discriminazione con diverse iniziative<sup>87</sup>.

In vari Cantoni vengono sostenute associazioni sportive e culturali locali e regionali. Con manifestazioni che coinvolgono in modo mirato gli abitanti stranieri viene incoraggiata la partecipazione dell'intera popolazione (FR, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SO SH, TI, TG, VD, VS, ZG, ZH). Nel Cantone di Zurigo, l'ufficio dello sport collabora con il servizio per le questioni di integrazione per facilitare l'accesso della popolazione con un passato migratorio alle offerte di sport e attività fisica. L'ufficio mette, per esempio, a disposizione dei Comuni e delle Città opuscoli e pieghevoli in più lingue su sport e movimento.

### 6.2.7 Vita notturna

L'accesso a locali pubblici come bar o discoteche è regolarmente fonte di problemi, come il divieto d'entrata per motivi discriminatori. Simili episodi sono relativamente di rado oggetto di accertamenti giuridici, in genere vengono affrontati parlandone direttamente o con misure preventive.

#### **Fatti e cifre**

Secondo gli indicatori dell'integrazione dell'UST, nel quadro delle interazioni sociali e private (in particolare nello spazio pubblico, nell'accesso a discoteche), si osservano discriminazioni nel 56,4 per cento dei casi<sup>88</sup>. DoSyRa rileva sette segnalazioni dei consultori nell'ambito «ristoranti / intrattenimento» nel 2013 (su un totale di 238 segnalazioni), contro le 14 del 2012 (su un totale di 227)<sup>89</sup>. La raccolta di casi giuridici della CFR non riporta alcuna segnalazione nel 2013 e nel 2012<sup>90</sup>. Il motivo principale dell'esiguità di questa cifra rimane il fatto che è

<sup>87</sup> [www.actionweeks.ch](http://www.actionweeks.ch)

<sup>88</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Rassismus und Diskriminierung > Diskriminierende oder rassistische Erfahrung(en)

<sup>89</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

<sup>90</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

molto difficile dimostrare che all'origine dell'episodio vi siano moventi razzisti. Il rifiuto, infatti, avviene di regola oralmente e può essere facilmente giustificato con motivi che nulla hanno a che fare con il razzismo.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Dal 2009 l'associazione Safer Clubbing promuove l'accesso privo di discriminazioni alle discoteche e ai bar che ne sono membri<sup>91</sup>. Nel quadro del progetto incentrato sul razzismo nella vita notturna, nel 2013 sono state organizzate, in collaborazione con il Centro balcanico per la migrazione e l'integrazione BAMIZ, due manifestazioni a cui hanno partecipato responsabili di discoteche e servizi di sicurezza.

Nel 2013 il consultorio di Berna contro la violenza e il razzismo ggqfon ha avviato un progetto contro il divieto di entrata nelle discoteche con l'obiettivo di elaborare, in collaborazione con la polizia del commercio, un piano d'intervento per misure contro i locali con una prassi d'ingresso discriminatoria<sup>92</sup>. Al contempo, i clienti sono stati sensibilizzati sull'argomento con diverse iniziative, aumentando così la raggiungibilità dei diretti interessati.

### **6.2.8 Polizia**

Tra gli strumenti per assicurare un'attività di polizia priva di discriminazioni figurano in particolare la formazione e la formazione continua in materia di diritti umani e discriminazione razziale, la verifica regolare della prassi di controllo e fermo (evitare il profiling razziale), nonché la messa a disposizione di meccanismi efficaci di ricorso in caso di eccessi della polizia per motivi razzisti. Anche l'apertura dei corpi di polizia a collaboratori con un passato migratorio può promuovere l'accettazione della polizia e ridurre i potenziali di conflitto.

### **Fatti e cifre**

Gli indicatori dell'integrazione dell'UST non rilevano nello specifico le discriminazioni legate alla polizia, contenute nella categoria più ampia della discriminazione nell'ambito delle istituzioni pubbliche, cui negli anni 2010–2014 è stato ascritto circa il 25,4 per cento degli epi-

<sup>91</sup> [www.saferclubbing.ch](http://www.saferclubbing.ch)

<sup>92</sup> [www.ggqfon.ch](http://www.ggqfon.ch) > Projekte > Eintrittsverweigerung. Da questa pagina possono essere scaricati una promemoria (in tedesco) e un elenco di raccomandazioni (in italiano) rivolti ai proprietari di locali.



sodi<sup>93</sup>. DoSyRa riporta 13 episodi di razzismo concernenti la polizia nel 2012 (su un totale di 227 segnalazioni) e 17 nel 2013 (su un totale di 238 segnalazioni)<sup>94</sup>. La raccolta di casi giuridici della CFR non contiene segnalazioni al proposito.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Le misure descritte in dettaglio nel rapporto 2012 del SLR rimangono d'attualità. Qui di seguito sono riportati a titolo di esempio alcuni sviluppi. Nel 2013 la scuola di polizia della Svizzera orientale ha portato da otto a 16 il numero di lezioni di competenza interculturale nel lavoro di polizia, integrando la materia con la gestione individuale di un caso.

Dopo che nell'ambito di controlli si era più volte giunti a conflitti tra polizia e persone di pelle scura, a Berna sono stati organizzati regolarmente incontri di scambio tra la polizia cantonale, il consultorio gggfon e lo Swiss African Forum per elaborare insieme misure preventive. Con il sostegno di specialisti, i partecipanti hanno pubblicato un volantino che informa sui diritti e gli obblighi in caso di controlli di persona da parte della polizia. Parecchi aspetti sono migliorati nella gestione dei casi. Gli episodi di discriminazione razziale segnalati al consultorio possono ora essere inoltrati alla polizia cantonale nella certezza che verranno verificati con la dovuta serietà. Come dimostra l'esperienza, ci vogliono tuttavia molti piccoli passi costanti per conseguire cambiamenti durevoli nel controllo delle persone, senza contare l'interferenza di problemi che nulla hanno a che fare con la discriminazione, come lo spaccio di droga o il soggiorno illegale.

Nel 2014 il Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU ha pubblicato uno studio che offre una panoramica completa e critica dei meccanismi di ricorso in generale in Svizzera e della protezione giuridica in caso di eccessi da parte della polizia, senza però entrare nel merito specifico degli attacchi a sfondo razzista<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Rassismus und Diskriminierung > Diskriminierende oder rassistische Erfahrung(en)

<sup>94</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

<sup>95</sup> Künzli, Jörg / Sturm, Evelyne et al.: Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Berna, 21 febbraio 2014.

Per il reclutamento di collaboratori con un passato migratorio ci sono due possibilità. Diversi Cantoni hanno aperto il corpo di polizia ai cittadini stranieri (p. es. AI, BS, JU, NE, SH, SZ), altri assumono cittadini stranieri residenti a patto che si naturalizzino prima della conclusione della formazione (AR, FR, GE, NW, VD, ZH). Nel quadro della prevista revisione della legge sulla polizia, anche il governo solettese voleva introdurre nel 2013 la possibilità di assumere cittadini stranieri nei corpi di polizia, ma visti i pareri molto negativi emersi dalla consultazione l'idea è stata abbandonata<sup>96</sup>. L'altra possibilità è quella di rendere più attraente con misure adeguate il servizio di polizia per i cittadini svizzeri con un passato migratorio. Dal 2014 il Dipartimento di polizia di Zurigo presta maggiore attenzione a questo aspetto al momento del reclutamento, rifacendosi a esperienze positive fatte in altri ambiti con il diversity management<sup>97</sup>.

### 6.2.9 Esercito

In quanto specchio della società, anche l'esercito è confrontato con il problema dell'estremismo. Per garantire la sicurezza e la coesione della truppa e proteggere i propri membri dalla discriminazione, l'esercito attribuisce grande importanza alla prevenzione. Il capo dell'esercito ha così stabilito una politica di tolleranza zero nei confronti dell'estremismo definendo strumenti di conduzione e misure amministrative adeguate per la sua attuazione.

#### **Fatti e cifre**

Nel periodo in esame, le segnalazioni continuano a essere per lo più relative all'estremismo di destra. I casi di estremismo di sinistra sono piuttosto rari da molti anni, mentre sono in crescita quelli di estremismo violento di matrice islamica. Benché i casi concreti non siano avvenuti in servizio e la loro frequenza li releghi tra i fenomeni marginali, è d'obbligo osservarne con attenzione l'evoluzione. Nella raccolta di casi giuridici della CFR figurano tre segnalazioni nel 2013 e nessuna nel 2012<sup>98</sup>. DoSyRa non riporta segnalazioni su questo fenomeno.

<sup>96</sup> [www.so.ch](http://www.so.ch) > Regierung > Vernehmlassungen > Archiv 2012 > Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn)

<sup>97</sup> Dipartimento di polizia della Città di Zurigo: Strategischer Plan des Polizeidepartements 2014–2018. Zurigo, 2013, pag. 16.

<sup>98</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Dal maggio del 2002 il Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito sostiene il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS in tutte le questioni connesse all'estremismo<sup>99</sup>. Negli anni 2013 e 2014 ha trattato una trentina di domande e segnalazioni, in linea con il valore medio registrato dal 2011. Nella fattispecie si tratta di domande di unità che prestano servizio (circa la metà delle segnalazioni) e di segnalazioni da parte di cittadini e autorità, nonché di indicazioni degli organi di informazione. La maggior parte delle segnalazioni riguarda casi isolati. In presenza di illeciti ai sensi dell'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM; RS 512.21) o di indicazioni di un rischio per la sicurezza, il caso passa al Personale dell'esercito per l'adozione di misure amministrative. All'occorrenza, il Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito assume il ruolo di coordinatore tra le unità amministrative e gli uffici militari coinvolti.

Nel 2013 e nel 2014 il tema prioritario della prevenzione è stato affrontato soprattutto in corsi di sensibilizzazione e formazione continua per i quadri. Ogni anno un migliaio di quadri dell'esercito svizzero è istruito sul fenomeno dell'estremismo in ambito militare e sui mezzi per combatterlo. È stata inoltre introdotta un'istruzione approfondita per gli agenti della polizia militare in formazione. Oggetto di tutti i corsi sono le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione federale, come pure gli strumenti di conduzione e le misure per l'attuazione della citata tolleranza zero nei confronti dell'estremismo.

#### **6.2.10 Procedura di naturalizzazione**

In Svizzera, la nazionalità è acquisita per discendenza paterna o materna («*ius sanguinis*»)<sup>100</sup>. Se né il padre né la madre sono cittadini svizzeri, è possibile acquisirla con la naturalizzazione, la cui procedura è organizzata su tre livelli (federale, cantonale, comunale). La Costituzione federale ne sancisce i principi e le competenze (art. 37 e 38), concretizzati nel quadro delle rispettive competenze dalla legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza LCit; RS 141.0) e dalle leggi cantonali e comunali.

<sup>99</sup> [www.vtg.admin.ch](http://www.vtg.admin.ch) > Il mio servizio militare > Informazioni generali sul servizio militare > Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito

<sup>100</sup> A differenza dell'acquisizione della cittadinanza in virtù della nascita sul territorio dello Stato («*ius soli*»).

Dopo grandi controversie e una procedura di appianamento delle divergenze tra le due Camere, l'Assemblea federale ha approvato il 20 giugno 2014 una revisione totale della legge sulla cittadinanza. In base alla nuova normativa la domanda di naturalizzazione può essere presentata soltanto da chi si è integrato con successo, è titolare di un permesso di domicilio (permesso C) e ha vissuto in Svizzera per almeno dieci anni. Per il calcolo della durata del soggiorno, gli anni tra il quinto e il quindicesimo anno d'età contano il doppio, gli anni di ammissione provvisoria la metà. I Cantoni hanno la facoltà di prescrivere un soggiorno minimo sul loro territorio di due-cinque anni. Quale criterio supplementare per l'integrazione riuscita (oltre al rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici e dei valori della Costituzione federale) fa stato anche la capacità di esprimersi oralmente e per scritto nella quotidianità in una lingua nazionale. Già prima della votazione finale sul progetto di revisione la CFM aveva criticato in particolare il fatto che la revisione crea un ulteriore ostacolo all'integrazione degli adolescenti e dei giovani, dei cittadini di Stati terzi e delle persone ammesse provvisoriamente<sup>101</sup>.

Nel suo parere del 21 gennaio 2015 sul rapporto del 30 ottobre 2014 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale sull'iniziativa parlamentare Marra 08.432 «La Svizzera deve riconoscere i propri figli», il Consiglio federale appoggia l'idea di una procedura di naturalizzazione agevolata per stranieri della terza generazione e sottolinea che un disciplinamento unitario può permettere di eliminare le attuali disparità giuridiche cantonali<sup>102</sup>.

### **Fatti e cifre**

Al fine di garantire procedure di naturalizzazione unitarie ed eque, assumono rilevanza centrale la tutela contro atti arbitrari e discriminatori, la protezione della sfera privata e il diritto a essere sentiti sanciti dalla Costituzione federale. I rifiuti di una domanda di naturalizzazione finora giudicati dal Tribunale federale discriminatori per ragioni etnico-culturali o razziste riguardavano soprattutto richiedenti provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia e dalla Turchia o di fede musulmana. In alcuni altri casi si trattava di discriminazione multipla (p. es. basata sull'origine e un handicap)<sup>103</sup>. DoSyRa riporta cinque episodi in relazione al rifiuto di naturalizzazione nel

<sup>101</sup> Cfr. comunicato stampa della CFM dell'11 marzo 2013: [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Attualità > News > Informazioni per i media 2013 > I segnali trasmessi con la revisione della legge sulla cittadinanza

<sup>102</sup> [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > News > 2015 > Naturalizzazione agevolata per giovani stranieri

<sup>103</sup> Cfr. Naguib, Tarek / Pärli, Kurt et. al.: Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist\_innen, Berater\_innen und Diversity-Expert\_innen. Berna, 2014, pag. 363 seg.

2013 (su 286 segnalazioni). Nel 2012 questa categoria non esisteva ancora<sup>104</sup>. Nella raccolta di casi giuridici della CFR non figura alcuna procedura in materia.

Nell'inchiesta CiS gli stranieri si esprimono in modo più compatto a favore di uno «ius soli» in Svizzera e del diritto di partecipazione politica. Nel 2014 il 68 per cento degli intervistati di nazionalità straniera – contro il 39 per cento dei cittadini svizzeri – concordava con l'affermazione secondo cui gli stranieri nati qui dovrebbero essere automaticamente naturalizzati<sup>105</sup>.

### **Misure di protezione dalla discriminazione**

Nell'ultimo rapporto sono state presentate nel dettaglio le misure adottate dai Cantoni per assicurare un processo di naturalizzazione equo e unitario. Con il potenziamento della protezione dalla discriminazione nel quadro dei PIC, l'informazione e la sensibilizzazione di amministrazioni pubbliche e strutture ordinarie – tra cui le autorità di naturalizzazione – assumeranno sempre più importanza.

#### **6.2.11 Partecipazione politica**

Ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione federale, tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età possono partecipare a votazioni ed elezioni<sup>106</sup>. Ciò significa che hanno il diritto di partecipare alle elezioni e alle votazioni federali, nonché di lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale. Gli stranieri sono esclusi da questo diritto, possono però partecipare a votazione cantonali e/o comunali se il diritto cantonale lo prevede.

### **Fatti e cifre**

La partecipazione ai processi politici nel quadro delle possibilità concesse dalla legge è un importante aspetto dell'integrazione ed espressione di appartenenza. Qui emergono però differenze tra cittadini svizzeri con o senza passato migratorio. Il 58,8 per cento degli aventi

<sup>104</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 22.

<sup>105</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 85 segg.

<sup>106</sup> È escluso dal diritto di voto in materia federale chi per infermità o debolezza mentali è sotto curatela generale o rappresentato da una persona che ha designato con mandato precauzionale.

diritto di voto senza passato migratorio afferma di partecipare ad almeno otto votazioni federali su dieci, contro il 49,7 per cento degli aventi diritto di voto con un passato migratorio<sup>107</sup>. Nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel ai cittadini stranieri è concesso, a determinate condizioni, il diritto di voto e di elezione a livello comunale e cantonale; è precluso loro soltanto il diritto di elezione passivo per il parlamento cantonale. Nei Cantoni di Friburgo, Vaud e Ginevra è accordato loro il diritto integrale di voto e di elezione a livello comunale. I Comuni dei Cantoni di Appenzello Esterno, Basilea Città e Grigioni possono decidere autonomamente se concedere il diritto di elezione attivo e passivo a livello comunale<sup>108</sup>. Nella Città di Berna è stato elaborato, in adempimento di una mozione della consigliera comunale Cristina Anliker-Mansour, un regolamento sulla partecipazione che accorda un diritto di partecipazione politica ai cittadini stranieri (possibilità di presentare una mozione con almeno 200 firme). Contro il regolamento è stato indetto un referendum e nella primavera 2015 il popolo sarà chiamato a esprimersi in merito<sup>109</sup>. Lo scetticismo nei confronti della partecipazione politica degli stranieri emerge anche dall'inchiesta CiS. Nel 2014 il 62 per cento degli intervistati di cittadinanza straniera si è detto favorevole alla concessione dei diritti di partecipazione politica agli stranieri in Svizzera, contro il 34 per cento degli interpellati di nazionalità svizzera<sup>110</sup>.

Nel 2013 DoSyRa riporta due episodi (su un totale di 238 segnalazioni) di discriminazione razziale nell'ambito «politica dei partiti»; nel 2012 erano stati 3 (su un totale di 238 segnalazioni)<sup>111</sup>. Nei Cantoni di Ginevra e Zurigo è stata condotta un'analisi sull'elezione di candidati con cognome svizzero rispetto a quelli con un cognome non svizzero (definito come cognome non tedesco, francese, italiano o romancio). Sulla base di una serie di modelli statistici, sono

---

<sup>107</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen

<sup>108</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer

<sup>109</sup> <https://ris.bern.ch> > Stadtrat > Geschäftsdatenbank > Geschäft > Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO (Cristina Anliker-Mansour, GB/Guglielmo Grossi, SP): Politische Partizipation für Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt Bern! (Geschäftsnummer 2011.SR.000112)

<sup>110</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 86.

<sup>111</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 18.

stati esaminati i voti espressi nelle schede modificate giungendo alla conclusione che le persone con un cognome non svizzero avevano ottenuto in entrambi i Cantoni nettamente meno voti dei concorrenti equivalenti con un cognome svizzero. I candidati con un cognome non svizzero sono stati più spesso stralciati dalla lista e raramente oggetto di cumulo o panachage (a Zurigo soprattutto le persone con cognomi dell'ex Jugoslavia, a Ginevra quelle di origine extraeuropea, soprattutto nordafricana). Questo comportamento influisce notevolmente sui risultati: dall'analisi delle schede modificate è emerso che a Zurigo le persone con un cognome dell'ex Jugoslavia avrebbero ottenuto in media il 28 per cento di voti in più se avessero avuto un nome svizzero e a Ginevra i candidati con un cognome extraeuropeo avrebbero ottenuto circa il 14 per cento di voti in più (+ 14 posti in lista). Gli autori dello studio non escludono che questi risultati possano basarsi su differenze motivabili oggettivamente, benché considerino più probabile un effetto discriminatorio, considerato che tutti i candidati sono stati sottoposti a un processo di selezione in seno al partito di appartenenza e pertanto dovrebbero disporre di «qualifiche» equivalenti<sup>112</sup>.

### ***Misure di promozione della partecipazione***

Sotto il titolo «Citoyenneté», la CFM promuove progetti che offrono agli stranieri nuove opportunità di partecipazione facendo appello alla nozione di «citoyenneté», che pone al centro della cittadinanza la sua componente attiva. «Citoyenneté» significa avere la possibilità di codecidere e di svolgere un ruolo attivo nel forgiare la società del domani, a prescindere dall'appartenenza nazionale. Questa partecipazione è fondata sull'appartenenza a una comunità e sul legame con il luogo di residenza. L'attenzione è rivolta in primo luogo alla formazione dell'opinione e all'espressione della volontà, ma anche all'acquisizione delle conoscenze sui principi democratici e sui diritti fondamentali. Nel giugno del 2015 la CFM avvia una seconda fase del programma e invita a presentare progetti.

«Votre ville, votre vie, votre voix» è un progetto della Città di Losanna che si riallaccia alle esperienze di una campagna precedente e sarà proseguito fino alla fine del 2016. L'obiettivo è di informare la popolazione sui suoi diritti politici e di migliorarne la partecipazione alla vita pubblica. I gruppi target sono sia l'elettorato straniero sia i diciottenni che hanno appena acquisito il diritto di voto. Un opuscolo e un bus itinerante informano prima di ogni votazione sui diritti politici, un film illustra come questi possono venire esercitati e un calendario ricorda

<sup>112</sup> Hunziker, Philipp / Lanz, Simon: Wenn der Name zur Fallgrube wird. Artikel zur Analyse in Neue Zürcher Zeitung del 7 gennaio 2014.

quando e dove si svolgono le varie attività. Questi strumenti sono utilizzati nell'ambito di varie manifestazioni di sensibilizzazione della campagna<sup>113</sup>.

Anche organizzazioni della società civile si occupano di questo tema. Il Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti organizza nel 2015 e nel 2016 sessioni parlamentari durante le quali i migranti hanno la possibilità di confrontarsi con i temi politici della Svizzera e dei Cantoni e avvicinarsi alla democrazia diretta svizzera. Le sessioni offrono ai migranti senza diritto di voto ed elezione una piattaforma in cui esprimere le proprie rivendicazioni ed essere ascoltati dal mondo politico. In questo modo vengono inoltre motivati all'impegno sociale<sup>114</sup>.

### **6.2.12 Estremismo di destra**

La xenofobia, il razzismo e la convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali sono gli elementi costitutivi delle ideologie dell'estrema destra. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'estrema destra svizzera, allora un fenomeno marginale di modeste dimensioni, è cresciuta fino a diventare una sottocultura dalle molteplici espressioni. Con l'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione, come Internet, le ideologie e le strutture di estrema destra hanno assunto una dimensione internazionale e globale<sup>115</sup>. Al contempo, in Svizzera è stata osservata una tendenza al ritiro dalla scena pubblica<sup>116</sup>.

#### **Fatti e cifre**

Ai sensi della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), il monitoraggio dell'estremismo violento compete agli organi di sicurezza della Confederazione e dei Cantoni, che rilevano tutti i tipi di estremismo violento, a prescindere dall'orientamento politico o ideologico. Come negli anni precedenti, il Servizio delle attività informative

---

<sup>113</sup> [www.lausanne.ch/bli](http://www.lausanne.ch/bli) > Citoyenneté > Participation à la vie politique et publique

<sup>114</sup> [www.fimm.ch](http://www.fimm.ch) > Projekte/Aktivitäten > Projektplan 2014

<sup>115</sup> Skenderovic, Damir: Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. Servizio per la lotta al razzismo. Berna, 2010.

<sup>116</sup> Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport: La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2013 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Berna, 2014, pagg. 47–50.



della Confederazione SIC constatata anche nei suoi rapporti 2013 e 2014 che l'estremismo di destra in Svizzera non è da considerare una minaccia per l'ordinamento statale<sup>117</sup>.

Nel 2013, al SCOCI sono giunte in totale 9208 segnalazioni dalla popolazione (in parte anonime), lo 0,37 per cento delle quali rientrava nella categoria «discriminazione razziale» e lo 0,23 per cento nella categoria «estremismo» (circa 50–90 segnalazioni all'anno). Molte di queste segnalazioni riguardavano siti Internet con contenuti penalmente rilevanti, ma basati all'estero e senza alcuna relazione con la Svizzera. Nel luglio del 2014 le segnalazioni concernenti delitti di discriminazione razziale e di estremismo hanno registrato un temporaneo forte incremento, in primo luogo a seguito delle discussioni sulle reti sociali riguardo alla questione dell'asilo e all'intervento israeliano nella Striscia di Gaza (cfr. cap. 6.3.2.)<sup>118</sup>. Secondo le informazioni del SCOCI, malgrado questo picco, il numero di segnalazioni nelle due categorie «discriminazione razziale» e «estremismo» non è aumentato in maniera marcata nel 2014: le cifre esatte non erano disponibili al momento della redazione del presente rapporto e saranno pubblicate nel mese di marzo nel rapporto annuale del SCOCI.

Nella raccolta di casi giuridici della CFR il numero di sentenze su casi di estremismo di destra varia notevolmente di anno in anno: nel 2012 vi figuravano sette casi, nel 2013 uno solo. I 31 casi registrati nel 2007 rappresentano il valore più elevato<sup>119</sup>. Per quanto riguarda gli episodi ascrivibili all'estremismo di destra, DoSyRa rileva un aumento nel 2012 (tre marce/raduni di estrema destra su 278 segnalazioni e 10 episodi ciascuno di estremismo di destra e di populismo di destra su 207 segnalazioni) e un calo nel 2013 (un episodio ciascuno di estremismo di destra e di populismo di destra su 203 segnalazioni). Il numero di casi è tuttavia troppo esiguo per poter dare una spiegazione a queste oscillazioni<sup>120</sup>. Il rapporto sull'antisemitismo della FSCI e della GRA (Svizzera tedesca) rileva un calo degli episodi nel 2012 e nel 2013, ma non tiene conto delle affermazioni pubblicate in Internet<sup>121</sup>. Il rapporto del CICAD (Svizzera

---

<sup>117</sup> *ibidem*.

<sup>118</sup> I rapporti annuali del SCOCI possono essere consultati in Internet all'indirizzo: [www.cybercrime.admin.ch](http://www.cybercrime.admin.ch) > Pubblicazioni > Rapporti annuali

<sup>119</sup> [www.cfr.admin.ch](http://www.cfr.admin.ch) > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

<sup>120</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 22.

<sup>121</sup> <http://gra.ch> > Cronologia

francese), che include le esternazioni in Internet, ha invece registrato un forte aumento degli episodi antisemiti nel 2013<sup>122</sup>.

### **Misure**

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

La LMSI incarica il SIC e l'Ufficio federale di polizia fedpol di adottare misure preventive al fine di rilevare e combattere tempestivamente i pericoli dovuti alle attività di estremismo violento (art. 5 cpv. 3). L'analisi di queste unità amministrative deve consentire alle autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni di intervenire per tempo conformemente al diritto determinante (art. 2 cpv. 1). In questo contesto vanno citate anche le misure adottate dall'esercito. Le attività del Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito sono state presentate al capitolo 6.2.9.

L'estremismo e il razzismo trovano terreno fertile dove si cercano soluzioni semplici a problemi sociali complessi (come le teorie del complotto o la ricerca di capri espiatori). I processi democratici comportano invece eterogeneità e divergenze che bisogna saper affrontare, capacità questa che può essere trasmessa in famiglia o attraverso misure scolastiche. Con il sostegno finanziario di progetti di educazione ai diritti umani, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni promuovono il senso di responsabilità e la partecipazione attiva alla vita sociale dei bambini e degli adolescenti (cfr. cap. 6.2.2). Il SLR ha finanziato anche altri progetti di prevenzione dell'estremismo di destra. Varie istituzioni e specialisti gestiscono, per esempio, la piattaforma [www.rechtsextremismus.ch](http://www.rechtsextremismus.ch) (in tedesco), che fornisce alle persone direttamente o indirettamente colpite e agli interessati informazioni, spunti e contatti utili.

---

<sup>122</sup> [www.cicad.ch](http://www.cicad.ch) > La CICAD en action > Rapports sur l'antisémitisme

### 6.3 Temi specifici

Come in molti Paesi europei, anche in Svizzera determinati gruppi di popolazione corrono un rischio maggiore di essere vittima di discriminazioni razziali o comportamenti razzisti. Le tendenze rilevate dall'inchiesta CiS mostrano che l'antisemitismo, l'ostilità antimusulmana e gli atteggiamenti razzisti e/o intolleranti nei confronti delle persone di colore diverso sono una realtà: il 14 per cento degli intervistati ha, per esempio, dichiarato che per loro il colore della pelle dei vicini gioca un ruolo. Nel seguito si approfondiscono pertanto la situazione di questi gruppi di popolazione e della comunità *jenisch*, riconosciuta quale minoranza nazionale della Svizzera in riferimento alla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1).

In merito alle misure occorre fare una premessa: di norma i progetti rivolti a un gruppo specifico racchiudono sempre un rischio di stigmatizzazione. Per questa ragione è importante che gli intenti della lotta alla discriminazione siano orientati al problema e che i progetti vengano attuati nel quadro di strategie globali, come i PIC. Anche gli aiuti finanziari del SLR sono innanzitutto rivolti ai progetti destinati a tutti i gruppi di popolazione potenzialmente esposti al rischio di discriminazione razziale. Ciò nonostante, un approccio mirato può essere a volte un utile complemento per determinati aspetti. Progetti di questo genere sono specificamente segnalati nel seguito.

#### 6.3.1 Convivenza delle comunità religiose

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

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

- *libertà di credo e di coscienza* quale garanzia costituzionale minima per tutte le confessioni religiose (art. 15 Cost.) e conseguente *neutralità religiosa e confessionale della Confederazione*. Correlato alla libertà religiosa è anche il principio che le religioni possono e devono

essere criticate in quanto tali, ma il singolo ha il diritto di non essere discriminato a causa della sua fede.

- *disciplinamento federalistico delle relazioni tra le comunità religiose e lo Stato (art. 72 cpv. 1 Cost.)*: spetta ai Cantoni disciplinare i rapporti con le comunità religiose e riconoscerle a livello di diritto pubblico o ufficialmente.
- *mantenimento della pace religiosa come competenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni (art. 72 cpv. 2 Cost.)*: questa disposizione autorizza la Confederazione e i Cantoni ad adottare provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli appartenenti alle diverse comunità religiose.
- *perseguimento penale del perturbamento della libertà di credenza e di culto (art. 261 CP)*: la disposizione tutela le persone e i gruppi di persone dalla discriminazione motivata dall'appartenenza religiosa.
- *norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP)*: la disposizione include anche la religione tra i motivi di discriminazione razziale.

La maggior parte dei Cantoni e delle Città intrattengono un dialogo attivo con le comunità religiose del loro territorio (se ne trova una panoramica nell'allegato del rapporto del SLR 2012). Ogni prima settimana di novembre ha luogo la Settimana delle religioni, organizzata a livello nazionale dalla comunità di lavoro interreligiosa IRAS COTIS. Nel 2013 e nel 2014, nelle Città e nei Comuni di quasi tutti i Cantoni si sono svolte varie manifestazioni imperniate sul tema della religione<sup>123</sup>. Scopo di questa iniziativa è promuovere la conoscenza reciproca e il dialogo. Una delle regole richiede, per esempio, che a ogni evento partecipino attivamente almeno due religioni con i propri membri.

A livello nazionale sono soprattutto le comunità cristiane, ebraiche e sempre più anche quelle musulmane a impegnarsi per una migliore comprensione della religione e tra le religioni (dialogo interreligioso). Dal 2006 rappresentanti della Confederazione intrattengono un regolare

<sup>123</sup> [www.iras-cotis.ch](http://www.iras-cotis.ch) > Woche der Religionen

scambio di opinioni con il Consiglio svizzero delle religioni, istituito quale piattaforma di dialogo tra le tre comunità religiose e di cui fanno parte credenti cristiani, ebrei e musulmani.

Dopo oltre dodici anni di preparativi, il 14 dicembre 2014 ha aperto i battenti a Berna la Casa delle religioni. In questo luogo d'incontro, otto comunità trovano spazio per le loro pratiche e il dialogo interreligioso. Cinque religioni universali (alevismo, buddismo, cristianesimo, induismo e islamismo) dispongono di specifici locali di culto. Al progetto partecipano però anche le comunità bahá'í, ebraica e sikh. Sotto la direzione dell'associazione Casa delle religioni – Dialogo delle culture è inoltre promosso il dialogo con esponenti del mondo della cultura, con istituti di formazione e con la popolazione. Questo progetto unico in Europa, oltre alla coesistenza pacifica tra fedi diverse, favorisce la comprensione interculturale e un contatto costruttivo con lo straniero nella nostra società; accanto ad altre iniziative a favore del dialogo interreligioso in Svizzera, dà forma concreta ai principi della libertà di culto e della tolleranza religiosa<sup>124</sup>.

### 6.3.2 Antisemitismo e misure per combatterlo

Dei quasi 17 000 Ebrei residenti in Svizzera (lo 0,3 % della popolazione residente di più di 15 anni), il 56 per cento vive nella Svizzera francese e nel Cantone di Berna. Le comunità ebraiche presenti nei Cantoni di Basilea Città, Berna, Friburgo, San Gallo e Zurigo godono di un riconoscimento di diritto pubblico<sup>125</sup>. Con la ratifica della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, dal 1988 la Svizzera riconosce, oltre agli Jenisch, anche la comunità ebraica quale minoranza nazionale<sup>126</sup>. A livello nazionale le comunità ebraiche si sono unite in due associazioni: la FSCI e la Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera PJLS.

DoSyRa riporta relativamente poche consulenze in materia di antisemitismo nel 2013 e nel 2012 (3 in ciascun anno su rispettivamente 203 e 207 segnalazioni), il che potrebbe essere

<sup>124</sup> Cfr. risposta del Consiglio federale del 16 marzo 2011 all'interpellanza 11.3146 Alec von Graffenried «Dialogo delle culture della Casa delle religioni di Berna» del 16 marzo 2011.

<sup>125</sup> Il riconoscimento di diritto pubblico non si traduce in un riconoscimento come religione di Stato, bensì unicamente nella concessione di taluni diritti, quali il diritto di riscuotere un'imposta o di impartire lezioni di religione nelle scuole pubbliche.

<sup>126</sup> La comunità ebraica adempie i requisiti per il riconoscimento quale minoranza nazionale definiti dalla Svizzera al momento della ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali: ha infatti un legame antico con la Svizzera ed è animata dalla volontà di preservare ciò che costituisce la sua identità comune, principalmente la sua cultura, le sue tradizioni, la sua religione o la sua lingua.

dovuto anche al fatto che le persone interessate si rivolgono ad altre offerte di consulenza oppure che optano per strategie diverse dalla consulenza. Il rapporto sull'antisemitismo della FSCI e della GRA ha rilevato 22 episodi antisemiti nella Svizzera tedesca nel 2013 e 19 nel 2012,<sup>127</sup> inclusi quelli riportati dagli organi d'informazione. Quelli nelle reti sociali sono considerati soltanto se sono ripresi dai media. Nel suo rapporto per la Svizzera francese, il CICAD, che cerca invece attivamente anche episodi su Internet, ne riporta 151 nel 2013 e 87 nel 2012<sup>128</sup>.

L'inchiesta CIS ha rilevato gli atteggiamenti antisemiti con una serie di domande standardizzate riunite in indici tematici. Innanzitutto sono stati indagati gli atteggiamenti fondati su stereotipi (avidità, sete di potere, radicalismo politico), poi le opinioni negative (troppo potere sugli accordamenti mondiali, sfruttamento dell'olocausto, fedeltà innanzitutto a Israele, troppo potere sulla Svizzera, colpevoli anche loro delle persecuzioni, tutti gli Ebrei in Israele) e infine le opinioni positive (persone come le altre, ogni società civilizzata deve opporsi all'antisemitismo)<sup>129</sup>.

Nel complesso, le tendenze evidenziate nelle inchieste del 2010, 2012 e 2014 rivelano che l'antisemitismo è meno diffuso degli atteggiamenti razzisti, della xenofobia e del razzismo antimusulmano. Per quanto riguarda i tre indici, i valori sono stabili o in leggera regressione e simili tra i cittadini svizzeri e quelli stranieri; soltanto tra gli intervistati di fede musulmana sono lievemente superiori<sup>130</sup>.

In riferimento ai singoli indici, nel 2014 l'11 per cento degli intervistati ha palesato atteggiamenti fondati su stereotipi sistematici (ossia ha risposto affermativamente a tutti gli stereotipi citati); questa quota è in lieve calo rispetto agli anni precedenti. Le differenze tra cittadini

---

<sup>127</sup> Federazione svizzera delle comunità israelite / Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo: Antirassismusbericht 2013 (bilingue tedesco e francese). Zurigo, 2014, pag. 17.

<sup>128</sup> Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione: Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, année 2013. Ginevra, 2014, pag. 4; Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, année 2012. Ginevra, 2013, pag. 4.

<sup>129</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 74 segg.

<sup>130</sup> Ibidem, pag. 30. Va aggiunto che alle domande sulla tolleranza gli Ebrei non sono stati spontaneamente citati come gruppo di popolazione «che disturba».

svizzeri e stranieri sono sparite tra il 2012 e il 2014. Gli stereotipi sono in costante calo tra gli intervistati stranieri dal 2010, tra i cittadini svizzeri dal 2012<sup>131</sup>.

In tutte e tre le inchieste il 9 per cento degli intervistati ha espresso sistematicamente opinioni negative. I valori per gli interpellati stranieri sono lievemente inferiori rispetto ai cittadini svizzeri, ma tra il 2012 e il 2014 sono aumentati (p. es. maggiore consenso all'affermazione secondo cui gli Ebrei hanno troppo potere sugli accadimenti mondiali o sulla Svizzera) avvicinandosi a quelli dei cittadini svizzeri<sup>132</sup>.

Nel 2014 le opinioni positive sono state sistematicamente respinte dal 7 per cento degli intervistati. Questo valore è in crescita dal 2010 e per la prima volta nettamente superiore tra gli intervistati stranieri rispetto a quelli svizzeri (il 9 % contro il 6 %). Meno approvazione riscuote l'affermazione che gli Ebrei sono persone come le altre, trova invece maggiore appoggio l'idea che una società civilizzata deve opporsi all'antisemitismo<sup>133</sup>.

Eventi di natura antisemita sono stati registrati in particolare nell'estate del 2014. A seguito dell'acuirsi del conflitto israelo-palestinese, si è registrato un aumento degli attacchi contro gli Ebrei soprattutto nelle reti sociali<sup>134</sup>. Il Consiglio federale non è stato a guardare. In occasione dei 1500 anni dell'Abbazia di San Maurizio, il 21 settembre 2014 il consigliere federale Alain Berset si è appellato alla responsabilità di Stato e religione di agire contro l'odio e di difendere il rispetto dei diritti umani<sup>135</sup>. Nel suo discorso di apertura alla conferenza internazionale sull'antisemitismo organizzata dall'OSCE sotto la presidenza della Svizzera nel novembre del 2014 a Berlino, il presidente della Confederazione Didier Burkhalter ha invitato gli Stati membri a impegnarsi sistematicamente contro l'antisemitismo. Anche da parte della società civile

---

<sup>131</sup> Ibidem, pag. 74 segg.

<sup>132</sup> Ibidem, pag. 76 segg.

<sup>133</sup> Ibidem, pag. 80 segg.

<sup>134</sup> Secondo le osservazioni della GRA, ci sono stati parallelamente (numerosi) attacchi contro i musulmani, che però sono stati per lo più ignorati dagli organi d'informazione: cronologia GRA, luglio e agosto 2014: [www.gra.ch](http://www.gra.ch) > Cronologia

<sup>135</sup> Discorso del consigliere federale Alain Berset in occasione dei festeggiamenti per i 1500 anni dell'Abbazia di San Maurizio. Berna, 21 settembre 2014: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > Documentazione > Discorsi > «1500 anni dell'Abbazia di San Maurizio»

ci sono state reazioni chiare. Le organizzazioni ebraiche, la commissione di dialogo Ebrei/cattolici, la commissione di dialogo Ebrei/protestanti, nonché le organizzazioni e la Società per le minoranze in Svizzera GMS e la GRA hanno condannato pubblicamente gli episodi e le organizzazioni mantello ebraiche e musulmane della Svizzera hanno lanciato un appello comune contro il razzismo, l'antisemitismo e il razzismo antimusulmano<sup>136</sup>. Agli appelli alla violenza contro gli Ebrei in Svizzera lanciati in singoli media e reti sociali in relazione al conflitto in Medio Oriente, il Consiglio svizzero delle religioni ha reagito con un comunicato stampa diramato il 18 luglio 2014, in cui invita tutti i responsabili del mondo religioso, politico e sociale ad assumersi la propria responsabilità per la pace interreligiosa e a opporsi alle manifestazioni di odio e alle minacce per la pace<sup>137</sup>. Il 21 agosto 2014 la CFR ha pubblicato un appello generale contro i discorsi inneggianti all'odio e alla violenza nei media sociali, richiamando le reti sociali alle loro responsabilità<sup>138</sup>. Le segnalazioni al SCOCI dimostrano che gli episodi antisemiti nei media sociali sono nuovamente diminuiti dal settembre 2014 (le osservazioni della FSCI e del CICAD non erano ancora disponibili al momento della stesura del presente rapporto). Nell'autunno del 2014 l'inchiesta CIS non ha rilevato alcuna tendenza all'aumento degli atteggiamenti antisemiti.

In questo contesto, nell'autunno 2014 sono stati presentati diversi interventi parlamentari che chiedevano anche misure contro l'antisemitismo (cfr. cap. 3).

A livello cantonale, sono soprattutto le scuole che si attivano con l'attuazione di progetti contro l'antisemitismo, per esempio nel quadro della Giornata della memoria (commemorazione delle vittime dell'olocausto), che ricorre il 27 gennaio. Anche le organizzazioni ebraiche e confessionali della società civile spiccano per il loro impegno. Nel 2012, il Forumtheater «act back» ha offerto ai giovani della Svizzera tedesca l'opportunità di confrontarsi con gli aspetti centrali e i meccanismi dell'olocausto nei panni di vittime, spettatori e carnefici<sup>139</sup>. Anche il progetto

---

<sup>136</sup> Cfr. [www.swissjews.ch](http://www.swissjews.ch) > News > 15 settembre 2014 > «Erklärung der Juden und Muslime» e [www.gms-minderheiten.ch](http://www.gms-minderheiten.ch) > Kommunikation > GMS Standpunkt vom 12.09.2014 > «Die Enthemmung»

<sup>137</sup> [www.councilofreligions.ch](http://www.councilofreligions.ch) > Communiqués > «Aufruf zur Wahrung des religiösen Friedens in der Schweiz» (18 luglio 2014)

<sup>138</sup> Comunicato stampa della CFR del 21 agosto 2014: [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > 2014 > «CFR – Bisogna lottare contro i discorsi di odio e le incitazioni alla violenza nelle reti sociali»

<sup>139</sup> [www.forumtheater-act-back.ch](http://www.forumtheater-act-back.ch) > Aufführungen und Aktuelles > «Was bedeutet uns der Holocaust heute? – eine Theaterrecherche mit dem Forumtheater»



«Respect: Muslim- und Judenfeindlichkeit gemeinsam überwinden», avviato nel 2011 e tuttora in corso, segue un approccio interessante, formando moderatori (corsi «train the trainers») che poi organizzano eventi di dialogo e approfondimento per gruppi di Ebrei e musulmani in diversi Cantoni della Svizzera tedesca con l'obiettivo di abbattere i pregiudizi tra persone di fede musulmana ed ebraica in Svizzera<sup>140</sup>.

Per quanto riguarda le cause dell'antisemitismo, nella loro analisi gli autori dell'inchiesta CiS giungono alla conclusione che, per via delle sue origini e della sua diffusione, l'ostilità verso gli Ebrei debba essere chiaramente distinta dalla xenofobia, dal razzismo antimusulmano e dal razzismo. L'antisemitismo si spiega soprattutto con strutture mentali tradizionalmente definite con l'autoritarismo, l'estraniamento e l'anomia. A questo si aggiungono le influenze di una spiccata religiosità. La xenofobia, il razzismo antimusulmano e il razzismo sono invece la conseguenza di atteggiamenti negativi nei confronti della politica svizzera in materia di stranieri, migrazione e integrazione<sup>141</sup>. Una differenza di cui occorre tenere conto anche nell'organizzazione di progetti contro l'antisemitismo.

### **6.3.3 Razzismo antimusulmano e misure per combatterlo**

Alla fine del 2012 il 4,9 per cento della popolazione permanente in Svizzera di più di 15 anni si autodefiniva musulmano<sup>142</sup>. Il modo in cui viene vissuto l'Islam è determinato in misura sostanziale dal Paese, dalla regione e dallo strato sociale di origine. Solo il 10–15 per cento delle musulmane e dei musulmani sono praticanti, una quota che corrisponde a quella delle altre grandi religioni<sup>143</sup>. Pochi sono anche i membri delle varie associazioni, federazioni e organizzazioni islamiche, che nel loro insieme rappresentano solo una piccola parte dei credenti. Le moschee e i centri islamici sono organizzati essenzialmente in base al Paese di provenienza.

<sup>140</sup> [www.ncbi.ch](http://www.ncbi.ch) > Programme > Respect

<sup>141</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 173.

<sup>142</sup> Ufficio federale di statistica: Lingue e religioni – Dati, indicatori «Religioni»: [www.statistica.admin.ch](http://www.statistica.admin.ch) > Temi > Popolazione > Lingue e religioni > Dati, indicatori > Religioni

<sup>143</sup> Comunicato stampa del 27 novembre 2012 del Centro per la ricerca sulle religioni dell'Università di Lucerna: [www.unilu.ch](http://www.unilu.ch) > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Religionswissenschaftliches Seminar > News > «Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick».

A livello nazionale non esiste una federazione che accomuna tutti i musulmani, ma due associazioni mantello: il Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera COIS e la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere FOIS.

DoSyRa riporta 25 casi di razzismo antimusulmano trattati nell'attività di consulenza nel 2013 (su un totale di 203 segnalazioni); nel 2012 i casi erano stati 22 (su 207 segnalazioni)<sup>144</sup>. L'inchiesta CiS ha cercato di individuare gli atteggiamenti antimusulmani mediante una serie di domande standardizzate, riunite in indici tematici. Sono stati presi in esame in primo luogo gli atteggiamenti fondati su stereotipi (senso della famiglia, oppressione delle donne, fanatismo, aggressività, violazione dei diritti umani), in secondo luogo le opinioni negative (meglio non avere musulmani in Svizzera, vietare la pratica dell'Islam, impedirne l'immigrazione), in terzo luogo lo scetticismo nei confronti dell'Islam (i musulmani sostengono i terroristi islamici, vogliono imporre ovunque la sharia e mirano a dominare il mondo) e in quarto luogo le opinioni positive (si tratta di persone come tutte le altre, cristiani e musulmani non sanno abbastanza gli uni degli altri)<sup>145</sup>.

Rispetto alla prima inchiesta, gli atteggiamenti ostili ai musulmani sono notevolmente diminuiti. Questo calo può essere spiegato con il fatto che nel 2010 l'inchiesta è stata svolta all'indomani della votazione sull'iniziativa sui minareti, che ha fortemente influenzato le dichiarazioni degli intervistati<sup>146</sup>. Per quanto riguarda i singoli indici, nel 2014 il 19 per cento degli intervistati ha manifestato atteggiamenti fondati su stereotipi (cioè condivideva tutti gli stereotipi proposti), un dato in forte calo rispetto agli anni precedenti (2012: 30 %, 2010: 45 %). Se nel 2012 si erano ancora riscontrate differenze nelle dichiarazioni tra Svizzeri e stranieri, nel 2014 queste erano del tutto scomparse. Riflettono degli stereotipi in particolare le opinioni sul «senso della famiglia» e sull'«oppressione delle donne da parte dei musulmani», seguite dall'idea che i musulmani siano di per sé fanatici<sup>147</sup>. Il 38 per cento degli interpellati ha espresso scettici-

---

<sup>144</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 22.

<sup>145</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 63 segg.

<sup>146</sup> Ibidem, pag. 63.

<sup>147</sup> Ibidem, pag. 64.

simo nei confronti dell'Islam. Benché anch'esso sia in diminuzione (2012: 42 %, 2010: 45 %), stando all'inchiesta si tratta del fenomeno xenofobo più largamente diffuso. Il dato relativo al razzismo antimusulmano sulla base di opinioni negative è lievemente aumentato dal 2010 (13 %), ma risulta invariato rispetto al 2012 (18 %). Queste opinioni negative sono più diffuse tra gli Svizzeri che tra gli stranieri (21 % contro 9 %) <sup>148</sup>.

Nel periodo qui preso in esame, l'attenzione è stata focalizzata in particolare sui giovani musulmani. Un rapporto di ricerca dell'Università di Lucerna pubblicato nel dicembre 2013 si è occupato del ruolo e della funzione dei gruppi giovanili musulmani in Svizzera, giungendo alla conclusione che non si tratta di «nicchie» ai margini della società, ma piuttosto di spazi autodefiniti, da cui bambini, adolescenti e giovani adulti immigrati possono trarre importanti risorse che li aiutano a convivere con un contesto sociale spesso arduo <sup>149</sup>. Agli operatori delle attività giovanili, del lavoro sociale e dell'integrazione sociale, gli autori suggeriscono di coinvolgere maggiormente i gruppi giovanili musulmani nelle loro attività. Nel quadro del successivo progetto «Swiss Muslim Youth and Civic Key Persons», i risultati del rapporto sono stati presentati ai professionisti della scuola, del lavoro sociale e delle attività giovanili, nonché a giornalisti e organizzazioni della società civile, allo scopo di favorire lo scambio di esperienze e informazioni alla luce dei risultati della ricerca, di sensibilizzare e di sconfiggere i pregiudizi <sup>150</sup>.

Un articolo pubblicato nel 2014 dall'Università di Neuchâtel nel quadro di un vasto studio ha esaminato il modo e il contesto in cui i giovani tra i 16 e i 19 anni del Cantone di Neuchâtel riproducono immagini stereotipate dei musulmani e soprattutto delle musulmane nella propria vita quotidiana <sup>151</sup>. Sia dallo studio sia dall'articolo emerge che gran parte dei giovani intervisti

---

<sup>148</sup> Ibidem, pag. 67 segg.

<sup>149</sup> Endres, Jürgen / Tunger-Zanetti, Andreas et al.: Jung, muslimisch, schweizerisch. Muslimische Jugendgruppen, islamische Lebensführung und Schweizer Gesellschaft. Ein Forschungsbericht. Università di Lucerna, Centro di ricerca sulle religioni. Lucerna 2013, pag. 78.

<sup>150</sup> [www.unilu.ch](http://www.unilu.ch) > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Religionswissenschaftliches Seminar > Forschung > «Swiss Muslim Youth and Civic Key Persons»

<sup>151</sup> Dahinden, Janine / Duemmler, Kerstin et al.: Disentangling Religious, Ethnic and Gendered Contents in Boundary Work: How Young Adults Create the Figure of «The Oppressed Muslim Woman». *Journal of Intercultural Studies*. 2014, 35(4) pagg. 329-348.

stati percepisce i musulmani residenti in Svizzera come categoricamente «diversi», e che questa convinzione è legata a concezioni normative della pratica religiosa e dell'uguaglianza dei sessi. Ciò può condurre all'emarginazione dei giovani musulmani e tra l'altro a una loro scarsa considerazione sociale in ambito scolastico. Lo studio mostra anche che gli insegnanti sono scarsamente consapevoli di questi meccanismi e processi sociali. I temi della xenofobia, della stigmatizzazione e della discriminazione vengono affrontati solo raramente durante le lezioni, e per giunta in un'ottica che spesso privilegia gli aspetti legali rispetto alle ripercussioni sociali<sup>152</sup>.

La questione del ruolo della religione e dei precetti religiosi in ambito scolastico si è posta anche nel 2014, anno in cui il Tribunale amministrativo del Cantone di San Gallo ha accolto il ricorso di una famiglia musulmana contro il divieto del velo islamico nelle scuole del Comune di St. Margrethen<sup>153</sup>. Secondo il Tribunale, la volontà della bambina di portare il velo durante le lezioni è tutelata dalla libertà di credo e di coscienza: allo stato attuale un divieto appare eccessivo e potrebbe essere preso in considerazione solo nel momento in cui si dovesse prospettare una seria minaccia alla pace religiosa. Per la Corte inoltre il fatto di aver indossato il velo islamico non ha pregiudicato né l'integrazione dell'allieva nella sua classe, né il regolare svolgimento dell'attività scolastica. Nel gennaio del 2015 il Consiglio scolastico di St. Margrethen ha deciso di impugnare la sentenza dinanzi al Tribunale federale.

Nel 2013, in adempimento a tre postulati presentati dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti», il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto sulla popolazione musulmana in Svizzera che allo stato attuale costituisce probabilmente lo studio più ampio e dettagliato sull'argomento. Nel rapporto si constata che la maggioranza dei musulmani è integrata nella società svizzera e che la loro appartenenza religiosa non li espone né a problemi particolari nella vita quotidiana né a conflitti in misura superiore alla media. Il Consiglio federale è di conseguenza giunto alla conclusione che non occorrono provvedimenti specifici in materia di integrazione e che le misure già in atto consentono di affrontare in modo adeguato eventuali problemi<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> Dahinden, Janine / Duemmler, Kerstin et al.: Religion und Ethnizität. Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen. Rapporto conclusivo del programma nazionale di ricerca 58 «Comunità religiose, Stato e società». 2011, Neuchâtel e Berna.

<sup>153</sup> [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch) > Dienstleistungen > Rechtsprechung > Verwaltungsgericht > Entscheide 2014 > B 2014/51

<sup>154</sup> Comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 maggio 2013: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > News > 2013 > «L'integrazione dei musulmani non richiede misure supplementari specifiche»

Gli interventi parlamentari relativi a provvedimenti volti a contrastare tra l'altro anche il razzismo antimusulmano sono già stati ricordati in precedenza (cfr. cap. 3).

Il 1° gennaio 2015, all'Università di Friburgo ha iniziato la sua attività il Centro svizzero Islam e Società, presentato all'opinione pubblica il 22 marzo 2014. Questo centro non offre una «formazione per imam», bensì intende informare sulla realtà svizzera i consulenti religiosi islamici (imam, insegnanti di religione, assistenti spirituali e operatori giovanili), nonché rivolgersi a chi nella propria attività professionale si trova quotidianamente a contatto con persone di fede musulmana, fornendo informazioni attendibili sulla dottrina e la prassi religiosa dell'Islam al fine di eliminare timori e pregiudizi<sup>155</sup>. Nel settembre del 2014, l'UDC di Friburgo ha sollecitato il Consiglio di Stato a intervenire presso l'Università per ottenere la chiusura del centro. Poiché la sua proposta è stata respinta di stretta misura, il comitato centrale dell'UDC ha deciso di lanciare un'iniziativa popolare contro il centro.

Nell'estate del 2014 la CFR ha registrato un aumento dei commenti razzisti anche nei confronti dei musulmani (cfr. cap. 6.3.2). Per questo motivo, nell'agosto del 2014 ha richiamato l'attenzione sulle istigazioni all'odio e alla violenza in particolare sui media sociali, lanciando inoltre un appello al rispetto reciproco e all'osservanza delle norme del Codice penale<sup>156</sup>.

#### **6.3.4 Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo**

Il rifiuto o l'ostilità nei confronti delle persone di pelle scura, a cui vengono associate caratteristiche caratteriali e comportamentali negative, trae la sua origine dall'ideologia razzista utilizzata nel XVII e XVIII secolo per giustificare il sistema di dominio coloniale e la schiavitù. Oggi in Svizzera il razzismo nei confronti dei neri colpisce categorie molto eterogenee: gli immigrati dall'Africa (dagli anni 1990 soprattutto dall'Africa subsahariana), dall'America del Nord, dall'America latina e dai Paesi europei limitrofi, nonché i loro figli e discendenti. Molte tra le vittime hanno la cittadinanza svizzera. Poiché in Svizzera non vengono condotte indagini statistiche in

<sup>155</sup> Per maggiori informazioni sul centro: [www.unifr.ch](http://www.unifr.ch) > Faculté de théologie > News > 13.03.2014 > «Auf dem Weg zu einem Schweizer Zentrum für Islam und Gesellschaft. Eine Herausforderung für die Theologische Fakultät».

<sup>156</sup> Comunicato stampa della CFR del 21 agosto 2014: [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > 2014 > «CFR – Bisogna lottare contro i discorsi di odio e le incitazioni alla violenza nelle reti sociali».

base alle caratteristiche fisiognomiche, non si dispone di dati esaustivi sull'insieme dei gruppi potenzialmente interessati dal fenomeno, ma al massimo di cifre relative a singole categorie<sup>157</sup>.

Oltre agli episodi di razzismo, si registrano anche altre forme di discriminazione nella sfera pubblica (p. es. controlli di polizia), nel mondo del lavoro o sul mercato dell'alloggio. Il rapporto annuale DoSyRa registra un aumento del razzismo nei confronti dei neri del 2013: in quell'anno sono stati segnalati 46 casi (su un totale di 203), rispetto ai 34 nel 2012 (su 207). Lo stesso rapporto sottolinea che le persone provenienti da Paesi africani ricorrono all'attività di consulenza e subiscono atti discriminatori in misura superiore alla media. Anche nel rapporto del 2012 si rileva che «(...) una percentuale considerevole delle segnalazioni riguarda un non meglio precisato clima di xenofobia o intolleranza, spesso riconducibile al colore della pelle o alla (presunta) provenienza delle vittime»<sup>158</sup>.

Dal 2002 il Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero CRAN osserva l'evoluzione del razzismo nei confronti dei neri e raccoglie le segnalazioni di vittime e testimoni<sup>159</sup>. I casi registrati sono stati 21 nel 2014, 10 nel 2013 e 20 nel 2012 (media annua 2002–2014: 32 casi)<sup>160</sup>. Dalle informazioni raccolte emerge che le persone colpite si sentono profondamente ferite dal fatto di essere genericamente sospettate di spacciare droga o soggiornare clandestinamente in Svizzera solo per il colore della pelle, in particolare nei casi di profiling razziale da parte della polizia e di altre autorità.

---

<sup>157</sup> Secondo le stime del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, nel 2009 in Svizzera vivevano circa 72 000 persone originarie dell'Africa subsahariana, pari al 2–3 % circa della popolazione con un passato migratorio e a quasi il 3 % della popolazione residente straniera (cfr. Efonyai-Mäder, Denise / Pecoraro, Marco et al.: La population subsaharienne en Suisse. Un aperçu démographique et socio-professionnel. orum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel, 2011, pagg. 8 e 37). A questo gruppo vanno aggiunti le persone originarie dell'Africa settentrionale o di altri Paesi al di fuori del continente africano (p. es. Brasile, Haiti, Stati Uniti). Secondo le stime del Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero, nel 2014 vivevano in Svizzera circa 100 000 persone di colore (cfr. Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero: Rapport sur le racisme anti-noir en Suisse, 2002–2014. Berna, gennaio 2015, pag. 7).

<sup>158</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2012. Rapporto di monitoraggio. 2013, pag. 22; Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pagg. 15 e 22

<sup>159</sup> Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero: Rapport sur le racisme anti-noir en Suisse, 2002–2014. Berna, gennaio 2015: [www.cran.ch](http://www.cran.ch)

<sup>160</sup> Ibidem, pag. 13 seg.

In base a un'analisi approfondita del CRAN relativa agli anni 2000–2003, gli episodi di razzismo contro le persone di colore avvengono soprattutto negli spazi pubblici (per strada, sui mezzi di trasporto pubblici, nei negozi e nei bar, ristoranti e locali notturni), ma anche sul posto di lavoro, sul mercato dell'alloggio o all'interno della famiglia del o della partner. In questo lasso di tempo si è registrato anche un forte aumento dei casi in cui era coinvolta la polizia. Il CRAN è preoccupato specialmente per il numero crescente di vittime che dichiara di sentirsi impotente e che meno spesso rispetto al passato ha la forza o le motivazioni per instaurare un dialogo con i colpevoli. Il timore del profiling razziale provoca una generale insicurezza e un'autolimitazione della libertà di movimento (si tende p. es. a evitare determinati luoghi in determinati orari per paura di essere fermati)<sup>161</sup>.

Lo studio pilota realizzato sulla base dell'inchiesta CIS fornisce per la prima volta indicazioni sul grado di diffusione e sull'evoluzione degli atteggiamenti razzisti nei confronti dei neri tra la popolazione residente in Svizzera. Nel complesso, il 14 per cento degli intervistati ha dichiarato nelle inchieste pilota del 2010, 2012 e 2014 di attribuire importanza al colore della pelle dei propri vicini; altri fattori considerati sono stati la lingua (18 %), la religione (18 %) e la nazionalità (20 %). Anche la quota di coloro che si sono dichiarati infastiditi dalla presenza di persone di colore diverso nello spazio pubblico ammonta al 14 per cento (religione diversa: 13 %; lingua diversa: 14 %; nazionalità diversa: 16 %)<sup>162</sup>. Alla domanda se vi sono gruppi che turbano la vita pubblica o creano problemi particolari in Svizzera e se sì, quali, gli interpellati hanno collocato africani, nordafricani e neri al terzo posto, dietro agli stranieri in generale (categoria che comprende anche determinati gruppi di stranieri non conteggiati separatamente) e agli Albanesi<sup>163</sup>.

Da notare che nei colloqui personali sono stati riscontrati atteggiamenti razzisti sulla base del colore della pelle in misura nettamente superiore rispetto alle interviste telefoniche e che per il colore della pelle la differenza nei risultati tra i due metodi è superiore rispetto agli altri fattori considerati (lingua, religione, nazionalità). Nel 2014, nei colloqui personali la quota degli intervistati che ha affermato di attribuire importanza al colore della pelle dei propri vicini è

---

<sup>161</sup> Ibidem, pag. 110.

<sup>162</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 51 segg.

<sup>163</sup> Ibidem., pag. 246.

stata infatti del 14 per cento, mentre nelle interviste telefoniche solo del 4 per cento. Un'analoga differenza nei risultati si registra tra chi si sostiene di sentirsi disturbato dalla presenza di persone di colore diverso (il 14–15 % contro il 3 %) e chi si dichiara infastidito da africani, nordafricani e neri in generale (il 6 % contro il 2 %)<sup>164</sup>. Partendo dal presupposto che i colloqui personali si svolgono in un clima di maggiore fiducia e apertura, queste differenze potrebbero suggerire che gli intervistati considerano il razzismo basato sul colore della pelle socialmente meno accettato rispetto ad altri fattori di discriminazione e di conseguenza manifestano un maggiore autocontrollo nelle interviste telefoniche a causa del minor grado di fiducia. Se però si manifestano in una forma più prudente e nascosta, gli atteggiamenti ostili possono favorire il verificarsi di episodi la cui matrice razzista o discriminatoria è difficile da spiegare alle persone che non hanno assistito direttamente al fatto.

L'eterogeneità della popolazione dei quasi 50 Paesi che compongono l'area subsahariana si rispecchia nelle numerosi organizzazioni (spesso regionali) delle comunità africane in Svizzera. Nel novembre del 2010, 30 di esse hanno costituito il Consiglio della diaspora africana in Svizzera CDAS<sup>165</sup>, una federazione nazionale che ha individuato in particolare alcuni ambiti di intervento (disoccupazione giovanile, locazione di alloggi, educazione e formazione, salute e sport, lotta al razzismo mediante l'organizzazione di eventi per i giovani), proponendo anche soluzioni concrete<sup>166</sup>. Il CDAS promuove anche incontri con le autorità svizzere per favorire il dialogo, l'informazione e la sensibilizzazione.

Per la prevenzione del razzismo nei confronti dei neri, il SLR ha finora finanziato 16 progetti specifici, a cui se ne aggiungono altri che si occupano del fenomeno in particolare nei suoi aspetti più concreti (p. es. il progetto menzionato al cap. 6.2.8 relativo alla prassi in materia di controlli di persona nel Cantone di Berna, a cui partecipa anche lo Swiss African Forum). Come per tutte le iniziative di prevenzione, anche in questo caso i progetti fortemente radicati nella realtà quotidiana e realizzati in collaborazione con gli operatori del settore (p. es. organi statali, partner sociali) producono i maggiori effetti nel tempo. Nel quadro dei PIC occorrerà in particolare accertare che i servizi di consulenza offerti dai Cantoni siano effettivamente

---

<sup>164</sup> Ibidem. pag. 238 segg.

<sup>165</sup> [www.africancouncil.ch](http://www.africancouncil.ch)

<sup>166</sup> Consiglio della diaspora africana in Svizzera: Rapport d'activités 2012–2013. Berna, settembre 2013, pag. 3.



utilizzati dalle persone di colore vittima di atteggiamenti razzisti. A tale scopo, il Cantone di Ginevra ha, per esempio, affidato la prima assistenza ad alcune organizzazioni ben conosciute dai gruppi colpiti dal fenomeno.

Al contrario di quanto avviene nei casi di ostilità nei confronti delle persone di diversa religione o cultura, le caratteristiche su cui si fonda il razzismo nei confronti dei neri sono immediatamente visibili e immutabili. Ciò che conta è solo il colore della pelle di un individuo, indipendentemente dal fatto che sia appena immigrato o che la sua famiglia risieda in Svizzera da generazioni, oppure che sia ben integrato o meno. Di conseguenza, questa forma di razzismo non può essere combattuta con misure di integrazione, ma solo con provvedimenti volti a eliminare comportamenti e atteggiamenti discriminatori.

### **6.3.5 La situazione degli Jenisch stanziali e nomadi in Svizzera**

Cittadini svizzeri, gli Jenisch sono ormai perlopiù stanziali, in parte in seguito a persecuzioni o coercizioni. Il nomadismo resta tuttavia un elemento fondamentale del loro immaginario collettivo. Dei circa 30 000 che vivono in Svizzera, da 3000 a 5000 sono seminomadi, così come un piccolo numero di Sinti e Manouche. In estate praticano il commercio itinerante in piccoli gruppi familiari e occupano aree di transito per soggiorni di una a quattro settimane. Trascorrono l'inverno in aree di sosta – in roulotte, abitazioni in legno o container – e i loro figli frequentano la scuola del quartiere o del villaggio. Sono registrati al Comune dell'area di sosta e lì pagano le tasse. I nomadi svizzeri sono una minoranza riconosciuta che Confederazione e Cantoni, in virtù della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, hanno il dovere di proteggere e promuovere.

Completamente diversa è la situazione dei Rom, immigrati in Svizzera sull'onda di rivolgimenti politici verificatisi nell'Europa orientale. Questi «ex immigrati» sono oggi perfettamente integrati, stanziali e talvolta in possesso della cittadinanza svizzera e la loro appartenenza all'etnia Rom è difficilmente riconoscibile dall'aspetto esteriore.

I Rom nomadi che attraversano la Svizzera nei mesi estivi cercando lavoro o praticando il commercio sono invece solo di passaggio. Contrariamente agli Jenisch, ai Sinti e ai Manouche, si spostano in grandi gruppi con numerose roulotte, il che, in un Paese di dimensioni ridotte e con un numero insufficiente di aree di transito appropriate come la Svizzera, è spesso fonte di problemi, per altro ampiamente mediatizzati.

Secondo il sistema DoSyRa nel 2012 l'antiziganismo era nettamente aumentato rispetto al 2011 (13 episodi su 207 segnalazioni contro 2 su 228). Nel 2013 invece sono stati registrati soltanto 2 episodi (su un totale di 203 segnalazioni)<sup>167</sup>. Nell'inchiesta CiS i nomadi non sono mai stati citati spontaneamente come fonte di disagio o di particolari problemi per la vita pubblica<sup>168</sup>.

Secondo il rapporto di gestione 2013 della fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri sarebbero complessivamente necessarie 82 aree di transito per i nomadi svizzeri e mancherebbero anche aree di transito per i nomadi stranieri (da 35–50 posti ciascuna)<sup>169</sup>. Secondo l'ultimo rapporto della Confederazione al Comitato consultivo del Consiglio d'Europa (novembre 2013), nel 2012 e 2013 sono state allestite una nuova area di sosta nel Cantone di Ginevra e una piccola area di transito nel Cantone di Zurigo. Nel Cantone di Neuchâtel è stata costruita un'area di transito temporanea e si pianifica un'area di transito definitiva. Anche il Cantone di Soletta intende allestire una o due aree di sosta minori. Dal 2013 una cooperativa cantonale mette provvisoriamente a disposizione dei nomadi alcuni terreni come area di transito. Dalla fine del 2016, i nomadi potranno utilizzare da marzo a ottobre l'area di servizio di La Joux-des-Ponts a Sâles (Friburgo) come area di transito. L'area sarà allestita e gestita dal Cantone di Friburgo in collaborazione con l'Ufficio federale delle strade USTRA. Nel Cantone di Argovia è stato istituito un ufficio cantonale per i nomadi, sono state risanate due vecchie aree di transito (Aarau e Windisch) e sono stati avviati lavori analoghi a Würenlos e Zofingen. Nel Cantone di Berna sono state approntate nel 2014 diverse aree di transito provvisorie. In diversi altri Cantoni si è ripreso a discutere di aree per nomadi. Tutto questo non deve però far dimenticare che nello stesso periodo in diversi Cantoni (p. es. AR e SH) sono state chiuse e in parte non sostituite aree per nomadi e che in particolare nella Svizzera francese il numero di aree ufficiali è ancora insufficiente<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014, pag. 22.

<sup>168</sup> Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014, pag. 59.

<sup>169</sup> Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri: Rapporto di gestione 2013. Berna, 2014, pag. 5.

<sup>170</sup> Parere della Svizzera sulla terza perizia del Comitato consultivo: [www.coe.int](http://www.coe.int) > Human Rights > National Minorities > Monitoring > Country-specific monitoring > Switzerland > 3rd (15.11.2014) > Advisory Committee on the framework convention for the protection of national minorities

Il 22 aprile 2014, circa 120 nomadi svizzeri – perlopiù di etnia jenisch – hanno inscenato sulla piccola Allmend di Berna una dimostrazione per l’allestimento di più aree di transito nel Cantone. Le autorità, che in un primo tempo sembravano disposte al dialogo, hanno infine fatto evacuare il terreno dalla polizia. In seguito a questi avvenimenti e sulla base di tre interventi parlamentari, il Consiglio federale ha istituito il gruppo di lavoro «Stile di vita nomade»<sup>171</sup>, incaricandolo di sviluppare misure per attuare più efficacemente gli impegni assunti nei confronti di Jenisch, Sinti e Rom sottoscrivendo la Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Argomenti principali: la penuria di aree di sosta e transito e la sensibilizzazione della popolazione dominante. Saranno tematizzati anche alcuni problemi dell’educazione e la promozione della cultura. Il gruppo di lavoro è diretto dall’Ufficio federale della cultura UFC, che intende sviluppare un piano d’azione entro la fine del 2015.

In uno studio del 2013 sulle raccomandazioni più importanti degli organi internazionali per i diritti umani, il CSDU ha segnalato la carenza di aree di sosta e transito per i nomadi e la necessità di tener maggiormente conto dello stile di vita (semi)nomade in settori come il diritto delle assicurazioni sociali o il diritto della responsabilità civile<sup>172</sup>.

Durante i tre giorni della quinta «Fekker-Chilbi», tenutasi a Zurigo nel 2013, la popolazione stanziale ha avuto occasione di visitare bancarelle jenisch, partecipare a discussioni, presenziare a conferenze, ascoltare musicisti e visionare film. La fiera ha offerto uno spaccato di cultura e stile di vita jenisch grazie al quale si sono potute attenuare paure e pregiudizi nei confronti dei nomadi svizzeri e promuovere la tolleranza e la comprensione<sup>173</sup>. Sempre a Zurigo si sono svolte nel 2013 e 2014 le settimane culturali zingare, che hanno offerto ai profani un programma variato sulla cultura e lo stile di vita di Jenisch, Sinti e Rom<sup>174</sup>. Entrambe le manifestazioni sono state sostenute dal SLR.

<sup>171</sup> Mozione 14.3370 Semadeni Silva, interpellanza 14.3248 Estermann Yvette e interpellanza 14.3313 Leuenberger Ueli.

<sup>172</sup> Egbuna-Joss, Andrea / Hiltbrunner, Nathalie et al.: Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme im Bereich Institutionelle Fragen. Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Berna, 2013, pag. 62. Anche il rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza pubblicato nel settembre 2014 consiglia alle autorità di coprire il fabbisogno di posti di sosta per nomadi, inclusi gli Jenisch non stanziali, e di attuare al più presto misure che garantiscano una reale istruzione ai bambini delle famiglie seminomadi. Rapporto ECRI sulla Svizzera (quinto ciclo di monitoraggio). Strasburgo, 16 settembre 2014, pag. 29–30.

<sup>173</sup> [www.fekkerchilbi.ch](http://www.fekkerchilbi.ch) > Fekkerchilbi 2013

<sup>174</sup> [www.zigeunerkultur.ch](http://www.zigeunerkultur.ch)

Nel 2014 l'Alta scuola pedagogica della Svizzera nordoccidentale FHNW ha elaborato un corso online su Jenisch, Rom e Sinti per gli alunni della scuola secondaria II. Utilizzando queste minoranze come esempio, sono discusse forme, cause e conseguenze della discriminazione e dell'emarginazione, utilizzate diverse fonti e trasmesse nozioni storiche di base. Il progetto intende contribuire all'equivalenza e alla parità delle minoranze nazionali e rafforzare la democrazia<sup>175</sup>. Nel settore dell'educazione sono per altro in corso diversi progetti finalizzati a tenere più adeguatamente conto dello stile di vita nomade.

Inoltre, molti progetti sono stati dedicati anche alla situazione dei Rom di passaggio o residenti in Svizzera. Nel 2013, uno studio commissionato dalla CFR all'Università di Zurigo è giunto alla conclusione che i resoconti sui Rom dei media svizzeri sono spesso caratterizzati da stereotipi e generalizzazioni negative. La CFR ha esortato i media a una maggior prudenza, ricordando l'influenza decisiva dell'informazione sulla percezione delle minoranze da parte del resto del Paese<sup>176</sup>.

Uno studio pubblicato nel settembre 2014 dalla Roma Foundation ha analizzato i resoconti sui Rom dei giornali svizzero-tedeschi. Secondo lo studio, la stampa scritta d'Oltralpe veicola spesso un'immagine dei Rom molto lontana dalla realtà, ricalcata sulle caratteristiche negative di una minoranza appariscente. Riferendo sempre e soltanto gli episodi negativi di cui è protagonista una piccola minoranza emarginata di Rom si inducono i lettori a credere che tutti i Rom siano così e si rafforzano i pregiudizi, le convinzioni infondate e i malintesi<sup>177</sup>.

La Roma Foundation sta pianificando uno studio quantitativo e qualitativo della popolazione rom in Svizzera. Mediante rilevazioni, ritratti individuali ed esempi concreti saranno raccolte per la prima volta informazioni approfondite sui Rom del nostro Paese. La Caritas di Ginevra sta preparando con l'Alta scuola di lavoro sociale HETS un progetto di due anni sul futuro dei Rom a Ginevra («Roms à Genève – Comment se projeter dans le futur?»). Il progetto, che si avvarrà della collaborazione degli interessati, ha lo scopo di rendere attenti alla discriminazione nei confronti dei Rom, sensibilizzare sul tema autorità e istituzioni ed elaborare provvedimenti per una convivenza migliore.

---

<sup>175</sup> Il corso su Jenisch, Rom e Sinti può essere scaricato all'indirizzo [www.fhnw.ch](http://www.fhnw.ch) > Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik > News > Neue Unterrichtseinheit Sek II-Stufe auf History Helpline zu «Roma, Sinti, Jenische».

<sup>176</sup> Ettinger, Patrik: Qualità dei resoconti sui Rom nei media di riferimento svizzeri (in tedesco con sintesi in italiano). Università di Zurigo, 2013.

<sup>177</sup> [www.rroma.org](http://www.rroma.org) > Reports > Roma in Deutschschweizer Medien

## 7 Conclusioni

Il razzismo e la discriminazione razziale non soltanto ledono la dignità umana di vittime e colpevoli, ma rappresentano anche un grave pericolo per la coesione sociale. Dopo essere costantemente cresciuto fino al 2007, il numero di condanne per reati di razzismo ha ricominciato a calare. Il numero di episodi rilevati da servizi di consulenza e organizzazioni specializzate o dalla Statistica criminale di polizia è invece in crescita. Si osserva inoltre un forte aumento degli episodi razzisti in Internet, soprattutto sulle reti sociali, nei blog e nelle rubriche dedicate ai commenti dei lettori. Fatto particolarmente inquietante: gli autori sono spesso giovani.

Le autorità di tutti i livelli istituzionali e le organizzazioni della società civile sono chiamate a dare il loro contributo alla difesa della dignità umana nella nostra società con una costante opera di sensibilizzazione, prevenzione e, se necessario, repressione, come prescrive l'articolo 8 della Costituzione federale concretizzandone il preambolo. Ma è in primo luogo ciascuno di noi a dover riconoscere i sintomi della discriminazione razziale nel comportamento quotidiano proprio e altrui e reagire responsabilmente.

Con l'introduzione della protezione contro la discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali è stato compiuto un passo importante verso l'elaborazione sistematica di misure coerenti ma adeguate alle esigenze locali in tutto il Paese. Tutti gli interessati sanno bene che per raggiungere gli obiettivi ci vuole tempo – grazie ai programmi d'integrazione cantonali, tuttavia, già oggi Confederazione, Cantoni, Città e Comuni sono più consapevoli dei meccanismi di discriminazione.

Lo studio pilota sull'inchiesta «Convivenza in Svizzera» ha mostrato che lo strumento di monitoraggio testato è un barometro adatto a fornire un quadro generale della situazione e delle conoscenze nei singoli ambiti di vita. I dati dello studio saranno a disposizione dei ricercatori e di altri interessati dalla metà del 2015. Copiosi e differenziati, potranno essere utili per molteplici analisi di approfondimento. Ci si chiede per esempio perché, nonostante nell'estate del 2014 le esternazioni aggressive nei confronti degli Ebrei siano aumentate, l'inchiesta telefonica condotta poco dopo non abbia rilevato una crescita degli atteggiamenti antisemiti. Forse, accanto a quello tradizionale si sono sviluppate nuove forme di antisemitismo che gli strumenti attuali non permettono di rilevare. Quanto al razzismo antimusulmano, la netta differenza riscontrata tra gli atteggiamenti nei confronti dei musulmani e gli atteggiamenti nei confronti dell'Islam induce a ritenere che il concetto di islamofobia sia troppo vago per dare un quadro realistico della situazione. Anche in questo caso si tratta di scegliere concetti più adeguati.

Una conclusione di fondamentale importanza dello studio pilota è che la concezione del razzismo come ideologia lesiva della dignità e pericolosa per l'incolumità di esseri umani, dominante nella letteratura scientifica, non è in grado, se non parzialmente, di spiegare i fenomeni razzisti odierni. Concetti esplicativi come autoritarismo, carattere autoritario o anomia sono ormai inadeguati, perlomeno in Svizzera. Le cause del razzismo – inteso come stereotipizzazione e deindividualizzazione di persone che si ritengono straniere e inferiori e che quindi possono essere emarginate – non sembrano essere soltanto di natura ideologica, ma vanno piuttosto ricercate nelle condizioni sociali, nella valutazione della politica della migrazione e dell'integrazione e nella presenza di discriminazione e violenza nel quotidiano. Se questo riscontro dovesse essere confermato, il lavoro di sensibilizzazione e prevenzione dovrebbe essere radicalmente modificato.

## 8 Parere della Commissione federale contro il razzismo

Istituita 20 anni fa, la Commissione federale contro il razzismo CFR è una commissione extra-parlamentare indipendente incaricata di analizzare criticamente la cooperazione degli attori di tutti i livelli, evidenziare linee promettenti di sviluppo sociopolitico ed eventualmente individuare lacune e segnalare contraddizioni.

*Importanza del rapporto periodico: utile quadro generale delle misure attuate in ogni ambito della vita*

Come emerge chiaramente anche dal presente rapporto, il razzismo e la discriminazione sono fenomeni trasversali presenti in numerosi ambiti della vita che concernono tutti i livelli del nostro sistema federale. Per la seconda volta dal 2012, fondandosi su un'ampia scelta di studi quantitativi e qualitativi e di banche dati, il Servizio per la lotta al razzismo SLR ne dà un quadro riassuntivo. Il rapporto spazia dall'analisi dei dati disponibili in Svizzera ai campi d'intervento e ai progetti preventivi, per esempio nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali (PIC).

L'istituzionalizzazione dei PIC è una base essenziale per lo sviluppo sistematico della lotta alla discriminazione. La CFR dà il proprio contributo anche in questo campo ed è particolarmente attenta allo sviluppo non solo quantitativo, ma anche qualitativo delle offerte e delle misure. L'incontro annuale della CFR con la Conferenza dei delegati all'integrazione CDI del 2014 è stato, per esempio, dedicato al problema della garanzia della qualità nel lavoro di consulenza.

Nel complesso, la CFR attribuisce grande valore alla parte del rapporto sulle misure destinate alla prassi, che presenta il tema nei suoi singoli aspetti, come economia/lavoro, scuola/educazione, alloggio, sanità, socialità, tempo libero/sport, vita notturna, polizia, esercito, procedura di naturalizzazione, partecipazione politica ed estremismo di destra. La CFR ha affrontato essa stessa l'argomento del mondo del lavoro in uno studio sulle persone altamente qualificate con un retroterra migratorio e proseguirà i lavori nel 2015 con particolare attenzione al lavoro sociale. Il settore della politica era e resta una priorità della CFR, che vede una grande necessità d'intervento in questo campo: non è importante soltanto l'accesso alla partecipazione politica, ma anche l'analisi dei messaggi degli attori politici, a maggior ragione nell'anno elettorale 2015. In pubblico, gli avvenimenti politici d'attualità devono essere valutati in maniera differenziata, per evitare di dare qualsiasi base a opinioni semplicistiche e generalizzanti e a stereotipi negativi.

*Per un'alta attendibilità è necessaria una molteplicità di metodi: non si tratta soltanto di studiare gli atteggiamenti della popolazione, ma anche di spiegare e quindi prevenire atti ed episodi concreti*

La CFR considera fundamentalmente positivo che il Consiglio federale voglia far condurre a ritmo biennale dall'Ufficio federale di statistica l'inchiesta «Convivenza in Svizzera». Si tratta sicuramente di un passo importante per la rilevazione precoce di potenziali rivolgimenti sociali. Ciò nonostante è indispensabile l'applicazione di molteplici metodi. Siamo infatti confrontati a problemi complessi, che richiedono un approccio olistico. Gli atteggiamenti negativi sono una premessa degli atti discriminatori. Per questo bisogna studiarne la relazione con gli atti e gli episodi concreti. Ed è proprio questo uno degli aspetti che la scienza deve analizzare in modo più approfondito: che cosa porta una persona a commettere atti razzisti o discriminatori?

*La nostra società sta mutando radicalmente e i nostri sistemi valoriali e giuridici sono sotto pressione – non solo nel mondo reale, ma anche in quello, non meno reale, del virtuale*

In un mondo sempre più caratterizzato dalla mobilità, dove milioni di persone coprono distanze di migliaia di chilometri e quantità immense d'informazioni e di dati fanno quotidianamente il giro del globo, la nostra società e il nostro sistema giuridico sono chiamati a definire nuove regole di convivenza. Oggi, con pochi clic si possono inviare esternazioni razziste a migliaia di lettori allo stesso tempo. La dinamica delle marce di PEGIDA svoltesi in Germania nell'inverno 2014/2015, cui hanno partecipato molti simpatizzanti xenofobi o addirittura di estrema destra, mostra quanto sia facile organizzare mobilitazioni (e contromobilitazioni) tramite i media sociali. Secondo la CFR, non si tratta soltanto di individuare più capillarmente ed eventualmente segnalare alle autorità penali i contenuti razzisti. Si tratta anche di elaborare metodi di sensibilizzazione efficaci, al di là delle procedure di segnalazione penale vigenti. Una sfida enorme, soprattutto per le giovani generazioni. In questo settore è necessario approfondire le conoscenze di tutti gli attori impegnati nella lotta al razzismo. La CFR contribuisce all'intento dedicando allo sviluppo delle competenze nell'uso di Internet la campagna prevista quest'anno per il ventennale della sua istituzione. I principali destinatari sono i giovani – la nostra società di domani!

Martine Brunschwig Graf  
Presidente della CFR



## 9 Parere della Commissione federale della migrazione

La Commissione federale della migrazione CFM ha il mandato legale di trattare questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche risultanti dal soggiorno di stranieri in Svizzera, inclusi i richiedenti asilo, i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente. Conformemente al suo mandato, nel presente parere si limita pertanto a un apprezzamento generale e agli argomenti che concernono il settore della migrazione.

### In generale

*Positiva l'istituzionalizzazione del rapporto periodico e del monitoraggio «Convivenza in Svizzera»*

In generale, il rapporto fornisce una volta di più un quadro interessante degli ultimi sviluppi in tutti i settori sociali rilevanti. Particolarmente significativi, gli esempi di buone pratiche di lotta alla discriminazione di Cantoni, Comuni e attori privati.

La CFM prende atto con soddisfazione che è confermata la stesura di un rapporto periodico preannunciata due anni fa. Apprezza inoltre particolarmente che l'inchiesta «Convivenza in Svizzera» abbia terminato la fase pilota e sia stata istituzionalizzata come monitoraggio regolare.

### Migrazione

*Programmi d'integrazione cantonali e protezione dalla discriminazione: verificare l'efficacia e identificare i gruppi particolarmente vulnerabili*

La CFM si rallegra che la protezione dalla discriminazione sia stata inserita nei programmi di integrazione cantonali. Suggestisce tuttavia di verificare periodicamente l'efficacia della protezione e procedere agli adeguamenti di volta in volta necessari. Propone inoltre che gli organi competenti accertino se tra i richiedenti consulenza possano essere definite categorie particolarmente vulnerabili, per esempio le persone in possesso di un determinato statuto (p. es. le persone ammesse provvisoriamente<sup>178</sup> o in possesso di un permesso di soggiorno di breve

---

<sup>178</sup> Cfr. lo studio commissionato dalla CFM «Traiettorie attraverso diversi statuti di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera», che dimostra che la durata di questo statuto è particolarmente lunga soprattutto per persone provenienti da determinate regioni. [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Attualità > News > Informazioni per i media 2014 > La CFM chiede un nuovo statuto per gli sfollati.

durata<sup>179</sup>), provenienti da una determinata regione (p. es. i rifugiati eritrei o siriani, attualmente molto citati nei dibattiti pubblici e in parte vittima di stereotipi negativi) o appartenenti a una determinata religione (p. es. i musulmani).

*Diffondere con una strategia di comunicazione accorta le buone pratiche di sensibilizzazione attuate*

La CFM ha apprezzato gli esempi di buone pratiche di sensibilizzazione presentati nel rapporto. Invita pertanto i Cantoni coinvolti a intrattenere un dialogo regolare sull'argomento e suggerisce che i modelli che hanno dato buoni risultati in un Cantone siano ripresi dagli altri. In questo contesto è importante anche la strategia di comunicazione. La CFM sa per esperienza quanto sia difficile far passare certi messaggi in un campo tanto spinoso. A maggior ragione quindi auspica che le esperienze maturate da singoli Cantoni (positive e negative) siano portate a conoscenza non soltanto degli organi competenti degli altri Cantoni, ma anche di altri attori e del pubblico interessato: soltanto così, infatti, potranno essere utili alla lotta alla discriminazione.

*Spiegare i vantaggi della lotta alla discriminazione e riconoscere i potenziali della popolazione con retroterra migratorio*

Negli ultimi anni, la CFM ha studiato a fondo le conseguenze dei dibattiti sulla politica della migrazione, in cui i migranti sono spesso usati come capri espiatori per i più disparati problemi sociali. I contraccolpi negativi non concernono soltanto immigrati in situazione precaria, ma anche persone con un buon livello d'istruzione e un elevato status sociale. Inoltre va diffondendosi un certo disagio anche tra la popolazione autoctona, che non condivide l'attribuzione di caratteristiche negative ai migranti. La lotta alla discriminazione non ha dunque vantaggi concreti soltanto per chi è vittima di discriminazione, ma anche per la coesione della società nel suo complesso. La CFM è consapevole che questi vantaggi non sono facilmente misurabili. Studiare come misurarli sarebbe tuttavia molto utile per rendere ancora più efficace la protezione dalla discriminazione. La definizione e il riconoscimento del «potenziale interno»

---

<sup>179</sup> Cfr. lo studio «Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten» e le relative raccomandazioni della CFM. Le persone in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata per attività lucrativa hanno spesso difficoltà a trovare un alloggio proprio a causa della transitorietà del loro statuto. [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Pubblicazioni > Documentazione sulla politica migratoria > 2013.

(nel quadro delle discussioni sull'attuazione del nuovo articolo 121a della Costituzione federale), in cui è compresa anche la popolazione con retroterra migratorio, potrebbero essere uno strumento adeguato<sup>180</sup>.

#### *Acquisire il mondo del lavoro privato alla protezione dalla discriminazione*

La CFM prende atto con preoccupazione della tendenza all'aumento, soprattutto nel mondo del lavoro, degli atteggiamenti di stampo razzista e suggerisce di diffondere i buoni esempi citati nel rapporto e di sensibilizzare maggiormente i privati al problema. Tiene inoltre a segnalare la situazione delle persone ammesse provvisoriamente<sup>181</sup>, per le quali l'accesso al mercato del lavoro è tuttora particolarmente difficile (non da ultimo a causa dell'avverbio «provvisoriamente»).

#### *Seguire con attenzione le prassi di naturalizzazione*

Già nel parere sul rapporto del Servizio per la lotta al razzismo del 2013, la CFM aveva segnalato la necessità di rendere trasparenti le procedure di naturalizzazione e proposto l'introduzione di un monitoraggio dei relativi dati. La CFM ribadisce la richiesta e propone che siano migliorati i dati disponibili sulle richieste di naturalizzazione autorizzate, respinte e sospese. Inoltre, poiché secondo la nuova legge sulla cittadinanza i candidati devono dimostrare di essere integrati, per prevenire eventuali disparità di trattamento dovrebbe essere introdotto un monitoraggio sull'interpretazione del concetto di «integrazione».

Walter Leimgruber  
Presidente della CFM

---

<sup>180</sup> La CFM ha scelto come tema prioritario per il 2015 «La migrazione come potenziale» e dedicherà a questo argomento il suo periodico «terra cognita» e la sua riunione autunnale.

<sup>181</sup> Cfr. nota 178 e le raccomandazioni della CFM per l'introduzione di un nuovo statuto di protezione: [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Pubblicazioni > Raccomandazioni > 2014 > Concessione della protezione.

## 10 Bibliografia

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali: Data in Focus Report – Minorities as Victims of Crime. Vienna, 2012.

Consiglio della diaspora africana in Svizzera: Rapport d'activités 2012–2013. Berna, settembre 2013

Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione: Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, année 2013. Ginevra, 2014.

Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero: Rapport sur le racisme anti-noir en Suisse 2002–2014. Berna, gennaio 2015.

Dahinden, Janine / Duemmler, Kerstin et al.: Disentangling Religious, Ethnic and Gendered Contents in Boundary Work: How Young Adults Create the Figure of «The Oppressed Muslim Woman». *Journal of Intercultural Studies*, 2014, 35(4).

Dahinden, Janine / Duemmler, Kerstin et al.: Ethnizität und Religion. Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen. Rapporto conclusivo del programma nazionale di ricerca 58 «Comunità religiose, Stato e società». Neuchâtel e Berna, 2011

Diekmann, Andreas / Jann, Ben et al.: Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und der Deutschschweiz. *Soziale Welt* 65 (2): 185–99, 2014.

Dipartimento di polizia della Città di Zurigo: Strategischer Plan des Polizeidepartements 2014–2018. Zurigo, 2013.

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport: La sicurezza della Svizzera. Rapporto della situazione 2013 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Berna 2014.

Efionayi-Mäder, Denise / Pecoraro, Marco et al.: La population subsaharienne en Suisse. Un aperçu démographique et socio-professionnel. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel, 2011.

Egbuna-Joss, Andrea / Hiltbrunner, Nathalie et al.: Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme im Bereich Institutionelle Fragen. Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Berna, 2013.

Endres, Jürgen / Tunger-Zanetti, Andreas et al.: Jung, muslimisch, schweizerisch. Muslimische Jugendgruppen, islamische Lebensführung und Schweizer Gesellschaft. Ein Forschungsbericht. Università di Lucerna, Centro di ricerca sulle religioni. Lucerna 2013.

Ettinger, Patrik: Qualità dei resoconti sui Rom nei media di riferimento svizzeri (in tedesco con sintesi in italiano). Università di Zurigo, 2013.

Federazione svizzera delle comunità israelite / Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo: Antirassismusbericht 2013 (bilingue tedesco e francese). Zurigo, 2014.

Fondation Soins Lausanne: Respect dans la diversité (opuscolo). Losanna, maggio 2014.

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri: Rapporto annuale 2013. Berna, 2014.

Freitag, Markus / Rapp, Carolin: Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. *Swiss Political Science Review* 19 (4): 425–46, 2013.

Hainmueller, Jens / Hiscox, Michael J.: Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. *American Political Science Review* 104 (1): 61–84, 2010.

Hunziker, Philipp / Lanz, Simon: Wenn der Name zur Fallgrube wird. Artikel zur Analyse. *Neue Zürcher Zeitung* del 7 gennaio 2014.

Jann, Ben / Seiler, Simon: Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt: Ergebnisse eines Feldexperiments (titolo provvisorio). Istituto di sociologia. Berna, 2015 (non pubblicato).

Künzli, Jörg / Sturm, Evelyne et al.: Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Berna, 21 febbraio 2014.

Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Rapporto conclusivo dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014» (in tedesco con sintesi in italiano). Berna, dicembre 2014.

Longchamp, Claude / Imfeld, Martina et al.: Diffusione e sviluppo di razzismo, xenofobia, ostilità antimusulmana e antisemitismo. Sintesi dello studio «Convivenza in Svizzera 2010–2014». Berna, dicembre 2014.

Migranti elette ed eletti – una voce per tutti e NCBI: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen. Berna, settembre 2014.

Müller, Barbara / Wolter, Stefan C.: The role of hard-to-obtain information on ability for the school-to-work transition. Empirical Economics. Journal of the Institute for Advanced Studies, Vienna, volume 46, numero 4. Citato da: Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa: Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014. Aarau, 2014, pag. 137.

Naguib, Tarek / Pärli, Kurt et. al.: Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist\_innen, Berater\_innen und Diversity-Expert\_innen. Berna, 2014.

Naguib, Tarek: Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Perizia commissionata dal Servizio per la lotta al razzismo. Winterthur/Berna, 2014.

Naguib, Tarek: Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale. Servizio per la lotta al razzismo. Berna, giugno 2009.

Pecoraro, Marco / Ruedin, Didier: A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. International Migration Review, 2015 (non ancora pubblicato).

Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2013. Rapporto di monitoraggio. 2014.

Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2012. Rapporto di monitoraggio. 2013.

Ruedin, Didier: Rassistische Diskriminierung in der Schweiz: Nachweise aus verschiedenen Quellen. Neuchâtel, settembre 2014.

Servizio per la lotta al razzismo: Rapporto 2012 del Servizio per la lotta al razzismo – Quadro della situazione e ambiti di intervento. Berna, marzo 2013.

Skenderovic, Damir: Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten, Servizio per la lotta al razzismo. Berna, 2010.

Ufficio federale di statistica: Gesundheitsstatistik der Schweiz 2014. Neuchâtel, 2014.

Ufficio federale di statistica: Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2013 – Lieve aumento della quota di aiuto sociale. Neuchâtel, 2014.

Wastl-Walter, Doris / Riaño, Yvonne et al.: Understanding Inequalities in the Labour Market: The Intersection of Gender and Ethnicity. Sintesi dei risultati del progetto. Berna, agosto 2014.

## 11 Elenco delle abbreviazioni

ACES	Aiuto delle chiese evangeliche svizzere
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
BAMIZ	Centro balcanico per la migrazione e l'integrazione (Balkan Migrations- und Integrationszentrum)
BLI	Ufficio losannese per gli immigrati (Bureau lausannois pour les immigrés)
CATI	Intervista telefonica assistita da computer (Computer Assisted Telephone Interview)
CCSI	Centro di competenze Integrazione tramite lo sport
CDAS	Consiglio della diaspora africana in Svizzera
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDI	Conferenza dei delegati all'integrazione
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CFM	Commissione federale della migrazione
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CICAD	Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione
COIS	Coordinamento delle organizzazioni islamiche della Svizzera
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
CRAN	Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero (Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir)
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSRE	Centro svizzero di coordinamento per la ricerca educativa
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DoSyRa	Sistema di documentazione e monitoraggio del razzismo (Dokumentations- und Monitoringssystem Rassismus)



DS	Forum della Svizzera centrale per la protezione dalla discriminazione (Zentral-schweizer Forum Diskriminierungsschutz)
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (European Commission against Racism and Intolerance)
ESS	Indagine sociale europea (European Social Survey)
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (European Union Agency for Fundamental Rights)
FSAG	Federazione svizzera delle associazioni giovanili
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
GMM	Monitoraggio della salute della popolazione migrante (Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung)
GMS	Società per le minoranze in Svizzera (Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (Stiftung Gemeinsam gegen Rassismus und Antisemitismus)
HETS	Scuola universitaria di lavoro sociale di Ginevra (Haute école de travail social Genève)
ICERD	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
Inchiesta CiS	Inchiesta «Convivenza in Svizzera»
ISSP	Programma internazionale d'indagine sociale (International Social Survey Programme)
IUFE	Istituto universitario di formazione degli insegnanti
LCit	Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza; RS 141.0)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio; RS 700)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
NCBI	Istituto nazionale per la costruzione di coalizioni (National Coalition Building Institute)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro

ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OOPSM	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PIC	Programmi d'integrazione cantionali
PISA	Programma per la valutazione internazionale degli studenti (Programme for International Student Assessment)
PLJS	Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera (Plattform der Liberalen Juden der Schweiz)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SCOCl	Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SCP	Statistica criminale di polizia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione (fino al 31 dicembre 2014: Ufficio federale della migrazione UFM)
SFL	Lega svizzera di calcio (Swiss Football League)
SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien)
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SUS	Statistica delle condanne penali (Strafurteilsstatistik)
TiK	Centro di competenza per i conflitti interculturali (Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte)
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFM	Ufficio federale della migrazione (dal 1° gennaio 2015: Segreteria di Stato della migrazione SEM)
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSP0	Ufficio federale dello sport
UST	Ufficio federale di statistica
WVS	Indagine mondiale sui valori (World Values Survey)

## 12 Allegato

### Allegato al capitolo 5: quadro dei dati disponibili

Fonte, breve descrizione, da quando esiste/è considerata, numero di casi (tra parentesi la media annua) e osservazioni.

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (media annua)	Osservazioni
AIRR	Servizi giornalistici con contenuti lesivi del divieto di discriminazione e della dignità umana	2004	65 (3)	
CFR	Raccolta di casi giuridici riguardanti l'articolo 261 <sup>bis</sup> CP; condanne e assoluzioni sono elencate separatamente	2008	364 (20)	Non esaustiva
CICAD	Raccolta di episodi di antisemitismo nella Svizzera francese	1995	935 (94)	
Consiglio svizzero della stampa	Servizi giornalistici con contenuti lesivi del divieto di discriminazione e della dignità umana	2001	114 (8)	
DoSyRa	Raccolta di episodi trattati nell'attività di consulenza che il/la consulente ha ritenuto casi di razzismo	2010	971 (162)	
ESS	Indagine rappresentativa dell'intera popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti dei migranti	2004	Ca. 1500 per indagine	
FSCI; rapporto sull'antisemitismo	Raccolta di episodi di antisemitismo in Svizzera	1992	145 (29)	Per il 2008 non sono disponibili dati per la Svizzera tedesca
GMM	Monitoraggio della salute, indagine rappresentativa tra Svizzeri e Svizzere e gruppi scelti di migranti	2003	Ca. 3000 per indagine	2004 e 2010
GRA	Raccolta di episodi di razzismo o riconducibili all'estremismo di destra	2011	2303 (105)	
MOSAiCH/ISSP	Indagine rappresentativa dell'intera popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1999	Ca. 1000 per indagine	
PSM	Panel svizzero delle economie domestiche, indagine rappresentativa dell'intera popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2009	Ca. 5000 per indagine	N. è soggetto a forti variazioni a cause delle uscite dal panel e dei campioni complementari
SCOCI	Segnalazioni di episodi di discriminazione razziale al SCOCI da parte di cittadini	1991	676 (61)	La maggior parte delle segnalazioni concerne contenuti pornografici
SCP	Statistica criminale di polizia, denunce e reati relativi all'articolo 261 <sup>bis</sup> CP	2003	1022 (204)	

<b>SELECTS</b>	Studio elettorale svizzero, indagine rappresentativa dell'intera popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti degli stranieri	1999	Ca. 3200 per indagine	Le domande variano secondo gli anni
<b>SIC</b>	Episodi riconducibili all'estrema destra in Svizzera	2008	753 (84)	Registrati da fedpol tra il 1999 e il 2008, dal 2009 dal SIC
<b>SILC</b>	Dal 2014 contiene una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2014	Ca. 17 000	
<b>SLR; inchiesta CiS</b>	Indagine rappresentativa dettagliata dell'intera popolazione	1995	Ca. 1700 per indagine	Fase pilota 2010, 2012, 2014
<b>SUS</b>	Statistica delle condanne penali, sentenze relative all'articolo 261 <sup>bis</sup> CP	1992	614 (34)	
<b>VOXIT</b>	Indagine rappresentativa dell'intera popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1993	Ca. 2000 per indagine	Dopo ogni votazione
<b>WVS</b>	Indagine rappresentativa dell'intera popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti degli stranieri	2005	Ca. 1200 per indagine	A intervalli irregolari



