

2019/2020

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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento 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 2019/2020**

SIGLA EDITORIALE

Traduzione: Servizio linguistico della Segretaria generale
del Dipartimento federale dell'interno

Layout e stampa: Stämpfli, 3001 Berna

Editore: Servizio per la lotta al razzismo SLR

Dipartimento federale dell'interno

Segreteria generale SG-DFI

3003 Berna

ara@gs-edi.admin.ch

www.frb.admin.ch

Testo originale: tedesco

Berna, settembre 2021

Indice

PREFAZIONE	5
IL RAPPORTO IN BREVE	6
1 INTRODUZIONE	8
2 DEFINIZIONI	10
3 COMPETENZE ISTITUZIONALI	17
4 BASI LEGALI	20
5 DISCRIMINAZIONE RAZZIALE E RAZZISMO IN SVIZZERA: DATI DISPONIBILI	26
5.1 Indagine sulla convivenza in Svizzera dell'Ufficio federale di statistica (UST)	27
5.2 Sintesi dei dati: numero di episodi manifesti	31
5.2.1 Episodi oggetto di sanzioni penali: condanne	31
5.2.2 Episodi di discriminazione vissuta	32
5.3 Motivi di discriminazione	34
5.3.1 Motivi di discriminazione nelle decisioni giudiziarie e nell'attività di consulenza	34
5.3.2 Motivi discriminazione: discriminazione vissuta per gruppo di appartenenza	36
5.4 Ambiti della vita in cui la discriminazione è vissuta con particolare frequenza	37
5.5 Forma di discriminazione	38
5.6 Dati su autori e vittime di discriminazione	39
5.6.1 Vittime di discriminazione	40
5.6.2 Autori di discriminazione	41
5.7 Atteggiamenti nei confronti di determinati gruppi	42
5.7.1 Atteggiamenti nei confronti di stranieri e minoranze	42
5.7.2 Atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici	43
5.8 Conclusioni	44
6 MISURE CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE IN SVIZZERA	46
6.1 Temi e misure trasversali a livello nazionale	46
6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC	46
6.1.2 Media e Internet	53
6.1.3 Estremismo di destra	60

6.2	Misure per ambiti della vita	67
6.2.1	Economia e lavoro	68
6.2.2	Scuola e formazione	74
6.2.3	Alloggio	83
6.2.4	Salute	88
6.2.5	Settore sociale	95
6.2.6	Sport e vita associativa	102
6.2.7	Tempo libero e vita notturna	106
6.2.8	Partecipazione culturale	108
6.2.9	Polizia	113
6.2.10	Esercito	120
6.2.11	Procedura di naturalizzazione	122
6.2.12	Partecipazione politica	126
6.3	Temi specifici	130
6.3.1	Convivenza delle comunità religiose	131
6.3.2	Razzismo antimusulmano e misure per combatterlo	137
6.3.3	Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo	145
6.3.4	Antisemitismo e misure per combatterlo	150
6.3.5	La situazione di jensch, sinti e rom	156
<hr/>		
7	CONCLUSIONI	168
<hr/>		
8	PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO	170
<hr/>		
9	PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE DELLA MIGRAZIONE	175
<hr/>		
10	BIBLIOGRAFIA	180
<hr/>		
11	ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	191
<hr/>		
12	ALLEGATO	197

Prefazione

Anche nel nostro Paese la pandemia di coronavirus e il movimento «*Black Lives Matter*» hanno evidenziato disparità e spaccature sociali. Hanno per così dire acceso i riflettori su argomenti quali le pari opportunità e la partecipazione sociale, economica e culturale e, di conseguenza, anche sulle cause strutturali del razzismo e della discriminazione.

Temi importanti sono così diventati oggetto di ampi dibattiti pubblici. Il razzismo e la discriminazione possono essere combattuti efficacemente soltanto se percepiti e messi in evidenza in tutte le loro – spesso sottili – forme di espressione: ad esempio quando i media riportano determinati eventi, quando i centri di consulenza specializzati raccolgono le esperienze delle persone interessate o quando indagini e sondaggi sistematici determinano l'entità e il contesto delle discriminazioni.

Il presente rapporto del Servizio per la lotta al razzismo riassume le informazioni principali e fornisce una solida base che permette di capire in che modo le discriminazioni strutturali si ripercuotono sulla convivenza sociale.

Incoraggiare il dialogo costruttivo è un compito che spetta alla nostra collettività. Il numero di attori statali e non che si impegnano contro il razzismo e la discriminazione è in aumento e questo non può che rallegrarci. Perché è nostro dovere batterci per una Svizzera democratica e giusta, facendo sentire la nostra voce e dando prova di tenacia.

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

Il rapporto in breve

La pandemia di COVID-19 e il movimento «*Black Lives Matter*» hanno contribuito a mettere in evidenza spaccature sociali e disparità sistematiche e a portare alla luce svantaggi strutturali finora poco visibili e difficili da individuare. Il presente quinto rapporto del Servizio per la lotta contro il razzismo, che abbraccia il periodo 2019–2020, fornisce un quadro dei dati disponibili provenienti da diverse fonti, degli studi condotti e delle misure adottate dallo Stato e dalla società civile che permette di cogliere, nella sua integralità, il fenomeno della discriminazione e del razzismo. Oltre a costituire un'opera di consultazione per gli specialisti e le persone interessate, il rapporto funge da strumento per monitorare sul lungo termine l'evoluzione della situazione in Svizzera e come base per discussioni oggettive e per l'elaborazione di approcci risolutivi efficaci.

L'analisi dei risultati dell'indagine sulla convivenza in Svizzera (indagine CiS) condotta dall'Ufficio federale di statistica, delle rilevazioni statistiche su ambiti centrali della vita e gruppi specifici della popolazione (indicatori dell'integrazione, ecc.), dei casi trattati dai servizi di consulenza e delle sentenze giudiziarie consente di individuare le tendenze in atto e di documentare l'esistenza di una discriminazione strutturale.

- Nel complesso, i dati dell'inchiesta CiS restano stabili rispetto agli anni precedenti (2018 e 2016) e confermano il lieve aumento della discriminazione vissuta. Il 40 per cento dei giovani tra i 15 e i 24 anni è stato vittima di discriminazione negli ultimi cinque anni. E con una percentuale rispettivamente del 39 e del 30 per cento, è aumentata sensibilmente la quota delle persone tra i 25 e i 39 anni (+5%) e quella delle persone tra i 40 e i 45 anni (+5%) che hanno subito discriminazioni.
- Quasi due terzi della popolazione ritengono che il razzismo sia un problema sociale rilevante e un terzo considera insufficienti le misure adottate finora ed è dell'avviso che spetti soprattutto a Confederazione, Cantoni e Comuni fare di più.
- Una persona su tre si sente disturbata dalla presenza di persone che percepisce come «diverse». Sono considerati un «fattore di disturbo» soprattutto i «nomadi» o le persone che vivono in una roulotte, le persone che non parlano alcuna lingua nazionale o che sono percepite come «non integrate» e i musulmani. Gli atteggiamenti negativi si concentrano principalmente sui musulmani. Sono inoltre vittima di pregiudizi i neri e i migranti, in quanto «minoranza visibile», e gli ebrei.

La discriminazione è presente in tutti gli ambiti della vita.

- In testa alla classifica figurano le discriminazioni nella ricerca di un lavoro e nella quotidianità lavorativa: da anni sono gli ambiti in cui si registra il maggior numero di casi di consulenza, seguiti da quelli dell'alloggio e della scuola, che registrano un lieve aumento.
- Per la prima volta è consacrato un capitolo alla partecipazione culturale, che non comprende soltanto la creazione e il consumo di opere culturali, ma anche la partecipazione alla definizione e alla negoziazione della cultura vissuta quotidianamente.

Essendo sovente riservata alla società maggioritaria, risulta difficile accedervi, il che rafforza l'esclusione e la discriminazione. L'apertura di strutture e istituzioni contribuisce, sul lungo termine, a una partecipazione inclusiva, eterogenea e priva di discriminazioni di tutte le persone che vivono in Svizzera alla vita culturale.

I processi di elaborazione delle misure di protezione dalla discriminazione e di lotta al razzismo sono molto diversificati e mostrano dove è ancora necessario intervenire.

- L'aumento della discriminazione vissuta evidenziato nell'indagine CiS e delle persone che si rivolgono a un servizio di consulenza permette di trarre diverse conclusioni. Non è tanto l'aumento dei casi a far discutere, quanto piuttosto l'effetto di anni di lavoro di sensibilizzazione e di pubbliche relazioni da parte degli attori statali e della società civile. I dibattiti in corso contribuiscono a far parlare di discriminazione razziale e a rendere maggiormente attenti alle sue molteplici forme.
- Il lavoro di consulenza e quello di sensibilizzazione sono complementari. I fondi stanziati per la protezione dalla discriminazione nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali permettono però spesso di assicurare soltanto un'offerta minima di consulenza e di svolgere misure isolate di sensibilizzazione. In vista della terza fase dei programmi (2024–2027), la Confederazione e i Cantoni dovrebbero definire tappe vincolanti affinché la protezione dalla discriminazione diventi una realtà in tutti i Cantoni e sia vista come parte della promozione dell'integrazione.
- Da una parte i «nomadi» o le persone che vivono in una roulotte sono considerati «fattori di disturbo», dall'altra la popolazione sa poco degli jénisch e dei sinti; due terzi sono dell'avviso che si debba far conoscere meglio la loro storia e la loro cultura. Benché la loro cultura sia considerata un arricchimento per la Svizzera, una maggioranza non ritiene necessario promuoverla.
- Il razzismo contro i neri resta, dopo quello aspecifico della xenofobia, il motivo di discriminazione più citato dalle persone che si rivolgono a un servizio di consulenza. Il movimento «*Black Lives Matter*» ha innescato un ampio dibattito sociale in Svizzera, ma ha anche suscitato l'opposizione di chi tende a non riconoscere le pratiche razziste e a non mettere in discussione i privilegi.
- I discorsi d'odio razzisti in rete hanno raggiunto dimensioni qualitative e quantitative tali da rendere difficile la dialettica democratica. È quindi importante tematizzare questo fenomeno e adottare contromisure. Le autorità e i servizi di consulenza devono affrontarlo in modo esplicito e soprattutto anche i politici a livello nazionale, cantonale e comunale sono invitati a combatterlo attivamente in Internet con contronarrazioni. Il SLR ha pubblicato un quadro delle misure contro i discorsi d'odio razzisti su Internet e formulato raccomandazioni. Inoltre sostiene in via prioritaria progetti incentrati sulla lotta al razzismo in rete.

1 Introduzione

Il razzismo e la discriminazione razziale sono più che atti individuali di disparità di trattamento ingiustificata. Le ingiustizie e le esclusioni di cui sono vittima nella vita quotidiana diversi gruppi della popolazione hanno un impatto negativo anche sulla convivenza di tutti. Quasi il 60 per cento della popolazione considera il razzismo un problema sociale rilevante. Cresce sempre più la disponibilità a denunciare e ad agire contro discriminazioni vissute sulla propria pelle. Ciò nonostante è legittimo ritenere che di gran lunga non tutti i casi siano segnalati e non tutte le pratiche e le strutture discriminatorie siano smascherate. Il fenomeno della discriminazione è presente in tutti gli ambiti della vita; ma è particolarmente diffuso sul lavoro, sul mercato dell'alloggio, nello spazio pubblico, nei contatti con l'amministrazione pubblica e la polizia, a scuola e nel settore della formazione in generale e in Internet. Le distorsioni sistematiche nell'accesso a o nell'esclusione da beni e posizioni sociali si ripercuotono sulla convivenza e mettono in evidenza forme di discriminazione strutturale.

Il presente rapporto documenta il fenomeno della discriminazione razziale in Svizzera negli anni 2019 e 2020. In singoli casi, se sono rilevanti per l'evoluzione descritta, considera anche fatti avvenuti nel 2021. Oltre a fornire un quadro aggiornato dei dati disponibili, traccia una valutazione complessiva della situazione fondandosi sui risultati delle indagini più recenti e propone una visione d'insieme delle criticità e degli approcci risolutivi adottati nei singoli ambiti della vita.

- Nella prima parte sono illustrati i termini usati dal SLR, descritte le competenze istituzionali (cap. 2 e 3) e presentati le basi legali e gli sviluppi nel periodo in esame (cap. 4). Nel capitolo 5 è offerto un quadro sintetico dei dati disponibili e delle tendenze in atto.
- Nella seconda parte è analizzata la situazione in diversi settori tematici e ambiti della vita e sono riassunte le misure contro la discriminazione razziale (cap. 6). Dapprima sono trattati temi e misure intersettoriali, quali l'attuazione della protezione dalla discriminazione nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali, il razzismo nei media e in Internet e l'estremismo di destra. In seguito è esposta la situazione in ambiti della vita particolarmente sensibili, quali la scuola e la formazione, il settore sanitario o l'accesso ai servizi pubblici. Per la prima volta è consacrato un capitolo alla partecipazione culturale. Infine sono trattati aspetti riguardanti gruppi della popolazione particolarmente vulnerabili.
- Le ripercussioni della pandemia di COVID-19 e del movimento «*Black Lives Matter*» sono considerate se rilevanti per i dibattiti e per le misure oggetto dell'analisi o se hanno contribuito a far emergere, rafforzare o rendere visibili disparità di trattamento o discriminazioni (razziali).

Nelle considerazioni sulla situazione attuale in Svizzera deve essere tenuto conto anche della discriminazione strutturale. Pertanto sono messi in relazione i dati dell'indagine sulla convivenza in Svizzera e quelli raccolti dai servizi di consulenza con dati statistici sui diversi ambiti della vita (indicatori dell'integrazione dell'Ufficio federale di

statistica, risultati di ricerche specifiche). Soltanto un'osservazione del fenomeno ad ampio spettro permette di disporre di un quadro d'insieme che possa fungere da base per elaborare approcci risolutivi adeguati.

Senza alcuna pretesa di esaustività, il rapporto propone un quadro il più completo possibile delle misure contro il razzismo e la discriminazione attuate in Svizzera. Particolare attenzione è dedicata alle attività statali e sovraregionali svolte in questo campo. Dove opportuno, sono menzionate a titolo di esempio anche misure locali o della società civile.

Ai capitoli 8 e 9 il quadro è completato dai pareri della Commissione federale contro il razzismo (CFR) e della Commissione federale della migrazione (CFM) che offrono uno sguardo critico indipendente sulla situazione in Svizzera: la presidente della CFR e il presidente della CFM rispondono a dieci domande su alcuni aspetti esposti nel presente rapporto e sul lavoro svolto da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni nella protezione dalla discriminazione.

2 Definizioni

Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) ha il compito di promuovere e coordinare le attività di prevenzione del razzismo, dell'antisemitismo e della xenofobia a livello federale, cantonale e comunale. A questo scopo, tenendo conto di prescrizioni e dibattiti nazionali e internazionali, definisce i concetti necessari per il suo lavoro.

Intendersi sulle definizioni usate nel lavoro fa già parte della riflessione su razzismo e discriminazione razziale. Qui di seguito sono riportate le principali. Per ulteriori approfondimenti si rimanda allo studio giuridico del 2014 sulle definizioni in uso in Svizzera e all'estero commissionato dal SLR e realizzato in collaborazione con esperti del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)¹.

In senso stretto, il termine **razzismo** designa un'ideologia che suddivide e gerarchizza gli esseri umani sulla base della loro fisionomia e/o della loro appartenenza etnica, nazionale o religiosa effettiva o presunta. Le persone non sono trattate come individui, ma come appartenenti a gruppi pseudo-naturali («razze»). In quanto tali, vengono attribuite loro caratteristiche collettive immutabili, moralmente, culturalmente o intellettualmente inferiori.

Nella lingua di tutti i giorni, per «razzismo» si intende la gerarchizzazione di persone e gruppi della popolazione non necessariamente fondata su un'ideologia, spesso involontaria o addirittura inconscia, che caratterizza strutture sociali, istituzioni e dinamiche e determina o conserva rapporti di potere, esclusioni e privilegi.

Questo razzismo non può essere ricondotto unicamente all'agire (malvagio) di singoli, ma viene trasmesso storicamente, socialmente e culturalmente ed è radicato nelle strutture sociali. Il razzismo è dunque un problema di tutta la società e dev'essere affrontato come tale.

Il razzismo si manifesta soprattutto:

- in pregiudizi, stereotipi e aggressioni;
- in forma di discriminazione istituzionale e strutturale, diretta o indiretta;
- in reati a movente razzista (crimini d'odio/*hate crime*);
- in affermazioni orali o scritte che incitano alla violenza, all'odio o alla discriminazione (discorsi d'odio/*hate speech*).

In Svizzera, in virtù dell'articolo 261^{bis} del Codice penale (CP; RS 311.0) sono vietate diverse forme di istigazione razzista rivolte al pubblico (incitamento all'odio o propagazione di ideologie razziste). È vietata anche la discriminazione diretta di persone o gruppi di persone a causa della loro «razza», etnia o religione.

L'attività dello Stato contro il razzismo non può però limitarsi al perseguimento di fattispecie penali ma richiede un impegno più ampio, che contempli anche la prevenzione, la sensibilizzazione e la lotta al razzismo strutturale e istituzionale.

¹ Naguib 2014. Lo studio è disponibile in tedesco, francese e inglese. D'indirizzo giuridico, 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.

Il 58%

della popolazione considera il razzismo un problema sociale serio

La «**razza**» è un costrutto sociale mediante il quale si definisce e/o si legittima l'appartenenza o la non appartenenza di persone a un gruppo o a una popolazione.

Applicando alle scienze sociali questo concetto, mutuato dalle scienze naturali, disparità socio-economiche, culturali o religiose sono spiegate come biologicamente date e differenze fisionomiche, genetiche, sociali, culturali, simboliche e intellettuali sono motivate in modo da escludere persone e negare loro i diritti e la dignità umana.

In Europa, specialmente in territorio germanofono, il concetto di «razza» è malvisto per ragioni storiche (nazional-socialismo). Nelle convenzioni internazionali è però usato per designare una caratteristica in base alla quale è vietato discriminare, ragion per cui continua a esistere anche nelle disposizioni legali della maggior parte degli Stati, inclusa la Svizzera (art. 8 della Costituzione federale [Cost., RS 101], art. 261^{bis} CP).

Nei Paesi anglofoni, la «*race*» è intesa come una categoria costruita socialmente (razzificazione) e quindi non viene evitata.

Finora, non è riuscito ad affermarsi nessun termine alternativo o parafrasi (p. es. etnia od origine) che racchiuda in modo conciso tutti gli elementi inclusi nel termine «razza» e possa garantire la stessa protezione dalla discriminazione razziale².

In analogia all'uso anglosassone del concetto di «*race*» come costrutto sociale, il termine **razzificazione** designa il processo che classifica, stereotizza e gerarchizza gli esseri umani secondo caratteristiche reali o attribuite.

Il concetto di razzificazione è utilizzato per sottolineare il divenire storico e l'essenza di costrutto sociale del termine «razza». In questo modo si intende spostare l'attenzione da una realtà presunta all'atto di esclusione effettiva che ne consegue.

Si parla di **razzismo intersezionale** quando diverse forme di esclusione interagiscono in modo da dar luogo a conseguenze specifiche. L'intersezionalità non definisce dunque l'effetto additivo (discriminazione multipla), ma l'effetto combinato della compresenza di diverse forme di discriminazione. Il concetto di intersezionalità mostra forme di discriminazione inscindibili e interdipendenti.

Discriminazioni complesse di questo tipo possono essere rilevate soltanto in misura insufficiente dall'attuale sistema di protezione svizzero, che è strutturato in settori.

Il concetto di intersezionalità trae origine dalle critiche mosse da donne nere (*women of color*) al movimento femminista e al movimento per i diritti civili, cui rimproveravano di aver tenuto troppo poco conto delle loro esperienze specifiche.

2 Mahon/Graf/Steffanini 2019.

Si è in presenza di una **discriminazione multipla** quando una persona è discriminata allo stesso tempo a causa di più caratteristiche malviste, per esempio a causa di caratteristiche fisionomiche o dell'appartenenza religiosa e a causa del sesso, dell'identità o dell'orientamento sessuale, della situazione socioeconomica, di una disabilità o di un'altra caratteristica.

L'espressione **discriminazione razziale** è un concetto giuridico che definisce ogni azione o pratica che senza giustificazione alcuna svantaggia determinate persone, le umilia, le minaccia o ne mette in pericolo la vita e/o l'integrità fisica a causa delle loro caratteristiche fisionomiche, etniche, culturali e/o religiose. La discriminazione razziale non ha necessariamente un fondamento ideologico.

Si è in presenza di **discriminazione diretta** quando una persona, per ragioni inammissibili, è svantaggiata rispetto a un'altra che si trova in una situazione comparabile. Una disparità di trattamento è discriminatoria quando è fondata su caratteristiche che costituiscono una parte essenziale e irrinunciabile o pressoché tale dell'identità di una persona e sono quindi correlate alla dignità umana (per un elenco non esaustivo cfr. art. 8 cpv. 2 Cost.). Se però vi sono motivi validi per la differenziazione, si tratta di una disparità di trattamento, ma non di una discriminazione (per la prima volta nel 2000 in DTF 126 II 377 consid. 6a pag. 392 seg.).

Si è in presenza di una **discriminazione indiretta** quando, nonostante la loro apparente neutralità, basi legali, politiche o pratiche hanno come risultato una disparità di trattamento illecita di persone o gruppi di persone (cfr. DTF 129 I 217 consid. 2.1 pag. 224 [2003]).

Si parla di **discriminazione istituzionale** quando i processi o i regolamenti di istituzioni od organizzazioni sono particolarmente svantaggiosi per determinate persone o gruppi di persone e ne provocano di fatto l'esclusione.

Si è in presenza di discriminazione istituzionale anche quando lo Stato non adempie allo stesso modo nei confronti di tutti i gruppi della popolazione il proprio dovere di protezione della popolazione.

Si è inoltre in presenza di discriminazione istituzionale quando un'istituzione protegge in misura insufficiente dalla discriminazione i propri dipendenti o destinatari (p. es. con linee guida e sanzioni, corsi di formazione continua e processi di lavoro garantiti).

Il termine **discriminazione strutturale** definisce un'esclusione e una condizione di svantaggio di determinati gruppi radicate nella società e consolidatesi nel corso della storia, accettate come «normali» e, quindi, non necessariamente percepite o messe in discussione.

Il polo opposto è il privilegio strutturale: gruppi e classi sociali dirigenti non sono consapevoli dei propri privilegi, che considerano «naturali» (nel dibattito americano: *white privilege*).

Possono essere considerate razzismo strutturale anche visioni del mondo e degli esseri umani veicolate dalla tradizione, dalla socializzazione e dall'educazione che influenzano, perlopiù a livello inconscio, valori, atteggiamenti e azioni. Questi valori impliciti

(*implicit bias*) sono profondamente radicati e non possono essere modificati con misure ad hoc individuali, ma richiedono una continua analisi critica delle strutture sociali che permetta di riconoscere e affrontare possibili effetti discriminatori.

Si parla di **profiling razziale** quando una persona è controllata da agenti di polizia o della sicurezza o da guardie di confine non in base a sospetti concreti, ma soltanto a causa delle sue caratteristiche fisionomiche, delle sue caratteristiche culturali (lingua, cognome) e/o della sua (presunta) origine etnica o fede religiosa.

Criticato come non professionale e inefficace, in molti Paesi il profiling razziale è vietato per legge.

Divieti e corsi di formazione continua non bastano tuttavia a modificare valori impliciti (cfr. sopra) e prassi istituzionali. È quindi importante adeguare la prassi della polizia in modo che gli episodi di profiling razziale possano essere controllati e sanzionati da organi indipendenti.

Il termine **atteggiamento** definisce l'opinione, il pensiero o l'intimo sentire (positivo, negativo o stereotipato) di una persona su una determinata situazione. Se espressi in privato, le opinioni e il sentire personali sono protetti dalla libertà d'espressione e non sono legalmente perseguibili.

Gli atteggiamenti razzisti non sfociano necessariamente in atti razzisti e non hanno necessariamente un fondamento ideologico. Possono però contribuire a un clima in cui le affermazioni razziste e gli atti discriminatori sono più facilmente tollerati o approvati.

Il termine **xenofobia** designa un atteggiamento fondato su pregiudizi e stereotipi che valuta negativamente tutto ciò che è «straniero» e condanna come «straniero» tutto ciò che va rifiutato, ma non è diretto contro gruppi di persone specifici (razzificati).

La xenofobia è spesso giustificata in quanto comportamento insito nella natura umana e dunque immutabile. I processi di stigmatizzazione hanno tuttavia sempre una radice culturale e sociale e possono quindi essere modificati. Il concetto è di uso corrente in convenzioni e documenti internazionali (spesso abbinato al concetto di razzismo: *racism and xenophobia*).

Il razzismo ha molte forme specifiche. Definirle più precisamente può aiutare a riconoscerne meglio le cause e le manifestazioni e ad adottare misure mirate.

Il **razzismo contro i Neri** è riferito specificamente al colore della pelle e a caratteristiche fisionomiche.

Le caratteristiche della razzificazione dei Neri sono visibili e immutabili. L'individuo è ridotto alla sua fisionomia, altre caratteristiche della personalità, come l'appartenenza «etnica» o religiosa, l'origine, il livello d'istruzione o le condizioni socioeconomiche, sono secondarie.

Il razzismo contro i Neri costituisce il nucleo delle ideologie razziste sorte nel XVIII e XIX secolo a giustificazione dei sistemi di potere coloniali e dello schiavismo. Le immagini coniate dal colonialismo e dallo schiavismo condizionano ancora oggi la percezione dei Neri.

Il razzismo contro i Neri comprende in particolare:

- reati di matrice razzista quali attacchi all'integrità fisica o alla proprietà di Neri o di loro istituzioni (crimini d'odio/*hate crime*);
- dichiarazioni verbali o scritte, come la diffusione di concezioni del mondo denigratorie dei Neri, spesso gerarchizzanti e d'impronta coloniale, o l'incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione (discorsi d'odio/*hate speech*);
- la discriminazione diretta, indiretta e strutturale.

I termini utilizzati come autodesignazione (p. es. Neri o gente di colore) e le persone cui sono applicabili (soltanto le persone di ascendenza africana o tutte le persone dalla pelle scura) sono costantemente discussi e ridefiniti.

(«Neri» è scritto con la maiuscola per sottolineare che non si tratta di un aggettivo o del colore della pelle, ma dell'autodesignazione di una categoria sociale.)

Il termine **razzismo antimusulmano** designa un atteggiamento di rifiuto nei confronti delle persone che si definiscono musulmane o sono percepite come tali. Nel razzismo antimusulmano può confluire anche il rifiuto delle persone originarie di determinati Paesi (islamici), di una società percepita come patriarcale e misogina o della pratica conservatrice o fondamentalistica di una fede.

Il razzismo antimusulmano è riconducibile a una concezione del mondo (ideologia) esclusiva («noi-loro») fondata su immagini distorte e stereotipi negativi consolidatisi nella storia (il nemico arabo, orientalismo, crociate) che alimenta l'idea del «conflitto delle civiltà».

Il razzismo antimusulmano comprende in particolare:

- reati di matrice razzista quali attacchi all'integrità fisica o alla proprietà di musulmani o istituzioni musulmane (crimini d'odio/*hate crime*);
- dichiarazioni verbali o scritte, come la diffusione di concezioni del mondo ostili ai musulmani o l'incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione (discorsi d'odio/*hate speech*);
- la discriminazione diretta, indiretta e strutturale.

Il termine «razzismo antimusulmano» è qui preferito a «ostilità antimusulmana» o «islamofobia», in quanto le misure statali contro la discriminazione dei musulmani intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione.

L'espressione **antisemitismo/ostilità antiebraica** designa un atteggiamento di rifiuto nei confronti delle persone che si definiscono ebraiche o sono percepite come tali. Oggi il termine «antisemitismo» è usato come iperonimo e in parte anche come sinonimo di tutti gli atteggiamenti antiebraici. L'antisemitismo è una forma specifica di razzismo, in cui a un'appartenenza religiosa (l'oggetto dell'ostilità antiebraica) viene fatta corrispondere un'appartenenza etnica (l'oggetto dell'antisemitismo).

L'antisemitismo si fonda su una concezione del mondo (ideologia) esclusiva («noi-loro») che si esprime in discorsi complottisti ed è caratterizzata da immagini distorte e stereotipi negativi dell'«ebreo» consolidatisi nel tempo: gli «ebrei» sono visti come una collettività (assetata di potere, vendicativa, sanguinaria, amorale), che cospira per danneggiare e dominare l'umanità e resta un elemento estraneo e distruttivo nella società in cui vive.

L'antisemitismo si concretizza in convinzioni ostili, pregiudizi o stereotipi che si manifestano – in modo evidente o confuso – nella cultura, nella società o in atti individua-

li, e mirano a offendere, screditare, emarginare, svantaggiare o anche considerare «diversi» per principio gli ebrei e le loro istituzioni.

L'antisemitismo comprende in particolare:

- reati di matrice razzista quali attacchi all'integrità fisica o alla proprietà di ebrei e istituzioni ebraiche (crimini d'odio/*hate crime*);
- dichiarazioni verbali o scritte, come la diffusione di concezioni del mondo antisemite o l'incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione (discorsi d'odio/*hate speech*);
- la discriminazione diretta, indiretta e strutturale;
- la negazione, la banalizzazione e la giustificazione dell'Olocausto e della Shoah (questi atti sono spesso combinati a discorsi complottisti e accusano – espressamente o implicitamente – la comunità ebraica di aver inventato il genocidio per trarne vantaggio o giustificano il nazionalsocialismo).

In affermazioni ostili agli ebrei, i rimandi a ebrei od organizzazioni ebraiche possono essere dissimulati attraverso termini che trasportano vecchi stereotipi antiebraici, come «Rothschild» e «oligarchia finanziaria» o anche attraverso le designazioni «sionisti» e «Israele». In questi casi, per stabilire se si tratti di antisemitismo è determinante il contesto dell'affermazione.

L'accento delle misure statali contro l'antisemitismo non è posto sulla protezione della religione di per sé, bensì sulla protezione delle persone.

(Questa descrizione precisa e amplia la definizione operativa di antisemitismo dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto [IHRA].)

Il concetto di **antiziganismo**, coniato in analogia a quello di antisemitismo, è in uso dagli anni 1980 e designa l'atteggiamento ostile e caratterizzato da stereotipi negativi nei confronti di jensch, sinti e rom e di altre persone e altri gruppi di persone percepiti come «zingari».

L'antiziganismo si fonda su una concezione del mondo (ideologia) esclusiva («noi-loro») caratterizzata da immagini negative consolidate nella storia.

L'antiziganismo comprende in particolare:

- reati di matrice razzista quali attacchi all'integrità fisica, alla proprietà o a istituzioni di jensch, sinti o rom o di gruppi di persone percepiti come tali (crimini d'odio/*hate crime*);
- dichiarazioni verbali o scritte (discorsi d'odio/*hate speech*);
- la discriminazione diretta, indiretta e strutturale;
- l'esclusione sociale e la negazione delle basi per un modo di vita indipendente (a volte, ma non sempre, nomade).

Nel corso della storia, l'antiziganismo si è manifestato sotto forma di discriminazione economica, sociale o statale, di persecuzione politica, di espulsioni, internamenti, sottrazione dei figli, sterilizzazione coatta e genocidio organizzato dall'apparato statale, per esempio sotto il regime nazionalsocialista.

Il termine «antiziganismo» non è incontestato, in quanto contiene la designazione razzista di «zingaro» e ne diffonde quindi il contenuto negativo anche se è usato in riferimento all'ostilità nei confronti degli jensch, dei sinti e dei rom.

(Questa descrizione precisa e amplia la definizione operativa di antiziganismo dell'IHRA.)

L'**estremismo di destra** si fonda su un'ideologia che nega che gli esseri umani siano tutti di ugual valore, predica l'esclusione e può andare di pari passo con un elevato grado d'accettazione della violenza. Gli estremisti di destra sono convinti che le disuguaglianze siano dovute a fattori razziali, etnici e/o culturali e chiedono omogeneità etnica. I diritti fondamentali e i diritti umani non sono considerati principi validi dappertutto per tutti gli esseri umani. Il pluralismo dei valori della democrazia liberale e il cosiddetto multiculturalismo della società globalizzata sono rifiutati e combattuti. Questi principi fondamentali valgono anche per le persone e le organizzazioni che si definiscono «Nuova destra» o «Identitari». La loro idea di spazi etnicamente e culturalmente «puri» è incompatibile con la validità generale dei diritti umani e non può né ha mai potuto essere realizzata senza violenza.

I **crimini d'odio** (*hate crime*) sono atti motivati da odio o disprezzo nei confronti di persone o gruppi di persone e finalizzati alla loro esclusione. L'intenzione discriminatoria può avere motivazioni razziste, misogine, omofobe ecc. In Svizzera, il movente dell'odio può costituire un'aggravante e portare a una condanna più severa (DTF 133 IV 308).

Il termine è discusso nel quadro di conferenze internazionali (p. es. nell' Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa [OSCE]) ed è iscritto nel codice penale statunitense.

I **discorsi d'odio** (*hate speech*) sono invettive rivolte direttamente ai destinatari o espresse ad altri che denigrano e diffamano una persona o un gruppo di persone. Nonostante i discorsi d'odio siano oggetto di intense discussioni sia a livello nazionale che a livello internazionale, non si è ancora giunti a una definizione giuridica unitaria di questo complesso concetto. Sebbene siano sempre denigratori – e, secondo la prospettiva, moralmente riprovevoli – non tutti i discorsi d'odio sono considerati abbastanza pericolosi da essere giuridicamente inammissibili e giustificare una limitazione della libertà d'espressione.

In Svizzera, i discorsi d'odio possono tuttavia essere perseguiti in virtù di diverse disposizioni penali (p. es. art. 173 [diffamazione], 174 [calunnia], 177 [ingiuria], 180 [minaccia] o 261^{bis} [discriminazione e incitamento all'odio] CP) o in virtù della protezione della personalità prevista dal diritto civile (art. 28 del Codice civile svizzero [CC; RS 210]).

In virtù dell'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD; RS 0.104), i discorsi d'odio «razzisti» in relazione a gruppi etnici o religiosi razzificati o all'orientamento sessuale sono penalmente perseguibili (art. 261^{bis} CP).

I discorsi d'odio si diffondono sempre più in Internet, il che spesso ne rende difficile il perseguimento³.

3 Stahel 2020.

3 Competenze istituzionali

Competenze a livello federale

La protezione dalla e la lotta alla discriminazione sono compiti trasversali che devono essere gestiti in modo mirato e con un chiaro mandato da servizi specializzati della pubblica amministrazione, attualmente integrati in gran parte nel Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dotati di basi legali e capitolati d'oneri propri⁴. A questi si aggiungono le commissioni extraparlamentari incaricate di monitorare la situazione con occhio critico, identificare gli ambiti in cui è necessario intervenire e coordinare le misure statali e non statali⁵. Qui di seguito sono descritti in modo più dettagliato i due servizi e le due commissioni – con le rispettive segreterie – attivi nella lotta al razzismo. Nel 2021 hanno a disposizione complessivamente 12 posti a tempo pieno e i loro crediti d'esercizio ammontano a poco più di 900 000 franchi l'anno.

Servizio per la lotta al razzismo: istituito nel 2001, il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) promuove e coordina misure contro il razzismo e la discriminazione razziale e sostiene autorità e istituzioni a livello federale, cantonale e comunale. Ha inoltre un ruolo attivo nella cooperazione con istituzioni internazionali (in particolare l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OSCE) e promuove il dialogo con le ONG e le istituzioni di ricerca. Dalla sua fondazione e sino al dicembre del 2020, ha sostenuto con 17,6 milioni di franchi 1037 progetti e con 6 milioni di franchi 473 progetti scolastici nelle diverse regioni del Paese.

Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito: il Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito (SSEEs) sostiene il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) in tutte le questioni legate all'estremismo nell'esercito: verifica le segnalazioni ricevute, offre consulenza in materia di diritto, misure di condotta e prevenzione e fornisce informazioni su gruppi e movimenti estremisti. Ai SSEEs possono rivolgersi militari di qualsiasi grado e funzione, ma anche le autorità cantonali e comunali, i cittadini e i media. Il servizio offre inoltre moduli di sensibilizzazione alla prevenzione del razzismo e formazioni specifiche in numerosi corsi per quadri militari. Istituito nel 2002, è aggregato al SLR dal 2005. Svolge tuttavia le sue attività esclusivamente per l'esercito e il suo committente è il capo del personale dell'esercito.

Commissione federale contro il razzismo: istituita nel 1995, la Commissione federale extraparlamentare contro il razzismo (CFR) è incaricata di monitorare con occhio critico le attività e gli episodi razzisti e discriminatori. Conformemente al mandato del Consiglio federale «(...) promuove la comprensione reciproca tra persone di diversa

4 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) e Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

5 Nella lotta alla discriminazione rivestono particolare importanza le seguenti commissioni: la Commissione federale contro il razzismo (CFR), la Commissione federale della migrazione (CFM), la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) e la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG).

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 dunque anche depositaria di bisogni ed esigenze delle minoranze e può prendere liberamente posizione senza dover seguire una determinata linea politica o statale. Attualmente è costituita da 15 membri scelti in modo da rappresentare equamente i gruppi d'interesse, le minoranze, i generi, le lingue, le regioni e le religioni della Svizzera. La CFR si avvale di una segreteria subordinata sul piano organizzativo al SLR e situata nella Segreteria generale del DFI.

Commissione federale della migrazione: La Commissione federale extraparlamentare della migrazione (CFM) è composta di 30 esperti nominati dal Consiglio federale. Ha il mandato legale di occuparsi delle questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche correlate al soggiorno di stranieri in Svizzera. Presta consulenza al Consiglio federale e all'Amministrazione federale in tema di migrazione, promuove la coesione sociale sostenendo progetti in questo ambito e pubblica studi e raccomandazioni. Gli argomenti che tratta spaziano dalla protezione delle persone rifugiate e dalla migrazione per motivi di lavoro fino alla protezione dalla discriminazione passando per la partecipazione politica.

Competenze a livello cantonale e comunale

La protezione dalla discriminazione è un compito sia esplicito che implicito dei *Cantoni* previsto nelle disposizioni costituzionali o legislative sulla politica d'integrazione. L'attuazione degli obiettivi dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione è stata affidata a servizi per l'integrazione o delegati all'integrazione, che hanno dato vita alla Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI). La CDI contribuisce allo sviluppo della politica svizzera dell'integrazione e svolge pertanto un compito importante per il riconoscimento della protezione dalla discriminazione quale pilastro della politica d'integrazione. La sua segreteria è gestita dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC).

Il 64%

della popolazione ritiene che l'integrazione dei migranti in Svizzera sia buona

Anche le *Città e i Comuni* svolgono un ruolo centrale nell'attuazione concreta della protezione dalla discriminazione. Analogamente ai Cantoni, molte Città e molti Comuni hanno designato propri delegati all'integrazione o istituito servizi per l'integrazione. Alcuni di questi organi sono anch'essi membri della CDI. Un ruolo importante nella protezione dalla discriminazione è svolto dai servizi di consulenza specializzati, che assistono le vittime, i testimoni di atti discriminatori, ma anche le istituzioni. I servizi di consulenza sono forniti direttamente dai servizi per l'integrazione o su mandato da servizi specializzati (ONG, difensori civici). La maggior parte di questi servizi sono membri della Rete di consulenza per le vittime del razzismo. La Conferenza

svizzera dei servizi specializzati nell'integrazione (CoSI) assicura, tra l'altro, lo scambio di esperienze e conoscenze in questo settore complesso con corsi di formazione continua. La CDI e la CoSI intrattengono una stretta collaborazione nelle questioni strategico-operative.

4 Basi legali

Le attività di sensibilizzazione e prevenzione e gli interventi extragiudiziali sono indispensabili per combattere a lungo termine la discriminazione razziale. Nei casi concreti le vittime devono però poter fare affidamento sulla protezione giuridica. A livello federale sono determinanti la protezione costituzionale dalla discriminazione razziale (art. 8 Cost.) e il suo perseguimento penale (art. 261^{bis} CP). Nel diritto privato diverse disposizioni generali contemplano la protezione dalla discriminazione razziale⁶. A livello cantonale, il divieto di discriminazione e la protezione dalla discriminazione sono in parte sanciti nella costituzione e in parte in leggi e ordinanze settoriali specifiche⁷.

La Costituzione federale garantisce a tutte le persone che vivono in Svizzera il diritto alla parità di trattamento e vieta la discriminazione fondata su caratteristiche quali l'origine, la «razza», il sesso, l'età, la lingua, la posizione sociale, il modo di vita, le convinzioni religiose, filosofiche o politiche o menomazioni fisiche, mentali o psichiche⁸. Per discriminazione razziale s'intende qualsiasi forma di disparità di trattamento diretta o indiretta di una persona a causa della sua origine, «razza», lingua o religione senza una giustificazione oggettiva. Non importa se intenzionale o meno.

Benché oggi inuso nell'area germanofona, il termine «razza» è tuttora accettato nelle convenzioni internazionali (dell'ONU, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE) come motivo di discriminazione o come categoria sociale di persone potenzialmente esposte alla discriminazione. Questo è uno dei motivi per cui continua a essere impiegato nel contesto giuridico dalla maggior parte dei Paesi. Anche in Svizzera il termine è usato nella Costituzione e nella legislazione, ma è inteso in senso ampio e include elementi fisici, sociali, linguistici, culturali e storici⁹. Nel 2019, il SLR ha commissionato un'analisi approfondita dell'uso del termine «razza» nel diritto svizzero¹⁰, dalla quale emerge che sia nel diritto internazionale sia in quello svizzero la dottrina e la giurisprudenza intendono il termine «razza» come un costrutto sociale che riflette un'ideologia tesa a legittimare rapporti di dominio in un determinato contesto sociale e storico. La distinzione di «razze» biologiche è stata confutata (in primo luogo dalle

6 La guida giuridica online del SLR illustra in modo più dettagliato il quadro giuridico a livello nazionale, cantonale e internazionale: www.rechtsratgeber-frb.admin.ch > Quadro giuridico.

7 P. es. art. 49 cpv. 3 della 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.

8 L'elenco non è esaustivo.

9 Messaggio concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e la conseguente revisione del Codice penale del 2 marzo 1992, pag. 227: «in questo senso lato, sociologico, la razza è un gruppo di esseri umani che, in virtù di caratteri ereditari e immutabili, si considera o è considerato come differente dagli altri gruppi».

10 Mahon/Graf/Steffanini 2019.

scienze naturali stesse) e di conseguenza non può fungere da base per un divieto di discriminazione sancito dalla legge. Dato che questa posizione gode di un ampio consenso, sono pochi gli specialisti in Svizzera a chiedere l'abrogazione del termine «razza». La maggior parte è dell'opinione che non si debba rinunciare, o per lo meno non del tutto, a questo termine, perché non è la distinzione in «razze» a essere accettata dalla legge, bensì il fatto che questo genere di distinzione è inammissibile. Il termine «razza» è pertanto un criterio altamente rilevante in riferimento alla discriminazione. Altri sono dell'avviso che senza il termine «razza», anche il suo significato razzista non potrebbe più essere messo criticamente in discussione. Diversi Paesi (p. es. l'Austria, la Finlandia e la Svezia), hanno parzialmente sostituito il termine «razza» con altri termini, senza tuttavia bandirlo completamente da tutti i testi di legge. Tuttavia, le alternative scelte, quali «appartenenza etnica», «etnia», «etnicità», «appartenenza etnica, sociale e territoriale», «origine» o «aspetto fisico», non coprono tutti gli aspetti dei motivi di potenziali discriminazioni razziali né offrono una maggiore chiarezza interpretativa. Altri Paesi hanno volutamente scelto di mantenere il termine «razza» per sottolineare che il razzismo esiste tuttora e va combattuto. Tra queste due posizioni si possono trovare soluzioni di compromesso pragmatiche: nel diritto penale francese si parla per esempio di «*prétendues races*» («presunte razze»).

Il Ministero federale della giustizia e della protezione dei consumatori della Germania (*Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, BMJV) ha presentato all'inizio del 2021 una bozza di discussione, nella quale propone di sostituire la formulazione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) – secondo cui nessuno può essere discriminato a causa della «sua razza» – con la parafrasi che nessuno può essere discriminato «per motivi razziali». L'Agenzia federale contro la discriminazione (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*) ha accolto in modo fondamentalmente positivo la proposta, ma nel suo parere precisa che, dal suo punto di vista, sarebbe più corretta la formulazione «per motivi di approccio razziale» perché, in questo modo, si sottolineerebbe che si tratta di una categoria di discriminazione riferita a una o più persone e non di «atti razzisti puramente oggettivi»¹¹. Non è ancora stata presa una decisione, ma la discussione in corso in Germania fornirà certamente importanti impulsi anche alla Svizzera.

Dal punto di vista giuridico è fondamentale che l'opzione scelta non limiti o indebolisca la protezione dalla discriminazione razziale (p. es. consentendola ancora soltanto per la discriminazione basata sull'origine etnica in senso stretto, cioè del retroterra migratorio) e che sia garantito il rispetto degli obblighi vigenti in materia di diritti umani.

Secondo il Tribunale federale, la caratteristica dell'origine comprende anche la nazionalità. Gli stranieri non devono essere discriminati né nei confronti dei cittadini sviz-

11 Parere dell'Agenzia federale contro la discriminazione del 9 febbraio 2021 sulla bozza di discussione per la sostituzione dell'espressione «sua razza» nell'art. 3 cpv. 3 della legge fondamentale.

zeri né nei confronti di altri cittadini stranieri¹². Un diverso trattamento di stranieri e svizzeri non è tuttavia discriminatorio se è oggettivamente giustificato. Il fatto, per esempio, che gli stranieri non abbiano il diritto di partecipare alle votazioni ed elezioni federali, dal punto di vista giuridico non costituisce una discriminazione poiché questa disparità di trattamento è prevista dalla Costituzione federale.

I diritti costituzionali fondamentali trovano applicazione diretta soltanto nelle relazioni tra lo Stato e i suoi cittadini (effetto verticale); secondo l'articolo 35 della Costituzione federale, devono tuttavia avere un effetto indiretto anche nelle relazioni tra privati attraverso le norme di protezione del diritto amministrativo, penale e privato (effetto orizzontale).

A livello di legge, la discriminazione razziale è disciplinata esplicitamente soltanto nel diritto penale. La norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP e art. 171c del Codice penale militare [CPM]; RS 321.0) vieta le discriminazioni razziali di una certa intensità e di carattere pubblico (cioè che non si verificano nel contesto privato della famiglia o della cerchia di amici o in un ambiente contraddistinto da relazioni personali o da una particolare fiducia). In mancanza del carattere pubblico, devono essere fatte valere altre fattispecie penali, quali l'ingiuria (art. 177 CP) o le lesioni personali (art. 122 segg. CP).

L'articolo 261^{bis} CP protegge in primo luogo la dignità umana (cfr. art. 7 Cost.) e di riflesso anche la pace pubblica e la convivenza pacifica e sicura della popolazione. La dignità umana è violata quando una persona o un gruppo di persone sono lesi nell'essenza della loro personalità, ovvero quando sono definiti inferiori o quando è loro negata la qualità di esseri umani o il diritto di vivere.

In virtù della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5), lo Stato deve versare un indennizzo a una persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato. Anche la lesione deve tuttavia presentare una certa intensità. L'indennizzo dello Stato è sussidiario e limitato da un tetto massimo. In caso di lesione grave è prevista una riparazione morale (il cui importo è pure limitato da un tetto massimo). Secondo il Tribunale federale, una persona che ha subito una discriminazione razziale può essere considerata vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 della previgente LAV (l'attuale art. 1 cpv. 1) se l'atto discriminatorio è accompagnato da vie di fatto. In caso contrario e se l'atto non configura altre fattispecie penali, quali la lesione personale o l'incendio intenzionale, la posizione di vittima può essere presa in considerazione soltanto in casi particolarmente gravi. Determinante per la qualifica di vittima non è però la gravità del reato, ma il grado di coinvolgimento della persona interessata¹³.

12 Cfr. DTF 129 I 392, consid. 3.2.2. Va tuttavia sottolineato che la nazionalità o la cittadinanza non rientrano nella fattispecie dell'art. 261^{bis} CP.

13 DTF 128 I 218, consid. 1.2, 1.5 e 1.6.

Dato che sono considerate reati perseguibili d'ufficio, le violazioni della norma penale contro la discriminazione razziale possono essere denunciate non soltanto dai diretti interessati, ma da qualsiasi persona a conoscenza dei fatti. Dopo la denuncia all'autorità istruttoria (polizia o ministero pubblico) o l'avvio d'ufficio del procedimento, l'autorità procede all'assunzione delle prime prove. Se l'autorità istruttoria ritiene che gli indizi siano sufficienti, il ministero pubblico intenta una causa dinanzi al competente tribunale penale di primo grado. Se il quadro probatorio è chiaro, generalmente il ministero pubblico stesso emette una decisione senza adire il tribunale (decreto d'accusa, decreto di abbandono o di non luogo a procedere).

La raccolta di casi giuridici della CFR riporta 28 casi per violazione dell'articolo 261^{bis} CP nel 2019, di cui 15 (53,5%) sono sfociati in una condanna e 13 (48,1%) in un'assoluzione o un decreto di abbandono o di non luogo a procedere. Nel 2020 erano 37, di cui 24 (64,8%) si sono conclusi con una condanna. Nel 2019 la quota di condanne si situa pertanto al di sotto e nel 2020 leggermente al di sopra della media degli ultimi venti anni circa (62%).

Degna di nota è la prima procedura strategica in questa forma condotta in seguito al controllo di persona da parte della polizia su Mohamed Wa Baile alla stazione centrale di Zurigo nel febbraio del 2015 (cfr. cap. 6.3.3 del presente rapporto e cap. 6.2.8 del rapporto del 2018). La procedura penale è attualmente pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Parallelamente la sentenza del tribunale amministrativo è stata impugnata dinanzi al Tribunale federale con l'obiettivo di far analizzare e giudicare dalla giurisprudenza i meccanismi di razzismo strutturale sulla base di un caso individuale.

All'inizio del 2021 la CFR ha pubblicato un'analisi della giurisprudenza sulla norma penale contro la discriminazione¹⁴. Lo studio si concentra sulla conflittualità tra norma penale e libertà di espressione, sull'evoluzione della giurisprudenza sul razzismo nei social media e in Internet, sull'interpretazione dei termini «razza» ed etnia nella giurisprudenza, sulla giurisprudenza relativa alla negazione del genocidio e sulla problematica dell'uso di simboli razzisti. Giunge alla conclusione che la norma penale contro la discriminazione razziale non soltanto non ha posto problemi significativi di applicazione, ma ha addirittura contribuito a una giurisprudenza consolidata e coerente. Sottolinea tuttavia la necessità di chiarire in particolare le questioni relative alla responsabilità penale e alla giurisdizione territoriale per i discorsi d'odio razzista nei social media. Si denotano inoltre in parte anche differenze nell'interpretazione del termine «razza» e delle caratteristiche oggetto di discriminazione (p. es. nel discredito del gruppo dei «richiedenti l'asilo» o degli «stranieri»). Infine non appare sempre chiaro perché la giurisprudenza sulla negazione di genocidi possa cambiare a seconda del genocidio.

14 Leimgruber 2021.

Il fatto che il 9 febbraio 2020 il 63,1 per cento degli elettori svizzeri abbia votato in favore della sua estensione alla discriminazione basata sull'orientamento sessuale è un chiaro indizio del grado di accettazione, da parte della popolazione, della norma penale contro la discriminazione razziale¹⁵. Nella sua seduta del 3 aprile 2020, il Consiglio federale ha posto in vigore le pertinenti modifiche del Codice penale e del Codice penale militare. Dal 1° luglio 2020 si rende punibile chi incita all'odio e alla discriminazione, discredita o discrimina pubblicamente, propaga ideologie, organizza, incoraggia o partecipa ad azioni di propaganda con lo scopo di discreditare o calunniare sistematicamente persone per il loro orientamento sessuale o rifiuta loro un servizio destinato al pubblico.

Nel diritto civile, chi è stato leso nella sua personalità da un atto di discriminazione razziale può invocare la protezione della personalità secondo l'articolo 28 CC e seguenti e chiedere la cessazione o l'accertamento della discriminazione. Nel mondo del lavoro si applica la protezione della personalità del lavoratore di cui all'articolo 328 CO. Nel diritto della locazione, affermazioni razziste contro un inquilino o una disdetta data per motivi razziali possono essere considerate un comportamento illecito o abusivo (art. 2 cpv. 1 CC; contestabilità della disdetta in base all'art. 271 cpv. 1 CO) o una violazione del principio della protezione della personalità (art. 28 segg. CC). Anche il consenso alla sublocazione non può essere negato per motivi razziali (art. 262 cpv. 2 CO). In generale, nei rapporti retti dal diritto privato vige inoltre il principio della buona fede (art. 2 cpv. 1 CC). Malgrado queste norme, la protezione offerta dal diritto privato contro la discriminazione razziale è lacunosa e manca una concretizzazione del divieto generale di discriminazione, paragonabile per esempio alla legge sulla parità dei sessi o alla legge sui disabili.

Nel rapporto in adempimento del postulato Naef 12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione contro la discriminazione»¹⁶ il Consiglio federale ha valutato diverse raccomandazioni per migliorare la protezione dalla discriminazione nel diritto privato, sottopostegli su base mandataria dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)¹⁷. Nel 2018 ha posto in consultazione un progetto di modifica del Codice di procedura civile (CPC) per facilitare l'accesso dei cittadini alla giustizia e agevolare così l'esercizio dei diritti nel diritto privato. La proposta di dimezzare l'importo massimo dell'anticipazione delle spese processuali presumibili (art. 96 AP-CPC) è stata accolta per lo più favorevolmente in sede di consultazione. È stata per contro criticata, soprattutto dagli ambienti economici, la proposta estensione dell'azione collettiva (in particolare la possibilità di far valere collettivamente, oltre all'accertamento dell'illiceità di una violazione, anche pretese di risarcimento del danno o di consegna dell'utile mediante un'azione collettiva di riparazione, cfr. art. 89 segg. AP-CPC). Il

15 Postulato Naef 12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione». All'origine della votazione vi è l'iniziativa parlamentare Reynard 13.407 «Lottare contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale».

16 Rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2016 sul diritto in materia di protezione contro la discriminazione.

17 Kälin/Locher 2015.

Consiglio federale ha quindi deciso di scorporare dal progetto di revisione le proposte di rafforzamento dell'applicazione collettiva del diritto; il progetto non era ancora stato trattato dal Parlamento al momento della stesura del presente rapporto.

Oltre alle misure legislative, il potenziamento e lo sviluppo qualitativo dei centri di consulenza cantonali e comunali, tra cui rientrano anche la formazione e la sensibilizzazione dei giuristi, costituiscono la principale strategia per rafforzare l'accesso alla giustizia delle vittime di discriminazione razziale¹⁸. Dal luglio del 2017, la guida giuridica online per vittime di discriminazione razziale del SLR offre a consulenti specializzati, giuristi e persone che seguono corsi o formazioni in materia un rapido accesso alle informazioni di cui hanno bisogno¹⁹. La guida non sostituisce la consulenza legale, ma fornisce un primo quadro della situazione giuridica e consente in particolare ai centri non specializzati nella consulenza giuridica una prima valutazione. Chi fosse interessato a corsi di approfondimento sul diritto in materia di discriminazione può rivolgersi al SLR. Data la crescente importanza e attualità del tema, il SLR ha elaborato un quadro della situazione giuridica e dei provvedimenti contro il razzismo in rete, che può essere scaricata dal suo sito Internet²⁰.

Il trattamento legale della discriminazione multipla rimane un tema complesso. Le convenzioni sui diritti umani la vietano e obbligano gli Stati a proteggere le persone particolarmente a rischio di essere discriminate a causa di più caratteristiche. Nella pratica si pongono tuttavia diversi problemi. Spesso la discriminazione multipla non è né riconosciuta né tematizzata nei procedimenti giudiziari. Questo anche perché, in Svizzera, le disposizioni legali settoriali contro la discriminazione non si prestano per procedere legalmente contro la discriminazione multipla. Nella sua scheda informativa sul tema, il CSDU giunge alla conclusione che in Svizzera regna una certa incertezza sulle procedure da seguire e sulla protezione giuridica garantita.²¹ A fare le spese di questa lacuna giuridica è però una parte non indifferente di vittime di discriminazione: in base ai dati della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, nel 2020 in quasi un caso di consulenza su quattro sono stati ravvisati gli estremi di una discriminazione multipla (fondata prevalentemente sullo status giuridico, sul genere e sulla posizione sociale)²².

Nel periodo in esame sono stati depositati da parlamentari federali oltre 40 mozioni e postulati su un ampio ventaglio di temi inerenti al razzismo, alla discriminazione razziale e ai diritti umani in Svizzera²³. Dove utile e opportuno, alcuni di questi interventi sono commentati più in dettaglio nei capitoli tematici.

18 Cfr. cap. 6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC.

19 www.rechtsratgeber-rassismus.admin.ch.

20 Stahel 2020.

21 Hausammann/ Lörtscher gennaio 2018.

22 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021.

23 La CFR offre un quadro degli interventi parlamentari più rilevanti: www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Agenda politica su razzismo e antirazzismo > Razzismo/Discriminazione razziale.

5 Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili

Poiché il razzismo e la discriminazione razziale sono fenomeni compositi, i dati disponibili in materia provengono da diverse fonti. Per disporre di un quadro sempre aggiornato della situazione e poter coordinare meglio le misure, nel 2007 il Consiglio federale ha incaricato il SLR di documentare a intervalli regolari la portata della discriminazione razziale e degli atteggiamenti razzisti in Svizzera e le misure adottate per combatterli²⁴.

Oggi diverse istituzioni rilevano gli atti e gli atteggiamenti razzisti o discriminatori. Organi statali rilevano dati sugli atti giuridicamente rilevanti che sfociano in una denuncia, un procedimento o una condanna. I media e le organizzazioni indipendenti, quali i servizi di consulenza o di assistenza legale, censiscono anche episodi non destinati a essere portati dinanzi alle autorità giudiziarie. I sondaggi rappresentativi, infine, danno un quadro delle esperienze personali di discriminazione della popolazione e degli atteggiamenti nei confronti di razzismo e discriminazione razziale.

Il presente capitolo illustra dapprima l'evoluzione del numero degli episodi di razzismo negli ultimi 30 anni in Svizzera sulla base del confronto e della sintesi dei dati rilevati. Nella presentazione è fatta distinzione tra episodi di discriminazione documentati o sanzionati dallo Stato e casi di discriminazione vissuta. In seguito è proposta un'analisi più approfondita degli episodi in base a diversi criteri, quali i motivi di discriminazione, gli ambiti della vita in cui avviene o la situazione socioeconomica delle vittime e degli autori. Infine vengono evidenziati i parallelismi con gli atteggiamenti della popolazione. I termini impiegati e le valutazioni sono tratti dalle indagini e dai sondaggi usati 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 dati sugli atteggiamenti della popolazione sono in gran parte tratti dai risultati dell'indagine sulla convivenza in Svizzera (indagine CiS), che l'Ufficio federale di statistica (UST) ha condotto per la prima volta nel 2016. L'indagine è stata sviluppata sulla base delle esperienze maturate nel corso del progetto pilota omonimo, realizzato tra il 2010 e il 2014 dall'istituto di ricerca gfs.bern in collaborazione con altri organi federali su incarico del SLR e della SEM. Poiché il metodo di rilevazione ha dovuto essere adeguato ai criteri e agli standard dell'UST, i dati del 2016, del 2018 e del 2020 possono essere paragonati a quelli del progetto pilota soltanto in misura limitata; questa discontinuità è evidenziata in tutti i grafici e tutte le analisi.

24 Cfr. SEM 2007 e Cancelleria federale svizzera 2007, obiettivo 10 «Promuovere la coesione sociale».

Vista l'eterogeneità delle fonti e dei rispettivi approcci metodologici (cfr. allegato 1), i dati presi in esame non si prestano come base per considerazioni fondate su cifre assolute. D'altra parte, possono essere aggregati nella loro complementarietà per rendere visibili sviluppi a lungo termine²⁵.

Il fatto che nella statistica pubblica svizzera non siano rilevati dati sul razzismo nei confronti di gruppi specifici è stato criticato non soltanto da organi internazionali (in particolare dal Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale [CERD] e dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza [ECRI]), ma anche da organizzazioni delle vittime (p. es. al convegno sul razzismo contro i neri organizzato nel maggio del 2018 dal SLR). Il rapporto peritale commissionato dal SLR e dall'UST sulla prassi in materia in Svizzera è stato pubblicato nel 2019 ed è consultabile sul sito Internet del SLR²⁶. Sulla base dell'analisi delle norme internazionali e della loro attuazione in Svizzera e in altri Paesi, il rapporto giunge alla conclusione che la rilevazione di dati in base all'appartenenza a una «razza» non entra ancora in linea di conto per la statistica pubblica svizzera, né dal punto di vista dei diritti fondamentali (nel caso di rilevazioni obbligatorie) né da quello tecnico. Alla stessa stregua, termini o concetti alternativi, come etnia, retroterra migratorio o addirittura nazionalità, non possono coprire completamente i criteri associati al costrutto di «razza» (cfr. cap. 4). I dati sui gruppi della popolazione potenzialmente esposti alla discriminazione razziale devono pertanto essere rilevati, come finora, attingendo a diverse fonti (statistica pubblica e dati di organizzazioni private, indagini quantitative e ricerche qualitative). In linea di principio, occorre verificare costantemente se e come la statistica pubblica rispecchi a medio e lungo termine l'eterogeneità della società svizzera.

Il SLR ha accolto queste raccomandazioni e iniziato nel 2012 a raccogliere i dati disponibili sulla discriminazione razziale in Svizzera e a pubblicarli ogni due anni in collaborazione con l'UST. Sul sito Internet del SLR è consultabile un quadro sinottico dei dati disponibili con indicazione delle singole fonti²⁷.

5.1 INDAGINE SULLA CONVIVENZA IN SVIZZERA DELL'UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA (UST)

Dopo una fase pilota di sei anni, nella primavera del 2015 il Consiglio federale ha deciso di introdurre uno strumento per rilevare regolarmente gli atteggiamenti, le opinioni e le percezioni della popolazione residente in Svizzera sulle diverse forme di razzismo e su alcuni aspetti della convivenza e dell'integrazione. L'attuazione è stata affidata all'UST. Dal 2016, è condotta ogni due anni l'indagine CiS. Negli anni intermedi è svolta un'indagine più breve per approfondire singoli temi o esplorare nuovi

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

26 Haug 2019.

27 www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Dati disponibili in Svizzera.

problemi. L'indagine integra i dati specifici sugli episodi di discriminazione razziale con dati sugli atteggiamenti della popolazione in generale. Ha inoltre l'obiettivo di raccogliere informazioni sulla convivenza e di individuare tempestivamente eventuali problemi osservando l'evoluzione di determinate tendenze.

L'indagine CiS dell'UST fornisce informazioni sui seguenti temi:

- Sensazione di essere disturbati dalla presenza di determinati gruppi: quale percentuale della popolazione si sente disturbata nella vita quotidiana dalla presenza di persone diverse per nazionalità, colore della pelle, religione o che conducono una vita nomade? Quante persone si sentono disturbate dalla presenza sul lavoro o nel vicinato di persone diverse per nazionalità, colore della pelle, religione o lingua?
- Atteggiamenti nei confronti di determinati gruppi di persone: come sono percepiti i musulmani, i neri e gli ebrei e quali sono le opinioni e gli stereotipi più diffusi su di loro?
- Atteggiamenti nei confronti degli stranieri: come sono giudicati i diritti e i doveri degli stranieri, quali sono le aspettative e le opinioni sui loro comportamenti o ruoli?
- Sensazione di minaccia: quale percentuale della popolazione si sente minacciata dalla presenza di stranieri o di svizzeri, in generale o in relazione ai loro conflitti politici o sul mercato del lavoro? La messa in discussione di valori e tradizioni o la rivendicazione di diritti speciali danno adito a sentimenti di minaccia?
- Esperienze personali di discriminazione o violenza: quale percentuale della popolazione residente in Svizzera afferma di essere stata vittima in prima persona di discriminazione o di violenza? In quali situazioni lo è stata e a causa di quali caratteristiche?
- Integrazione e razzismo: come è giudicata la politica d'integrazione della Svizzera e in che misura il razzismo è considerato un problema sociale rilevante? La popolazione pensa che si faccia abbastanza per l'integrazione e contro il razzismo? Se no, chi dovrebbe fare di più? Se invece si fa troppo, chi dovrebbe fare di meno?

I risultati delle indagini sono pubblicati sul sito Internet dell'UST²⁸. In questo capitolo e nel capitolo 6 sono messi in relazione con altri dati e commentati. Nel limite del possibile sono riportati pure i dati del progetto pilota condotto tra il 2010 e il 2014, anche se non possono essere comparati in modo sistematico con quelli rilevati dal 2016²⁹.

La banca dati FORs³⁰ rimanda all'indagine e informa che i dati possono essere richiesti all'UST a determinate condizioni.

Dall'analisi dell'indagine 2020 dell'UST emerge che la popolazione ha tendenzialmente un'opinione positiva dell'integrazione dei migranti. Il razzismo è percepito

28 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza.

29 Un quadro dettagliato degli adeguamenti introdotti dopo la fase pilota è riportato nel rapporto del SLR: Discriminazione razziale in Svizzera 2016. Dipartimento federale dell'interno, Berna 2017, pag. 24: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera».

30 FORs è un centro di competenza nazionale per le scienze sociali. Rileva e mette a disposizione serie di dati complesse e pubblica i risultati delle ricerche più recenti. I dati dell'indagine pilota di gfs.bern sono disponibili su: <https://forsbase.unil.ch> > Catalogue > Ricerca nel testo integrale: Zusammenleben in der Schweiz.

come un problema sociale serio e quasi un terzo delle persone ritiene che sia necessario fare di più per combatterlo e che a dover agire sia in primo luogo lo Stato, ma anche il singolo e la politica debbano assumersi le loro responsabilità.

Stando all'indagine, il 19 per cento si sente disturbato nella vita quotidiana dalla presenza di persone con un modo di vita nomade, l'11 per cento da persone con un'altra lingua, il 9 per cento da persone con un'altra religione, il 7 per cento da persone con un'altra nazionalità e il 5 per cento da persone con un altro colore della pelle. Questi dati sono in linea con la tendenza degli anni precedenti. Lo stesso vale per l'elevato livello di disturbo, rispetto agli altri gruppi, arrecato dai gruppi che conducono una vita nomade (alla domanda di specificare il gruppo, gli «zingari» sono quello più menzionato seguiti dai rom). Dati simili sono rilevati anche in Germania e in altri Paesi dello spazio europeo, pur se non riferiti al modo di vita nomade, ma a determinati gruppi della popolazione, quali i sinti o i rom (di cui soltanto una piccola parte conduce una vita nomade)³¹. Per approfondire l'argomento, l'indagine intermedia condotta nel 2019 è stata dedicata agli atteggiamenti nei confronti del modo di vita non stanziale, degli jensisch, dei sinti/manouches e dei rom. I risultati, riassunti nel capitolo 6.3.5, sono in linea con i dati presentati sopra.

Delle persone che hanno affermato di sentirsi disturbate nella vita quotidiana dalla presenza di appartenenti ai gruppi summenzionati, il 23 per cento sostiene di esserlo sul lavoro e il 19 per cento nel vicinato³². Se si esclude il fattore «lingua», la quota più bassa di situazioni di disturbo è registrata nel contesto lavorativo (10% contro il 13% nella vita quotidiana e nel vicinato). Questo risultato corrisponde (in misura ancora più marcata) a quello delle indagini precedenti. Sulla base delle interviste condotte nella fase sperimentale, si può ritenere che in questo caso le risposte degli interpellati scaturiscano più da considerazioni di ordine funzionale (è più difficile lavorare insieme se non si parla la stessa lingua) che da atteggiamenti di rifiuto. Questo approccio esplicativo dovrebbe tuttavia essere ulteriormente approfondito.

I risultati dell'indagine CiS lasciano intravedere, in Svizzera, la stessa ambivalenza nei confronti degli stranieri constatata anche nei Paesi limitrofi. La popolazione riconosce l'utilità economica degli stranieri: il 68 per cento pensa che l'economia abbia bisogno di forza lavoro proveniente dall'estero (2018 e 2016: 64%). Non mancano però le voci critiche: il 41 per cento ritiene che gli stranieri abusino del sistema sociale svizzero (2018: 47%; 2016: 53%) e il 24 per cento pensa che l'assunzione di professionisti stranieri causi disoccupazione tra gli svizzeri (2018: 28%; 2016: 30%). Rispetto agli anni precedenti, si osserva in generale una leggera diminuzione delle opinioni negative. Per la prima volta, una maggioranza è favorevole alla concessione di diritti politici agli stranieri a livello cantonale e comunale (2020: 52%; 2018: 47%; 2016: 48%).

31 Zentrum für Antisemitismusforschung 2014. L'allegato 4 dello studio fornisce un quadro delle indagini statistiche condotte in Germania e nello spazio europeo.

32 Dalla distinzione per ambiti della vita sono state tuttavia escluse le persone con un modo di vita non stanziale.

Il sostegno al ricongiungimento familiare (2020: 69%; 2018: 61%; 2016: 60%), l'approvazione dello «ius soli» per gli stranieri nati in Svizzera (2020: 59%; 2018: 57%; 2016: 56%) e il respingimento del rimpatrio dei lavoratori se il lavoro scarseggia (2020: 72%; 2018: 67%; 2016: 64%) testimoniano del fatto che gli stranieri che già risiedono in Svizzera sono perlopiù accettati come parte integrante della società. Tuttavia, questi stessi dati evidenziano che una parte considerevole della popolazione guarda con diffidenza anche alle persone immigrate che già risiedono in Svizzera, il che può sfociare in una sensazione di minaccia. Questa sensazione sta però chiaramente calando dal 2016. Il 9 per cento della popolazione afferma di sentirsi minacciato in generale dalla presenza di stranieri (2018: 12%; 2016: 16%). Il 60 per cento si sente minacciato quando gli immigrati trasferiscono in Svizzera i conflitti del loro Paese di origine (2018: 63%; 2016: 67%) e il 13 per cento dalla presenza di stranieri sul mercato del lavoro (2018: 16%; 2016: 19%). Oltre ai conflitti politici, la maggiore fonte di tensione è il timore che gli stranieri minaccino la cultura e le tradizioni svizzere (50%) e rivendichino diritti speciali (62%). Viceversa, il 49 per cento della popolazione si sente minacciato quando gli svizzeri quando gli svizzeri fanno ricadere sulle spalle degli stranieri i loro conflitti politici interni (2018: 40%; 2016: 44%), il 9 per cento dagli svizzeri sul mercato del lavoro (2018: 9%; 2016: 10%) e il 4 per cento dagli svizzeri in generale (invariato rispetto agli anni precedenti).

Gli atteggiamenti nei confronti di musulmani, neri ed ebrei sono trattati nel capitolo 6. Si può però anticipare che si tratta di atteggiamenti prevalentemente positivi. Il 96 per cento della popolazione ritiene che i neri e gli ebrei siano esseri umani con pregi e difetti come tutti gli altri; il 95 per cento lo pensa dei musulmani. Questi dati confermano i risultati delle indagini 2018 e 2016.

Nell'indagine dell'UST sono tematizzate anche le esperienze personali di discriminazione e/o violenza. Negli ultimi cinque anni, il 28 per cento della popolazione è stato vittima di discriminazione, il 12 per cento di violenza psichica e il 3 per cento di violenza fisica a causa dell'appartenenza a un determinato gruppo della popolazione. I motivi citati sono soprattutto la nazionalità (56%) e la lingua (35%), seguiti dalla religione (19%) e dal colore della pelle o da altre caratteristiche fisiche (16%). La discriminazione è stata subita soprattutto nel contesto lavorativo (53%) e nello spazio pubblico (34%). Meno citati la formazione (19%), il tempo libero (15%), la ricerca di alloggio (12%), i contatti con le autorità (12%), la polizia (10%), l'accesso a ristoranti, bar e locali notturni (10%) e la nuova categoria Internet e social media (10%). È osservabile, in generale, un lieve aumento delle esperienze personali di discriminazione rispetto agli anni precedenti.

5.2 SINTESI DEI DATI: NUMERO DI EPISODI MANIFESTI

Gli episodi manifesti si dividono in due categorie: quelli che hanno conseguenze legali (episodi oggetto di sanzioni penali) e quelli che rimangono impuniti o non possono essere puniti (episodi di discriminazione o discriminazione vissuta). Gli episodi della prima categoria sono rilevati sulla base delle segnalazioni pervenute alla polizia e delle sentenze dei tribunali, quelli della seconda attraverso i servizi di consulenza e i risultati delle indagini sulle esperienze di discriminazione della popolazione³³.

Contrariamente agli episodi di discriminazione, che registrano un aumento medio meno marcato negli ultimi anni, sul lungo termine si può osservare un costante aumento delle condanne per reati razzisti nella Statistica delle condanne penali (SUS), anche se in alcuni anni il loro numero si discosta notevolmente da questa tendenza.

5.2.1 Episodi oggetto di sanzioni penali: condanne

La raccolta di casi giuridici della Commissione federale contro il razzismo (raccolta della CFR) censisce, descrive e analizza le decisioni e le sentenze passate in giudicato per violazione dell'articolo 261^{bis} CP che le sono trasmesse dal Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e in parte anche direttamente e in forma anonimizzata dai tribunali o dal pubblico ministero³⁴. La SUS dell'UST censisce tutte le condanne pronunciate in virtù degli articoli 261 (perturbamento della libertà di credenza e di culto) e 261^{bis} CP registrate nel casellario giudiziale³⁵. Per motivi di comparabilità, sono considerati qui di seguito soltanto i reati per i quali è stata emessa una condanna passata in giudicato³⁶.

33 È quindi possibile che lo stesso episodio di discriminazione vissuta sia censito in entrambe le categorie, cosa per altro ininfluente per un'analisi di tendenza come il presente rapporto. Va inoltre sottolineato che, per vari motivi, le decisioni vengono talvolta comunicate soltanto anni dopo, il che si ripercuote retroattivamente sulla serie di dati.

34 La raccolta della CFR comprende dunque anche assoluzioni e decisioni formali (cioè casi in cui l'autorità inquirente decide, dopo un esame sommario dei fatti, il non luogo a procedere, l'abbandono della procedura o la non entrata nel merito). Nel grafico 1 sono considerate soltanto le condanne. Le indicazioni contenute nel presente rapporto differiscono in parte lievemente da quelle dei rapporti precedenti. Questo è dovuto al fatto che alcune sentenze sono trasmesse alla CFR soltanto negli anni successivi, motivo per cui le informazioni devono essere adeguate retroattivamente.

35 Una sentenza pronunciata in virtù dell'articolo 261^{bis} CP può quindi figurare sia nella SUS sia nella raccolta della CFR. Il numero dei casi riportati nelle due fonti diverge perché, malgrado l'ordinanza concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali (RS 312.3) lo prescriva, le autorità cantonali non comunicano tutti i casi al SIC. Nella raccolta della CFR sono inoltre censiti casi riguardanti il diritto penale minorile.

36 I dati contenuti nel rapporto del SIC sugli episodi di estremismo di destra non sono stati considerati benché la loro registrazione nella raccolta ufficiale costituisca già di per sé una sanzione. Dal 2007 il rapporto rileva soltanto 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 il loro numero continua a diminuire anche negli anni successivi (2008: 76; 2019: 29).

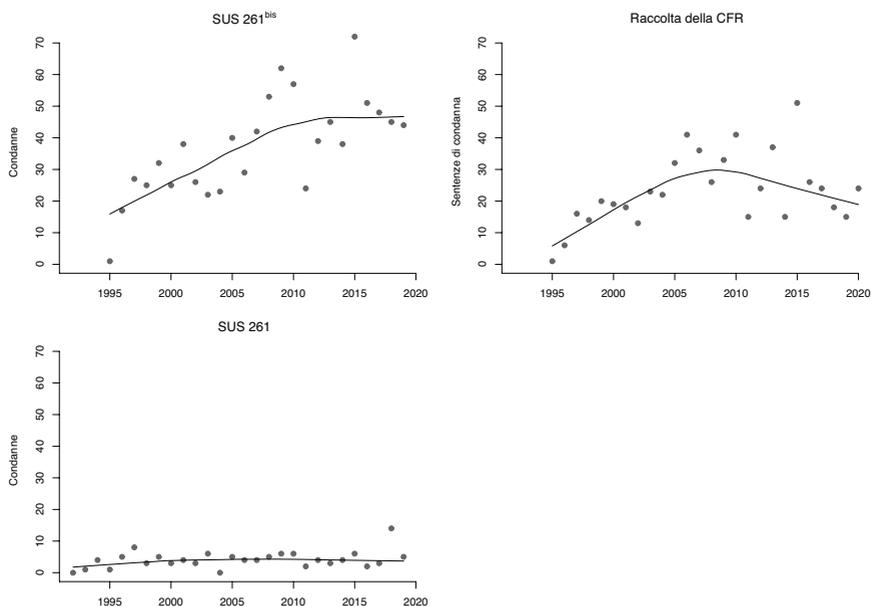


Grafico 1: episodi manifesti di discriminazione sanzionati di servizi statali: violazioni degli articoli 261 e 261^{bis} CP. I cerchietti indicano il numero di condanne per anno; la linea di tendenza è stata lisciata utilizzando una Regressione locale di tipo LOESS.

Il grafico 1 mostra che, dall'introduzione della norma penale contro la discriminazione razziale nel 1995, il numero dei casi oggetto di sanzioni penali è aumentato in modo costante fino al 2015. Nel 2015 la raccolta della CFR ha censito un numero di condanne mai raggiunto prima. In seguito il numero è però calato sensibilmente. Il picco registrato nel 2015 è da ricondurre in particolare all'incremento dei reati in Internet, ma nel complesso sembra delinearsi un rallentamento o addirittura un'inversione di tendenza. Considerate su più anni, le condanne per violazione dell'articolo 261 CP si attestano invece a un livello relativamente basso.

5.2.2 Episodi di discriminazione vissuta

I servizi di consulenza e segnalazione censiscono anche episodi di razzismo e discriminazione che non sfociano necessariamente in una sanzione penale (p.es. perché il procedimento viene abbandonato o non sono soddisfatti tutti i presupposti necessari per avviarlo o perché la vittima ha deciso di non adire le vie legali). D'altra parte ne registrano soltanto una piccola parte, dato che le vittime non hanno sempre accesso a un consultorio, non vogliono elaborare la discriminazione subito avvalendosi di una consulenza professionale o non hanno vissuto l'episodio come una discriminazione. Si può inoltre supporre che molte vittime non si rivolgano a servizi di consulenza specializzati, ma a servizi o persone di fiducia che non registrano né segnalano gli episodi di discriminazione come tali.

Come già esposto nella parte introduttiva, è possibile censire gli episodi di discriminazione razziale soltanto attingendo a varie fonti di dati e adottando diversi approcci. La sfida consiste nel sintetizzarli in un quadro complessivo significativo. Nel grafico seguente sono raffigurate le linee di sviluppo delle diverse fonti. La «linea di tendenza» mostra lo sviluppo generale, calcolato con un metodo statistico.

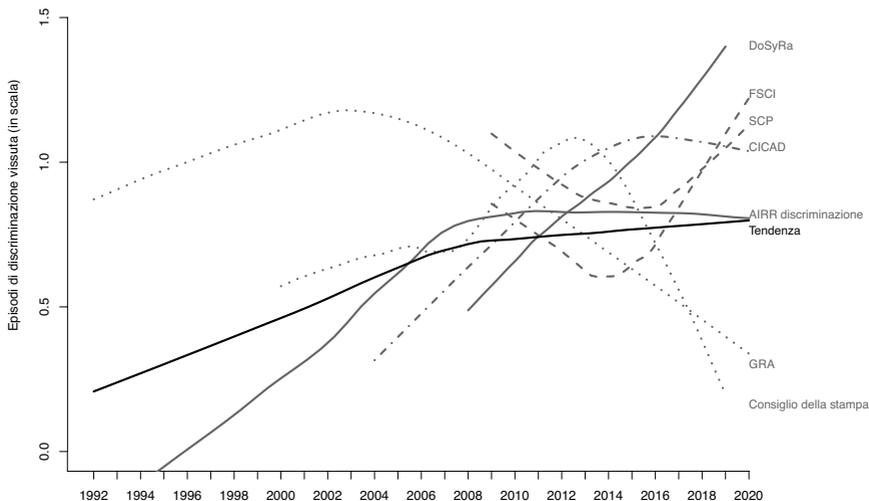


Grafico 2: episodi manifesti vissuti come discriminatori dalle vittime: casi trattati nell'attività di consulenza, episodi noti, denunce e dati dei servizi di notifica. Per il confronto temporale, tutti i dati sono stati normalizzati (in scala) e sono indicate solo le linee di tendenza (LOESS). La linea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

Negli ultimi anni si delinea un aumento generale dei casi di discriminazione vissuta meno marcato, nonostante diverse fonti indichino una tendenza al rialzo (grafico 2)³⁷. È calato in particolare il numero di casi nei rapporti della Fondazione contro il razzismo

37 Fonti considerate: banca dati DoSyRa, rapporto sull'antisemitismo del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (*Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation*, CICAD; per la Svizzera francese), rapporto sull'antisemitismo della Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI), rapporto della GRA, reclami presentati al Consiglio svizzero della stampa, ricorsi depositati all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR), reati riportati nella SCP. L'aumento del numero di episodi potrebbe essere ascrivito anche a una migliore sensibilizzazione e quindi a una ricerca attiva e alla maggior efficienza delle rilevazioni, ma questa ipotesi è confutata dall'elevato numero di fonti considerate. Non sono più prese in considerazione le informazioni dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) sulla criminalità in Internet (in rapporti precedenti figuravano sotto la denominazione SCOC), dato che non contemplano più la discriminazione razziale.

e l'antisemitismo (*Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus*, GRA)³⁸ e del Consiglio svizzero della stampa. Secondo la GRA gli episodi di razzismo sono cresciuti sino al 2004 per poi calare nettamente. Il sistema di documentazione (*Dokumentationssystem Rassismus*, DoSyRa) della Rete di consulenza per le vittime del razzismo indica per contro un chiaro aumento³⁹. Il calo nella Statistica criminale di polizia (SCP) prospettato nell'ultimo rapporto non è subentrato; è stato per contro osservato un nuovo aumento dei reati segnalati alla polizia (2020: 257; 2019: 205; 2018: 151; 2017: 166).

5.3 MOTIVI DI DISCRIMINAZIONE

Le caratteristiche vere o presunte su cui si fonda la discriminazione sembrano essere relativamente stabili nel tempo⁴⁰. I dati disponibili dell'Indagine sociale europea (*European Social Survey*, ESS) per gli anni dal 2002 al 2018 indicano un aumento della discriminazione basata sulla nazionalità, mentre non evidenziano alcuna crescita per le altre caratteristiche. Questo risultato è in linea con quelli dell'indagine CIS.

5.3.1 Motivi di discriminazione nelle decisioni giudiziarie e nell'attività di consulenza

Stando alla banca dati DoSyRa, la discriminazione basata sulla nazionalità è quella per cui è richiesta più spesso una consulenza (il 58% ca. dei casi nel 2020), seguita da quella fondata sul colore della pelle. Secondo la raccolta della CFR, i procedimenti giudiziari per violazione dell'articolo 261^{bis} CP sono invece soprattutto la conseguenza di episodi di discriminazione riconducibili alla religione (38%) o al colore della pelle (27%). Sempre secondo la raccolta della CFR gli episodi di antisemitismo sono proporzionalmente più numerosi dei casi di razzismo antimusulmano, mentre nei casi di consulenza la situazione è chiaramente inversa, un indizio che i diversi gruppi fanno un uso diverso delle offerte di consulenza e dei rimedi legali.

38 Il rapporto sull'antisemitismo della FSCI registra gli episodi antisemiti verificatisi nella Svizzera tedesca. Nel 2008 e nel 2009 i casi erano documentati dalla FSCI, dal 2010 il rapporto è pubblicato in comune da FSCI e GRA. Il rapporto non registra soltanto episodi segnalati, ma anche episodi citati dai media. Gli episodi verificatisi nei social media sono stati cercati e registrati attivamente soltanto nel 2011. Dal 2012 sono considerati unicamente se sono stati riportati dai media. Per contro, il rapporto del CICAD per la Svizzera francese cerca attivamente anche gli episodi avvenuti in Internet e li censisce separatamente. Negli ultimi tre anni, circa la metà degli episodi rilevati dal CICAD si sono verificati nei social media e in Internet. Nel 2018, la FSCI ha registrato 538 episodi in Internet, una cifra che potrà essere interpretata meglio soltanto una volta che saranno disponibili dati sul lungo periodo. I rapporti presentano differenze anche per altri aspetti attinenti alla registrazione e all'analisi.

39 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa. Per tenere conto meglio degli episodi di razzismo quotidiano e di quelli nella sfera privata, i casi per i quali può essere escluso un motivo razzista sono considerati casi di discriminazione razziale. Non potendo pertanto essere confrontato direttamente con quelli degli anni precedenti, il numero di casi non è preso in considerazione nel grafico. In base alla nuova modalità di calcolo, nel 2020 sono stati registrati 572 episodi di razzismo. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili.

40 Caratteristiche suscettibili di essere causa di discriminazione sono, per esempio, il colore della pelle, la religione, la nazionalità, l'origine e la lingua. Il termine «caratteristica» è problematico in quanto suggerisce una realtà oggettiva. Può invece trattarsi anche di una realtà soltanto (erroneamente) presunta (p. es. quando una donna svizzera dalla pelle scura viene trattata come straniera) o addirittura arbitrariamente attribuita a una persona che ne è estranea (discriminazione per associazione, p. es. nel caso della moglie non musulmana di un musulmano).

Fonte	Nazionalità	Colore della pelle	Religione	di cui ebrei	di cui musulmani	Modo di vita nomade
CICAD			147	147		
FSCI			47	47		
DoSyRa	378	206	69	9	55	2
CFR	5	10	14	9	5	1

Tabella 1: numero assoluto di episodi di discriminazione manifesta per motivo. I dati di tutte le fonti si riferiscono al 2020; le decisioni censite nella raccolta della CFR riportate nella colonna relativa alla nazionalità comprendono casi di xenofobia. Le cifre della banca dati DoSyRa non sono direttamente comparabili con quelle degli anni precedenti.

Le differenze rilevate sono sostanzialmente immutate da diversi anni. In linea con l'evoluzione generale (cfr. grafico 2), nella banca dati DoSyRa si delinea fino al 2019 un aumento degli episodi dovuti a nazionalità, colore della pelle e religione. Tra il 2008 e il 2019, il numero delle consulenze per episodi legati alla nazionalità è salito da 33 a 190, quello delle consulenze per episodi dovuti al colore della pelle da 26 a 132 e quello delle consulenze per episodi dovuti alla religione da 4 a 62 (su un totale di 352 segnalazioni nel 2019)⁴¹. Nella raccolta della CFR, tra il 2008 e il 2020 il numero di episodi correlati alla nazionalità o alla provenienza resta relativamente stabile (2020: 5; 2008: 6), come anche quelli riferiti al colore della pelle (2020: 10; 2018: 12; 2008: 8). Nel 2015 e nel 2016, nella raccolta della CFR sono stati censiti più casi di discriminazione basata sulla religione – sia contro gli ebrei sia contro i musulmani – ma nel seguito il loro numero è nuovamente calato non lasciando così intravedere un'inversione di tendenza. Come già menzionato nel capitolo 5.2.2, anche i dati sugli episodi di antisemitismo del CICAD e della FSCI fanno registrare un picco nel 2014; sul lungo termine si evidenzia in entrambe le fonti un costante aumento⁴².

41 Per quanto riguarda le consulenze nei casi correlati alla nazionalità, va osservato che generalmente a rivolgersi ai servizi di consulenza sono persone in possesso di un passaporto svizzero o di un permesso di soggiorno duraturo piuttosto che richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente o sans-papiers. Soprattutto i sans-papiers esitano a rivolgersi ai servizi di consulenza, in quanto temono, dichiarandosi tali, di compromettere la propria situazione.

42 Va osservato che al CICAD e alla FSCI possono essere segnalati soltanto episodi di antisemitismo. Un paragone con altre fonti che registrano episodi sia di antisemitismo che di razzismo antimusulmano non è pertanto possibile.

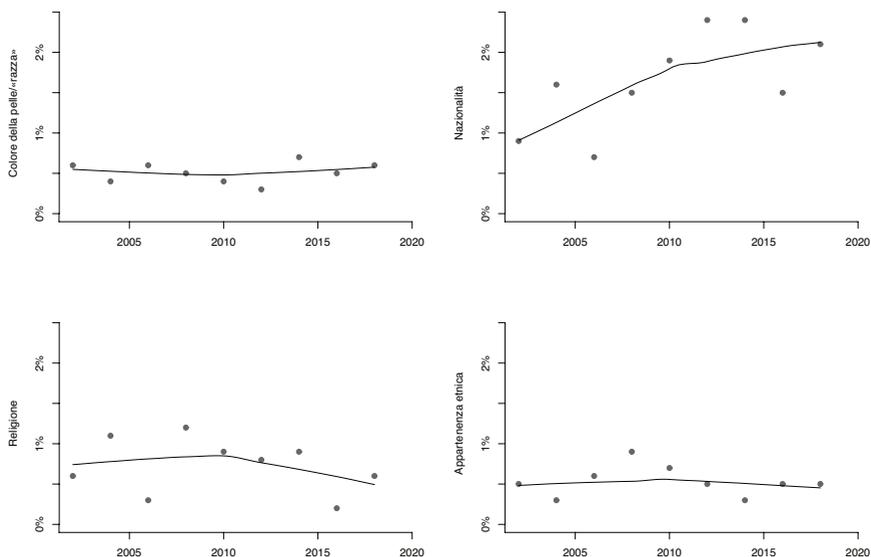


Grafico 3: episodi manifesti secondo l'ESS. Percentuale della popolazione che dichiara di appartenere a un gruppo discriminato a causa della «razza», della nazionalità, della religione o dell'appartenenza etnica. I cerchi indicano la percentuale (osservata) in un determinato anno; la linea di tendenza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

5.3.2 Motivi discriminazione: discriminazione vissuta per gruppo di appartenenza

In determinati sondaggi rappresentativi, gli interpellati possono indicare se fanno parte di un gruppo discriminato; in questi casi, l'appartenenza a un gruppo determina il motivo. Poiché nelle fonti disponibili il numero delle persone che dichiarano di essere discriminate è relativamente esiguo, non si tiene conto di differenze di scarsa entità tra i diversi anni di rilevazione e si evidenziano soltanto i cambiamenti sostanziali.

Dal 2002, l'ESS chiede agli interpellati se appartengono a un gruppo oggetto di discriminazione. Per la maggior parte dei gruppi (suddivisi per colore della pelle/«razza»⁴³, religione, lingua, appartenenza etnica), il numero delle risposte positive si situa costantemente tra lo 0,3 e il 2 per cento della popolazione. Per contro, il numero delle persone che dichiarano di appartenere a un gruppo discriminato a causa della nazionalità è nettamente aumentato: dall'1 per cento circa della popolazione nel 2002 è passato al 2 per cento nel 2012 ed è rimasto costante da allora. La situazione di ogni gruppo considerato è illustrata nel grafico 3.

43 Nell'indagine, il termine «razza» è stato abbinato al colore della pelle senza definirlo in modo più preciso.

Ulteriori dati sono forniti dall'indagine CiS. Analogamente all'ESS, la discriminazione basata sulla nazionalità è quella citata più frequentemente, seguita da lingua/accento, religione e colore della pelle. La situazione di ogni gruppo considerato è illustrata nella tabella 2. I dati percentuali sono riferiti al totale delle persone che dichiarano di essere state discriminate (il 28% ca. della popolazione residente) e non all'intera popolazione residente, come è invece il caso nell'ESS (grafico 3). Come nell'ESS, anche nell'indagine CiS la quota di coloro che si sentono discriminati per il colore della pelle è relativamente bassa, ma corrisponde più o meno alla percentuale di neri residenti in Svizzera, il che fa pensare a una prevalenza molto elevata⁴⁴. Nell'indagine CiS aumenta la percentuale della popolazione che afferma di essere stata discriminata a causa del colore della pelle, della lingua, della religione o dell'origine etnica, ma non quella che dice di esserlo stata per la nazionalità.

Le tendenze rilevate nei due sondaggi non corrispondono, anche se il numero relativamente esiguo di casi nell'ESS rende difficile individuare eventuali cambiamenti.

Motivo della discriminazione	Menzionato
Nazionalità	56%
Lingua, accento	35%
Religione	27%
Colore della pelle e altre caratteristiche fisiche	16%
Origine etnica	14%

Tabella 2: motivo di discriminazione secondo l'indagine CiS del 2020. Quota del 28,2% della popolazione che dichiara di essere discriminata, per motivo (citazione di più motivi possibile).

5.4 AMBITI DELLA VITA IN CUI LA DISCRIMINAZIONE È VISSUTA CON PARTICOLARE FREQUENZA

La discriminazione è vissuta particolarmente spesso nella ricerca di un lavoro e nel quotidiano lavorativo. In merito alla ricerca di un alloggio e al tempo libero/alla vita notturna i dati delle fonti utilizzate sono contraddittori. Nella banca dati DoSyRa e nell'indagine CiS la tendenza è stabile nel tempo. Nella tabella seguente non è menzionata la raccolta della CFR poiché non lascia intravedere tendenze nel tempo nei tre settori della vita censiti (scuola/studio, lavoro, amministrazione pubblica).

44 Cfr. le descrizioni di razzismo vissuto in Efonyai-Mäder/Ruedin 2017.

Fonte	Ricerca di lavoro	Ricerca di alloggio	Scuola/Studio	Quotidiano lavorativo	Amministrazione pubblica	Tempo libero/Vita notturna	Settore sanitario	Sport/Vita associativa
DoSyRa	6%	8%	10%	17%	12%	4%	5%	1%
CiS	27%	12%	19%	38%	12%	11%	6%	15%
ILRC		18%	22%	24%	21%	14%	17%	14%

Tabella 3: ambito della vita teatro della discriminazione secondo diverse fonti. I dati si riferiscono al 2019 (Indagine sulla lingua, la religione e la cultura ILRC) e al 2020 (DoSyRa, CiS). Nelle fonti è possibile la citazione di più ambiti della vita.

Negli ultimi tre anni, i casi di consulenza riportati nella banca dati DoSyRa hanno riguardato in misura lievemente crescente la scuola e lo studio (58 su un totale di 572 segnalazioni) e il quotidiano lavorativo (95). Questi dati sono in linea con quelli sulla discriminazione vissuta dell'indagine CiS, che a loro volta hanno fatto registrare un lieve aumento nell'ambito della scuola e dello studio e in quello del quotidiano lavorativo. Rispetto a quelle dell'inchiesta CiS che denotano una crescita (domande combinate sulla ricerca di lavoro e sul quotidiano lavorativo), i dati sul quotidiano lavorativo della banca dati DoSyRa permangono stabili a un livello basso, anche perché le vittime di discriminazione sul lavoro sono ancora restie a rivolgersi a un consultorio. Negli altri settori della vita, la tendenza nel tempo appare stabile. Nel 2020, le discriminazioni da parte della polizia hanno rappresentato il 9 per cento dei casi riportati nella banca dati DoSyRa; nell'indagine CiS sono state menzionate dal 10 per cento delle persone che hanno affermato di essere state discriminate. Nell'indagine CiS sono stati rilevati relativamente pochi casi di discriminazione nell'amministrazione pubblica e nel sistema sanitario. L'indagine sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC) evidenzia in generale variazioni nettamente inferiori tra gli ambiti della vita; a differenza delle altre fonti rileva tuttavia soltanto la discriminazione basata sulla religione.

5.5 FORMA DI DISCRIMINAZIONE

La forma o il mezzo di discriminazione sono rilevati in quattro fonti⁴⁵. Le forme più frequenti di discriminazione razziale sono il razzismo verbale e la disparità di trattamento; gli attentati all'integrità fisica sono invece piuttosto rari. L'indagine CiS 2020 lo conferma: il 28 per cento della popolazione ha dichiarato di essere stato discriminato, ma soltanto il 3 per cento ha subito violenze fisiche e il 12 per cento violenze psichiche⁴⁶.

45 DoSyRa, CFR, GRA e FSCI.

46 Nella tabella 4 le suddivisioni differenziate della banca dati DoSyRa e del rapporto della GRA sono state raggruppate per consentire un confronto. Tuttavia, dato il numero esiguo di casi, possono verificarsi differenze significative da un anno all'altro.

Ci sono grosse differenze tra le fonti: nella banca dati DoSyRa sono riportati i casi trattati dai servizi di consulenza, mentre la GRA rileva episodi o commenti a carattere razzista o xenofobo divenuti di dominio pubblico riportati dai media o di cui è stata direttamente informata. Di conseguenza, molte delle consulenze registrate nella banca dati DoSyRa concernono in primo luogo episodi di razzismo verbale, disparità di trattamento e discriminazioni non meglio precisate, mentre la GRA, in virtù del suo modo di procedere, rileva soprattutto danni alla proprietà, episodi verificatisi in pubblico e raduni dell'estrema destra di carattere razzista (ma non necessariamente rilevanti sul piano penale).

Forma di discriminazione	DoSyRa	GRA	FSCI	CFR
Attentati all'integrità fisica	3%	10%	0%	6%
Disparità di trattamento e discriminazioni	38%	0%	0%	3%
Dichiarazioni verbali	52%	34%	38%	23%
Danni alla proprietà	2%	13%	32%	9%
Diffusione di scritti/supporti audio	4%	8%	0%	0%
Lettere	0%	0%	30%	37%
Raduni di estrema destra	1%	10%	0%	0%
Altre	0%	21%	0%	23%

Tabella 4: forma di discriminazione, in quattro fonti. I dati si riferiscono al 2020.

Dal 2008, il numero di casi di disparità di trattamento, discriminazione o di dichiarazioni verbali riportati nella banca dati DoSyRa aumenta leggermente in termini proporzionali, mentre quello dei casi di diffusione di scritti diminuisce. Per le altre forme di discriminazione non si osservano grossi cambiamenti. Tra i casi registrati dalla GRA, negli ultimi cinque anni si delinea, dopo un aumento delle dichiarazioni verbali dal 2010, un ritorno alla media sul lungo termine, mentre sono diminuiti gli attentati all'integrità fisica. Anche i dati della raccolta della CFR, che in generale sembrano restare stabili nel tempo, indicano un calo dei casi di diffusione di scritti.

5.6 DATI SU AUTORI E VITTIME DI DISCRIMINAZIONE

È raro che vengano rilevati dati socioeconomici sulle vittime e sugli autori di discriminazioni, e quando lo sono non sono resi pubblici perché troppo sensibili. I dati più completi sono censiti nel quadro di sondaggi sugli atteggiamenti (p. es. situazione socioeconomica delle persone che hanno un atteggiamento negativo nei confronti di immigrati e minoranze)⁴⁷. Poiché non si traducono necessariamente in atti discrimina-

47 ESS e indagine CIS.

tori, gli atteggiamenti negativi possono fornire soltanto in determinati casi informazioni attendibili sul profilo di chi invece commette simili atti.

Secondo le fonti disponibili, sono ancora gli stranieri le vittime più frequenti di discriminazione; dal 2008, tuttavia, cresce il numero delle persone nate in Svizzera che si rivolgono ai servizi di consulenza che alimentano la banca dati DoSyRa. Nel periodo in esame (2019–2020), ai servizi di consulenza si sono rivolte meno persone provenienti da Paesi europei. Gli uomini lo fanno generalmente più spesso delle donne (anche se nel 2020, per la prima volta, più donne che uomini hanno contatto un centro di consulenza; sarà interessante osservare se questo sia l’inizio di un’inversione di tendenza) e le persone giovani più di quelle anziane (cfr. cap. 5.6.1). D’altra parte, la maggior parte delle persone condannate per discriminazione razziale sono uomini o giovani (cfr. cap. 5.6.2).

Luogo di nascita	Svizzer	UE/AELS	Resto dell’Europa	Africa	Altro
DoSyRa	18%	10%	6%	31%	26%

Tabella 5: luogo di nascita delle persone registrate nel 2020 nella banca dati DoSyRa per aver richiesto consulenza. Il luogo di nascita non è sempre noto.

5.6.1 Vittime di discriminazione

In base alla banca dati DoSyRa, fino al 2019 una lieve maggioranza delle persone che si rivolgono a un consultorio erano uomini; nel 2020 sono state, per la prima volta, le donne. L’ESS e l’indagine CiS non rilevano invece differenze sostanziali tra i sessi. Questo significa che uomini e donne sono vittima di discriminazione (in particolare di quella basata sulla religione o sul colore della pelle) con la stessa frequenza. Gli stranieri e le persone con retroterra migratorio dichiarano più spesso di appartenere a gruppi discriminati.

Nella banca dati DoSyRa l’età non è rilevata in modo da permettere un confronto dettagliato. L’indagine CiS fornisce maggiori indicazioni, in quanto censisce le caratteristiche demografiche essenziali delle persone discriminate perché appartenenti a un determinato gruppo.

Fascia d’età	Si sente discriminato	2016	2018	2020
15–24 anni		28%	38%	40%
25–39 anni		31%	34%	39%
40–54 anni		22%	24%	30%
55–64 anni		20%	18%	21%
65+ anni		8%	11%	12%

Tabella 6: persone che si sentono discriminate per fascia d’età, indagine CiS 2016, 2018 e 2020.

In base alla tabella 6, le esperienze di discriminazione hanno la loro massima diffusione nella prima metà della vita e calano nettamente dopo i 65 anni. La percentuale delle persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni che sono state vittime di discriminazione è aumentata in modo significativo tra il 2016 e il 2018. Quale possibile spiegazione di questa forte prevalenza tra i più giovani è stato addotto il fatto che i figli di immigrati recenti cresciuti in Svizzera si aspettano meno di essere vittima discriminazione e quindi la percepiscono in modo più intenso⁴⁸. Dato però che tra il 2018 e il 2020 la percentuale delle esperienze di discriminazione è cresciuta in modo significativo soprattutto nella fascia di età tra i 40 e 54 anni, bisognerà probabilmente cercare ulteriori spiegazioni.

Il livello d'istruzione non è riportato nella tabella, ma sulla base dell'ESS e dell'indagine CiS si può affermare che le esperienze di discriminazione non hanno alcun legame con il titolo di studio della vittima. Inoltre, stando all'ESS, la probabilità di sentirsi parte di un gruppo discriminato è pressoché uguale nelle zone urbane e in quelle rurali. Nell'indagine CiS, nel 2020 le esperienze personali di discriminazione erano più frequenti nelle aree densamente popolate (37%) che in quelle scarsamente popolate (27%).

5.6.2 Autori di discriminazione

La SUS e la SCP forniscono un quadro sommario dei profili delle persone accusate o condannate. Gli autori di discriminazione sono perlopiù uomini svizzeri in età lavorativa; anche gli accusati sono prevalentemente uomini svizzeri, ma di tutte le fasce d'età. La quota degli uomini e degli svizzeri è stabile nel tempo sia nella SUS che nella SCP. Questo risultato non sorprende dato che nelle statistiche criminali gli uomini sono generalmente sovrarappresentati. Da notare che la quota di accusati e condannati al di sotto dei 18 anni cala nel tempo.

	U	D	0-17	18-34	35-59	60+	Svizzeri	Stranieri
SUS 261 ^{bis} CP	79%	21%	36%	18%	34%	11%	71%	29%
SCP (accusati)	79%	21%	12%	27%	40%	22%	78%	22%

Tabella 7: condannati (SUS, 2019; in per cento su un totale di 43 condanne) e accusati (SCP, 2020; in per cento su un totale di 225 condanne) per sesso (U, D), fasce d'età e nazionalità.

Gli atteggiamenti razzisti non hanno necessariamente un fondamento ideologico né devono per forza tradursi in atti. Creano però un clima in cui la discriminazione razziale è più tollerata, se non addirittura «benvista», anche se resta estranea alla prassi della maggioranza della popolazione.

Letteratura scientifica, sondaggi ed esperimenti indicano abbastanza chiaramente chi tende ad avere atteggiamenti negativi nei confronti di migranti o minoranze⁴⁹. Si tratta di persone con un basso livello d'istruzione, con un lavoro che richiede poche

48 Auer/Ruedin 2019.

49 Pecoraro/Ruedin 2016; Freitag/Rapp 2013; Hainmueller/Hiscox 2010; Diekmann/Jann/et al. 2014.

o nessuna qualifica, con valori conservatori, che sono avanti negli anni, non hanno contatti con stranieri e non fanno nulla per liberarsi dai pregiudizi. L'indagine CiS dirà se questo riscontro si confermerà sul lungo termine.

5.7 ATTEGGIAMENTI NEI CONFRONTI DI DETERMINATI GRUPPI

5.7.1 Atteggiamenti nei confronti di stranieri e minoranze

Nel complesso gli atteggiamenti nei confronti degli stranieri e delle minoranze sembrano stabili a lungo termine. Nella SILC dell'UST si osserva una diminuzione degli atteggiamenti negativi (cfr. grafico 4), mentre i sondaggi VOTO (2016–2020), svolti dopo ogni votazione federale, evidenziano un aumento. Condotti fino al 2016 e di nuovo dal 2021, i sondaggi sul comportamento di voto, conosciuti con il nome di analisi VOX, includono dal 1993 una domanda sulle pari opportunità tra cittadini svizzeri e stranieri⁵⁰. La stessa domanda è posta anche in altri sondaggi, in particolare nel Panel svizzero delle economie domestiche (PSM) e nella SILC: un chiaro rifiuto delle pari opportunità è considerato un «atteggiamento negativo» (cfr. grafico 4). Altri sondaggi analizzano a intervalli irregolari gli atteggiamenti con altre domande⁵¹. In generale, si delinea un lieve aumento degli atteggiamenti negativi, che può essere spiegato in particolare con la rilevanza tematica degli oggetti in votazione.

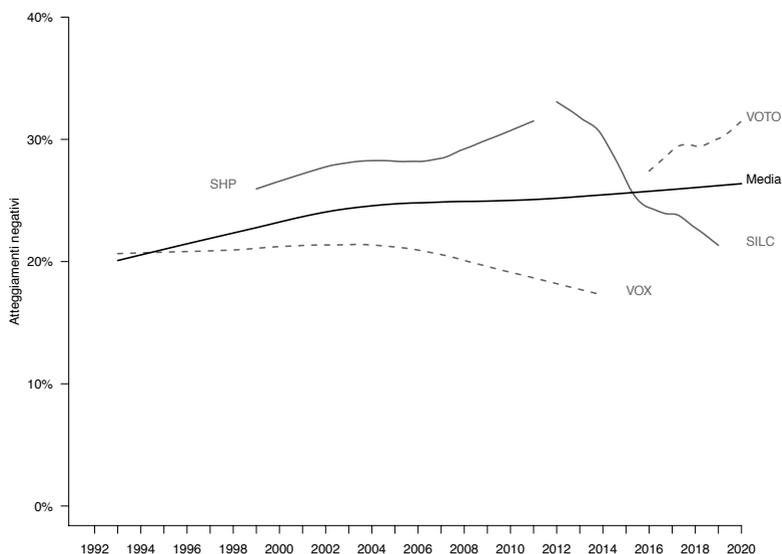


Grafico 4: Atteggiamenti negativi

50 I dati dell'ESS e dell'indagine CiS non abbracciano ancora un arco temporale sufficientemente lungo. La sistematizzazione dell'indagine CiS, tuttavia, con il tempo permetterà di individuare tendenze.

51 Per esempio l'ESS, l'indagine CiS, il Programma internazionale d'indagine sociale (MOSAIC-H-ISSP), gli studi elettorali svizzeri (SELECTS).

Dai dati del sondaggio VOTO 2020 emerge che circa il 32 per cento della popolazione auspica in primo luogo migliori opportunità per i cittadini svizzeri più che per gli stranieri.

5.7.2 Atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici

Gli atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici vengono rilevati mediante sondaggi rappresentativi, le cui serie temporali non sono però (ancora) sufficientemente lunghe. Nell'indagine CiS, gli atteggiamenti sono rilevati mediante diversi blocchi di domande. Nel complesso, dai risultati dell'indagine 2020 emerge che la maggioranza della popolazione percepisce i musulmani, i neri e gli ebrei in modo positivo o come persone come tutti gli altri (95% per quanto riguarda i musulmani; 96% per gli ebrei e i neri).

Alle persone per le quali gli appartenenti a determinati gruppi della popolazione «sono diversi dalla maggior parte delle persone in Svizzera» è sottoposta una serie di stereotipi negativi su questi gruppi della popolazione, che possono condividere o respingere su una scala da 1 a 6. In base alle risposte è stata calcolata la percentuale delle persone che condividono costantemente gli stereotipi negativi riferiti a ciascun gruppo. Ne è risultato che gli stereotipi negativi nei confronti dei neri (11%) sono meno diffusi di quelli nei confronti dei musulmani (20%) e degli ebrei (22%)⁵².

Queste cifre devono tuttavia essere interpretate in modo molto prudente, in quanto andrebbe ancora analizzato più in dettaglio l'influsso del fattore della desiderabilità sociale e dell'eterogeneità delle serie di stereotipi presentati (tutti specifici ai singoli gruppi)⁵³. Va inoltre osservato che le percentuali summenzionate non corrispondono né alla quota di casi censiti nella banca dati DoSyRa né a quella desumibile dai dati della raccolta della CFR (tabella 8).

	Musulmani	Neri	Ebrei
DoSyRa (casi)	8%	32%	1%
CFR (casi)	18%	36%	32%

Tabella 8: percentuale di casi nella banca dati DoSyRa e nella raccolta della CFR nel 2020.

Nell'indagine CiS si chiede inoltre agli interpellati da quale tipo di persona si sentono disturbati nella vita quotidiana. Per le caratteristiche «colore della pelle», «nazionalità», «religione» e «lingua» si è registrata una grande varietà di risposte, ma gli atteggiamenti negativi dovuti al colore della pelle e alla nazionalità sono in media lievemente meno diffusi rispetto a quelli dovuti alla religione e alla lingua. Questo potrebbe essere un effetto del bias costituito dalla desiderabilità sociale. Per le rispo-

52 Per un quadro completo dei risultati: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza.

53 Revisione CiS: gli indicatori sono calcolati in base a una nuova modalità e non sono più direttamente comparabili con quelli degli anni precedenti.

ste sul colore della pelle e gli jensch, i sinti e i rom stanziali o nomadi non ci sono termini di paragone. Sembra tuttavia che a essere considerate come fattori di disturbo siano le caratteristiche distintive di un diverso modo di vita (lingua, religione, vita nomade).

Caratteristica	Si sente disturbato
Colore della pelle	5%
Nazionalità	7%
Lingua	11%
Religione	9%
Modo di vita nomade	19%

Tabella 9: percentuale della popolazione che si sente disturbata dalle caratteristiche indicate, indagine CiS 2020.

5.8 CONCLUSIONI

Il confronto e la combinazione dei dati di diverse fonti sulla discriminazione razziale consente di giungere a considerazioni che non sarebbero altrettanto solide se si basassero su un'unica fonte. Mentre nei casi di discriminazione vissuta si può osservare un aumento generalmente meno marcato negli ultimi anni, nelle condanne per reati razzisti la tendenza è invece costantemente al rialzo. L'aumento della discriminazione vissuta tra i giovani rilevato nell'indagine CiS potrebbe essere l'indizio di un'inversione di tendenza o di un cambiamento del modo in cui ci si pone di fronte al razzismo. D'altro canto va constatato che malgrado l'accresciuta politicizzazione del tema dell'immigrazione gli atteggiamenti negativi nei confronti degli stranieri e delle minoranze non sembrano aver subito variazioni di rilievo, nonostante gli atteggiamenti siano tendenzialmente più negativi in occasione di votazioni su temi rilevanti e tendenzialmente più positivi quando non ci sono votazioni su temi rilevanti.

I dati esaminati indicano che le forme più frequenti di discriminazione sono il razzismo verbale e la disparità di trattamento. Uomini e donne ne sono vittima più o meno nella stessa misura, ma gli uomini si rivolgono un po' più spesso a consulenti specializzati. Le persone giovani e quelle in età lavorativa subiscono più spesso discriminazioni razziali di quelle più anziane. Il fatto che la discriminazione colpisca soprattutto gli stranieri non costituisce una sorpresa.

I motivi di discriminazione sono generalmente stabili nel tempo. La discriminazione vissuta si manifesta in misura preponderante nella ricerca di un impiego o sul posto di lavoro. Visto il timore delle vittime di essere licenziate o di subire svantaggi di altro tipo, si può presumere che sul posto di lavoro si verifichino ben più discriminazioni di quanto non dicano le accuse formali. Questo non fa che confermare che le statistiche sui procedimenti giudiziari non bastano per disporre di un quadro preciso delle dimensioni del fenomeno. A complemento, sono necessari indagini rappresentative

come l'ESS e la CiS, che censiscono in modo diretto le discriminazioni vissute e gli atteggiamenti della popolazione. Soltanto la combinazione dei dati di diverse fonti e l'analisi delle tendenze nei confronti degli atteggiamenti permettono di individuare i problemi essenziali.⁵⁴

54 Nell'autunno del 2021, il SLR pubblica una valutazione generale delle indagini CiS, comprese quelle della fase pilota, in cui presenta e analizza evoluzioni e tendenze specifiche dei dati raccolti dal 2010 su atteggiamenti, opinioni e percezioni della popolazione residente in Svizzera, come pure sulle varie forme di razzismo, sulla convivenza e sull'integrazione.

6 Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera

La discriminazione razziale si manifesta a tutti i livelli del sistema federalista; di conseguenza devono essere adottate misure a tutti i livelli tenendo conto della ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. Da un lato, questo sistema federalista garantisce che le misure siano commisurate alle diverse realtà dei tre livelli istituzionali e coinvolgano le organizzazioni della società civile. Dall'altro richiede un elevato livello di cooperazione sul piano sia orizzontale che verticale.

Nel presente capitolo sono presentati dapprima i temi e le misure trasversali non circoscritti a singoli ambiti della vita o a gruppi target specifici. Nel periodo in esame ha giocato un ruolo di grande importanza l'inserimento della protezione dalla discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali (cap. 6.1.1). Sono inoltre trattati il tema dei media e di Internet, in considerazione della crescente importanza del razzismo in rete (cap. 6.1.2), e il tema trasversale dell'estremismo di destra (cap. 6.1.3). In seguito sono esposte la situazione in singoli ambiti della vita e le misure adottate (cap. 6.2). Infine, il capitolo passa in rassegna la situazione e le misure relative a temi e gruppi della popolazione specifici (cap. 6.3). Un'attenzione particolare è sempre rivolta ai principali sviluppi rispetto al rapporto del SLR del 2018.

6.1 TEMI E MISURE TRASVERSALI A LIVELLO NAZIONALE

6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC

Nei programmi d'integrazione cantonali (PIC), la lotta alla discriminazione e l'abbattimento di ostacoli strutturali e individuali all'accesso al lavoro, alla formazione, all'alloggio e ad altri ambiti rilevanti della vita sono componenti imprescindibili della promozione dell'integrazione⁵⁵. I Cantoni hanno concordato con la Confederazione obiettivi per assicurare che le vittime di discriminazione beneficino di un'assistenza competente e che alle istituzioni delle strutture ordinarie siano forniti sostegno e consulenza su aspetti inerenti alla protezione dalla discriminazione⁵⁶. Tutti i Cantoni elaborano misure per raggiungere gli obiettivi e ne verificano l'efficacia sulla base di indicatori vincolanti. I PIC equivalgono così a un piano d'azione nazionale di lotta alla discriminazione, come raccomandato da organi internazionali (p.es. ONU ed ECRI). La prima fase quadriennale dei PIC si è conclusa alla fine del 2017; la seconda (PIC 2)

55 Mentre nessuno mette in discussione che la lotta al razzismo non vada condotta soltanto nel settore dell'integrazione, è invece in corso un dibattito sul modo più efficace di condurla nel lavoro di integrazione. Occorre tenere presente che la protezione dalla discriminazione e la lotta al razzismo, in particolare per quanto riguarda i gruppi di destinatari, vanno oltre la promozione dell'integrazione e che l'integrazione e la lotta al razzismo devono essere considerati complementari. Cfr. in merito Commissione federale contro il razzismo 2018b.

56 Le prescrizioni per i Cantoni sono state elaborate congiuntamente dalla SEM, dal SLR e dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC).

è iniziata nel 2018 e si conclude nel 2021. Per integrare nei PIC l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) e diversi altri programmi pilota, la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di prevedere in via eccezionale una fase di due anni, che inizierà nel 2022 e si concluderà nel 2023 (PIC 2^{bis}). Nel 2024 prenderà il via una nuova fase ordinaria di quattro anni⁵⁷.

La Confederazione ha conferito alla Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) la responsabilità dei programmi generali; il SLR ha invece il compito di seguire i lavori di attuazione e di garanzia della qualità della protezione dalla discriminazione e di svilupparli ulteriormente insieme ai Cantoni e alla SEM.

Va tuttavia premesso che anche le Città contribuiscono in ampia misura allo sviluppo di misure innovative di lotta al razzismo e protezione dalla discriminazione. In alcuni Cantoni, le Città e i Comuni sono coinvolti a diversi livelli nei PIC; il Cantone di Vaud conclude per esempio accordi con i Comuni per cosiddetti «mini PIC».

Garanzia di un'offerta di consulenza adeguata

Un primo obiettivo dei PIC per quanto riguarda la protezione dalla discriminazione è la garanzia di un'offerta di consulenza adeguata. Alcuni Cantoni (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH) proponevano già una simile offerta al momento dell'avvio dei PIC. Al termine della prima fase, in tutti i 26 Cantoni era disponibile un'offerta di consulenza. In un terzo circa dei Cantoni la consulenza è assicurata dai servizi per l'integrazione cantonali o comunali. Spesso questi offrono una prima consulenza a bassa soglia e trasmettono i casi complessi a centri specializzati. Alcuni Cantoni hanno invece deciso di collaborare: i Cantoni di Basilea Città e di Basilea Campagna, per esempio, propongono un'offerta di consulenza comune, mentre i Cantoni della Svizzera centrale hanno istituito un servizio di protezione dalla discriminazione per garantire insieme e ottimizzare la qualità della loro offerta. Gli altri Cantoni collaborano con centri di consulenza non statali. In particolare, i Cantoni che già all'inizio della prima fase (2014–2017) disponevano di un'offerta di consulenza si sono concentrati sullo sviluppo della qualità (soprattutto con corsi di formazione continua per consulenti e con il potenziamento della rilevazione dei casi). Altri Cantoni, che dovevano ancora istituire i loro servizi di assistenza, hanno tenuto conto sin dall'inizio dell'aspetto della garanzia della qualità. Considerati i budget previsti per la seconda fase del programma (2018–2021), in molti Cantoni le risorse permettono soltanto di mantenere l'offerta, ma non di investire nella garanzia e nello sviluppo della qualità. I criteri di qualità⁵⁸ non sono quindi attuati ovunque (in modo uniforme).

Lo stesso vale per il lavoro di pubbliche relazioni dei servizi di consulenza: dalle esperienze maturate finora nei Cantoni emerge chiaramente che vi è una correlazione diretta tra il grado di conoscenza dell'offerta tra la popolazione interessata e il numero di casi di consulenza. Date le risorse insufficienti e in gran parte la mancanza di un

57 www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Promozione dell'integrazione > Programmi d'integrazione cantonali e Agenda Integrazione Svizzera

58 Servizio per la lotta al razzismo 2016

sostegno politico, è praticamente impossibile svolgere un lavoro adeguato di pubbliche relazioni e di sensibilizzazione. Allo stesso tempo, il dilemma dei servizi di consulenza è che, facendo pubblicità, potrebbero dover far fronte un aumento dei casi a cui, date le risorse limitate, non potrebbero rispondere. Queste circostanze non fanno che ridurre l'efficacia del lavoro dei servizi di consulenza. Anche nei Cantoni che dispongono da tempo di un'offerta di consulenza è necessario un lavoro continuo d'informazione e di sensibilizzazione per raggiungere il gruppo di destinatari. Molti servizi non dispongono però delle risorse finanziarie e umane per un adeguato lavoro di pubbliche relazioni. Emblematico in questo senso è l'esempio del servizio di consulenza del Cantone di Ginevra che si è visto dimezzare il budget e ha dovuto praticamente rinunciare alle sue attività di pubbliche relazioni. Già nello stesso anno, i casi trattati sono diminuiti sensibilmente. Nel quadro di un progetto pilota, il Cantone sta attualmente analizzando il nesso tra lavoro di pubbliche relazioni e numero di casi da trattare. I primi risultati sono attesi nel 2021.

Raggiungere i diversi gruppi target costituisce un'ulteriore sfida. Le ragioni non sono da ricercare soltanto nella scarsa visibilità dell'offerta, ma anche nei fattori strutturali che ne limitano l'accesso per determinati gruppi di destinatari (scarsa fiducia, soglia elevata, nessuna identificazione ecc.). Il Cantone di Basilea Città cerca dal 2019 di attirare l'attenzione sul tema e sull'offerta mediante corsi di formazione specifici per persone chiave.

In vista dei PIC 3, nel periodo dal 2020 al 2021 il SLR elabora basi tese a facilitare il consolidamento di servizi di consulenza accessibili, qualificati e rispondenti ai bisogni. Sulla base di una valutazione dell'attuale offerta di consulenza (paesaggio dei servizi di consulenza, modelli organizzativi e compiti dei servizi di consulenza) e delle risorse finanziarie e umane dei vari servizi, saranno definite le risorse necessarie per garantire l'offerta auspicata. L'obiettivo è di assicurare le risorse necessarie per sviluppare e mantenere sul lungo periodo le offerte di consulenza nel campo della protezione dalla discriminazione. Nel limite del possibile, bisognerà rinunciare in futuro a finanziamenti legati al numero di casi, perché mettono ulteriormente sotto pressione i servizi di consulenza, che già adesso lottano con ristrettezze di risorse.

La Rete di consulenza per le vittime del razzismo⁵⁹ riunisce i servizi di consulenza specializzati della Svizzera. I suoi membri hanno elaborato standard di qualità per le loro attività e si impegnano a partecipare allo scambio professionale, al networking e alla formazione continua. Nel 2017, la rete si è allargata temporaneamente a 27 servizi di consulenza specializzati attivi in tutta la Svizzera. Nel frattempo il numero di membri è calato a 23, alcuni dei quali sono però operativi in più Cantoni⁶⁰. Sostenuta da humanrights.ch e dalla CFR, la rete gestisce la banca dati DoSyRa in cui sono censiti i casi trattati dai servizi di consulenza che ne fanno parte. I Cantoni e i servizi di consulenza

59 <https://network-racism.ch/it>

60 Tra i motivi indicati dai servizi che sono usciti dalla rete figura l'insufficienza e il taglio dei fondi. Va ricordato che non tutti i servizi di consulenza specializzati sono membri della rete e di conseguenza non censiscono nella banca dati DoSyRa i casi che trattano.

dispongono così di un sistema di rilevazione ben collaudato. L'obiettivo è di rendere la rilevazione dei dati non soltanto semplice, ma anche coerente e unitaria. È inoltre previsto che la rete svolga sempre più un ruolo di coordinamento per i corsi di formazione continua dedicati alla protezione dalla discriminazione e altri compiti a sostegno dei servizi di assistenza e consulenza locali. Nel 2020, ha messo in servizio una piattaforma online che fornisce informazioni sulle possibilità di formazione continua su razzismo e discriminazione in tutta la Svizzera e che mette in rete esperti attivi nella lotta alla discriminazione. Nella fase PIC 2^{bis}, l'accento è posto sull'ulteriore sviluppo e la professionalizzazione dei servizi di assistenza e consulenza. È per esempio previsto di rafforzare il ruolo di centro di competenza della rete, che dispone delle necessarie strutture e qualifiche per questo compito. Se dotata di risorse sufficienti, la rete potrebbe sostenere ancora di più i servizi di consulenza locali e fungere da centro specializzato, sviluppare e assicurare una comprensione comune della qualità (conoscenze specifiche e competenze metodologiche, scambio e formazione continua tra specialisti), assicurare il monitoraggio (gestione e rilevazione dei casi, stesura di rapporti ecc.) e occuparsi del lavoro di pubbliche relazioni a livello nazionale (campagne, volantini, rapporti ecc.).

Protezione dalla discriminazione: informazione e consulenza ad amministrazione pubblica, strutture ordinarie e popolazione

Per prevenire la discriminazione razziale, i PIC prevedono misure di sostegno e consulenza per i responsabili di amministrazioni pubbliche e strutture ordinarie, come pure misure di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Queste misure sono decise in funzione delle necessità dei singoli Cantoni. Dalle prime due fasi è emerso che conviene integrare le misure in una strategia globale se non ci si vuole accontentare di provvedimenti isolati con un effetto limitato. Tra gli argomenti si può citare il fatto che i delegati all'integrazione faticano a motivare i responsabili delle strutture ordinarie ad affrontare esplicitamente l'argomento della protezione dalla discriminazione.

Il 12%

per cento della popolazione che ha vissuto episodi di discriminazione dice che è successo nei contatti con le autorità e il 10% nei contatti con la polizia

Diversi Cantoni e diverse Città ricorrono a pratiche più vincolanti. Il Cantone di Vaud ha, per esempio, scelto un approccio strategico per sensibilizzare l'amministrazione pubblica. Degna di nota in questo contesto è l'esposizione sulla diversità culturale, che il servizio cantonale per l'integrazione ha realizzato con altri partner dell'ammini-

strazione⁶¹. Il Cantone di Neuchâtel ha adottato una tabella di marcia «per un'amministrazione pubblica paritaria e non discriminatoria». Sotto forma di piano d'azione è attuata, insieme alle strutture ordinarie, un'ampia gamma di misure⁶². Le Città di Ginevra⁶³ e Berna⁶⁴ seguono una via analoga: i servizi per l'integrazione lavorano a stretto contatto e in modo sistematico con le strutture ordinarie nel quadro di piani di misure finalizzati a renderle sempre più idonee alla gestione dell'eterogeneità dei loro utenti e per garantire un accesso non discriminatorio alle loro prestazioni. In questo contesto, il SLR ha elaborato una road map dell'apertura istituzionale che illustra il legame tra protezione contro la discriminazione e apertura istituzionale⁶⁵ proponendo suggerimenti, argomenti e idee sui possibili modi di procedere. Questo strumento risponde anche alla richiesta di diversi delegati all'integrazione di disporre di obiettivi più concreti e di strumenti che li aiutino ad attuare misure all'interno dell'amministrazione pubblica⁶⁶. L'apertura istituzionale è stato anche il tema del convegno della Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI) svoltosi a Bulle nel settembre del 2020. È stata la prima volta che la protezione dalla discriminazione è stata trattata come focus in un convegno della CDI.

Tra le misure attuate in molti Cantoni per sensibilizzare le strutture ordinarie figurano lo svolgimento di corsi di formazione e l'integrazione del tema della protezione dalla discriminazione nei programmi di formazione e formazione continua. Nella maggior parte dei casi si tratta di offerte facoltative. L'accento non è inoltre posto in modo specifico sulla protezione dalla discriminazione, ma piuttosto su aspetti interculturali. Anche se l'intenzione di rendere le offerte più accessibili al pubblico target è comprensibile, l'estensione del tema ha quale conseguenza che il vero problema non viene menzionato perché la protezione dalla discriminazione in sé può essere trattata difficilmente nell'ottica della gestione dell'eterogeneità. Molti Cantoni mettono inoltre sempre più in questione l'utilità sul lungo termine delle offerte di formazione volontarie. Alcuni puntano sempre più su formazioni o coaching specifici e rispondenti al bisogno. A più riprese è stata però riscontrata una penuria di specialisti con le necessarie competenze. La piattaforma online della rete di consulenza menzionata precedentemente dovrebbe contribuire a colmare questa lacuna⁶⁷.

61 www.vd.ch > Autorités > Département de l'économie, de l'innovation et du Sport (DEIS) > Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme: Miroir, miroirs! Une exposition sur la diversité culturelle pour fêter les 10 ans du BC

62 www.ne.ch > Autorités > Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

63 www.ville-geneve.ch > Actualités > Dossiers d'information > Genève, ville de diversité

64 www.bern.ch/migration > Eine Stadt für alle – Fokus Migration

65 Il SLR intende l'apertura istituzionale come un modo per le istituzioni di attuare la protezione contro la discriminazione e di agire senza discriminazione. Di conseguenza, un'istituzione aperta assicura un accesso uguale per tutti ai suoi servizi, rappresenta la popolazione anche nella composizione del suo personale, include le persone interessate dalle decisioni nei suoi processi decisionali e riconosce e affronta la diversità sociale e tratta il razzismo come un problema sociale. Cf. www.frb.admin.ch/integrazione > Apertura istituzionale

66 www.frb.admin.ch/integrazione

67 www.network-racism.ch > Weiterbildungsplattform (in tedesco e francese)

Quasi un terzo dei Cantoni (AG, FR, GE, JU, NE, SO, SG, TI, VD, VS), le Città di Berna, Losanna e Lucerna e altri Comuni colgono l'occasione della Settimana contro il razzismo, che si tiene ogni anno in marzo, per attirare sul tema l'attenzione di un pubblico più ampio con attività di sensibilizzazione e formazione, offerte culturali e altre manifestazioni⁶⁸. La Settimana contro il razzismo ha un impatto diretto positivo sull'opinione pubblica e permette di creare sinergie e di trovare nuove organizzazioni partner con cui collaborare. Grazie alla tematizzazione continua e molto mediatizzata del razzismo, la Settimana contro il razzismo può fungere da apripista per collaborazioni su temi specifici con le strutture regolari – anche al di là della settimana stessa. Nel 2020, a causa della pandemia, ha potuto essere svolta soltanto una minima parte delle attività previste. Singole Città e singoli Cantoni hanno però adeguato e portato avanti il loro lavoro di comunicazione e sono stati in grado di raggiungere in questo modo un'elevata visibilità – malgrado mancasse un programma di manifestazioni.

Diversi Cantoni e diverse Città hanno adottato anche altre misure contro il razzismo che hanno fatto presa sul pubblico. I Cantoni di Ginevra e Vaud, per esempio, accordano da alcuni anni aiuti finanziari a progetti che contribuiscono esplicitamente alla protezione dalla discriminazione⁶⁹. Nel 2018, Zurigo ha indetto le Settimane interculturali, che con progetti artistici e attività promosse dalla popolazione rendono tangibile e celebrano l'eterogeneità della Città⁷⁰. In generale si può osservare che le attività per il grande pubblico si concentrano più sul tema dell'eterogeneità che non esplicitamente su quello del razzismo o della discriminazione. Si tratta perlopiù di una scelta consapevole, perché il confronto esplicito con il razzismo incontra non di rado resistenze (anche a livello politico). L'eterogeneità culturale diventa perciò l'occasione che ne permette la tematizzazione⁷¹. Le manifestazioni di protesta del movimento «*Black Lives Matter*» nell'estate del 2020 hanno mostrato che questo approccio è spesso considerato insufficiente dalle persone che hanno vissuto il razzismo sulla propria pelle.

Oltre agli obiettivi specifici, la protezione dalla discriminazione va inserita come tema trasversale anche negli altri piani di promozione centrali dei PIC – ma questo succede soltanto saltuariamente. L'argomento assume una rilevanza particolare anche nel settore dell'integrazione sociale, in quanto la discriminazione rende difficile la convivenza. I Cantoni sono pertanto esortati a promuovere attivamente l'apertura della società

68 Nei Cantoni di Basilea Città e di Soletta, la Settimana contro il razzismo è gestita da organizzazioni della società civile con il sostegno delle autorità cantonali.

69 www.ge.ch > Menu > Aides financières, argent et impôts > Aides financières aux associations > Aide à l'intégration des étrangers ou à la protection contre la discrimination; www.vd.ch > Population > Intégration des étrangers et prévention du racisme > Demander une subvention pour un projet d'intégration et/ou de prévention du racisme

70 <http://about-us.ch/>

71 Se la tematizzazione dell'eterogeneità culturale contribuisca in ultima analisi a tematizzare anche il razzismo e la discriminazione o, al contrario, a rendere la discussione ancora più difficile, dipende da molti fattori spesso anche strettamente legati a determinate situazioni.

di accoglienza e a prevenire e risolvere potenziali conflitti e discriminazioni non soltanto nell'ambito dei PIC, ma anche nel quadro dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS)⁷².

Prospettive

Il periodo in esame era caratterizzato dai lavori per l'AIS⁷³. Già nella fase PIC 1 è stato possibile istituire e consolidare offerte di consulenza. Va tuttavia sottolineato, che anche nella fase PIC 2 raramente sono disponibili risorse adeguate per svolgere le attività di informazione e comunicazione per raggiungere i gruppi di destinatari. Un numero esiguo di casi può significare che l'offerta non è (ancora) sufficientemente accessibile per i gruppi di destinatari, mentre un numero elevato pone i servizi di consulenza già operativi di fronte a problemi di capacità. Questa situazione è tanto più preoccupante se si considera che la maggior parte dei Cantoni non ha esaurito il budget a disposizione dei PIC dal 2014 al 2017 per promuovere la protezione dalla discriminazione. I mezzi preventivati per la seconda fase dei PIC sono ancora più bassi, soprattutto nella Svizzera tedesca, dove la maggiore parte dei Cantoni impiega meno dell'1 per cento del budget a disposizione per la protezione dalla discriminazione.

Nei PIC 1 sono state attuate numerose misure di informazione e consulenza sulla protezione dalla discriminazione per l'amministrazione pubblica, le strutture ordinarie e la popolazione, che spaziano dalle manifestazioni pubbliche e dai corsi di formazione continua alle Settimane contro il razzismo e alle campagne di affissione. La varietà delle misure adottate non può tuttavia nascondere che la maggior parte dei Cantoni non dispone di una strategia globale di sensibilizzazione né per le strutture ordinarie né per la popolazione in generale. Di conseguenza, nella seconda fase (2018–2021) l'attenzione è posta su questo aspetto. Già nel precedente periodo è stato constatato che i due obiettivi dei PIC – consulenza e lavoro di sensibilizzazione – sono interdipendenti, nel senso che laddove il razzismo resta un tabù si è molto più riluttanti a ricorrere a offerte di consulenza. Le conseguenze dell'esiguità delle risorse accordate alla protezione dalla discriminazione devono essere monitorate criticamente nella fase corrente dei PIC. Nella maggior parte dei Cantoni, in particolare nella Svizzera tedesca, le risorse messe a disposizione garantiscono soltanto un'offerta di consulenza minima e misure isolate di sensibilizzazione delle strutture ordinarie e della popolazione, ma non sono sufficienti per sviluppare ulteriormente queste misure e renderle vincolanti. Questo renderà probabilmente molto più difficile attuare gli obiettivi dei PIC per quanto riguarda la protezione dalla discriminazione e dimostra che questa non è ancora diventata parte integrante della promozione dell'integrazione in tutti i Cantoni e che la sua rilevanza non è ancora riconosciuta al di fuori del gruppo di destinatari della popolazione migrante. Questo non ha effetti negativi soltanto sui diretti interessati, ma in ultima analisi mette in pericolo anche la coesione sociale. In

72 Cfr. raccomandazioni della SEM sull'attuazione dell'AIS: www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Promozione dell'integrazione > Programmi d'integrazione cantionali e Agenda Integrazione > Agenda Integrazione Svizzera

73 In merito all'AIS, cfr. cap. 6.2.1 Economia e lavoro e www.kip-pic.ch/it > Programmi d'integrazione cantionali > Agenda Integrazione

vista dei PIC 3 la Confederazione e i Cantoni sono quindi chiamati a definire obiettivi vincolanti e a stabilire in grandi linee i contenuti.

6.1.2 Media e Internet

I media contribuiscono alla formazione dell'opinione e al clima in cui si svolgono i dibattiti sociali e politici. Hanno inoltre un'importante funzione di controllo, portano alla luce fatti o sviluppi problematici e promuovono il confronto pubblico. Fino a una decina di anni fa, questa funzione era assicurata da un sistema massmediale più o meno stabile retto da regole trasparenti e vincolato all'ordinamento giuridico svizzero⁷⁴. Oggi invece la formazione dell'opinione avviene sempre più, in modo diretto o indiretto, attraverso offerte online (motori di ricerca, piattaforme di social network, piattaforme multimediali, servizi di blogging e microblogging) che non sottostanno alle regole mediali vigenti in Svizzera e che possono sfuggire a provvedimenti giudiziari.

Se da un lato una quantità sempre maggiore di informazioni e fonti d'informazione è positiva in termini di pluralismo delle opinioni, dall'altro le offerte digitali diffondono contenuti razzisti, discorsi d'odio, disinformazione e narrazioni cospirazioniste che si sottraggono al confronto con altre opinioni compromettendo la coesione sociale, la ricerca del consenso e, in ultima analisi, le basi della democrazia⁷⁵.

Nel 2019, un gruppo di progetto incaricato dal Consiglio federale di studiare le correlazioni tra intelligenza artificiale, media e opinione pubblica, ha raccomandato di esaminare in modo più approfondito la necessità di regolamentare i social media tenendo conto dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale e dei diritti di comunicazione e di valutare l'opportunità di un approccio di governance a livello nazionale⁷⁶. Tale approccio dovrebbe tuttavia lasciare spazio a misure specifiche e prevedere una regolamentazione statale soltanto come ultima ratio. Altri Paesi, come la Germania e la Francia, hanno adottato un'altra strategia. Dal 2018, con l'entrata in vigore della legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*) in Germania e della legge sulla lotta alla manipolazione dell'informazione (*loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*) in Francia, i fornitori di servizi online di questi due Paesi devono assumersi maggiori responsabilità in caso di contenuti problematici e/o disinformazione.

Nella strategia «Svizzera digitale» pubblicata nel settembre del 2020, il Consiglio federale rileva che gli sviluppi tecnologici modificano i processi di partecipazione politica e che la funzione dei media nella formazione democratica dell'opinione pubblica si scontra sempre più con la massiccia diffusione di disinformazione mirata e discorsi di odio nei social media⁷⁷. In risposta a queste sfide, l'obiettivo 3.3 della strategia

74 Goldhammer/Dieterich/Prien 2019: 8 Questa raccomandazione relativizza la conclusione cui giunge il Consiglio federale nel rapporto del 10 maggio 2017 sulla base legale per i social media, secondo cui non occorre una regolamentazione più severa per i social media nel diritto svizzero.

75 Grimm/Neef/Kirste/Kimmel/Rack 2020

76 Goldhammer/Dieterich/Prien 2019: 21

77 Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM 2020: 17

stabilisce che la popolazione svizzera deve disporre delle competenze che le permettono di partecipare in qualsiasi situazione, tanto nella vita quotidiana che nei momenti di crisi, ai processi politici, sociali, culturali ed economici digitalizzati e di valutare le conseguenze delle proprie azioni nel modo più accurato possibile. L'obiettivo precisa che deve essere accordata particolare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti umani di tutti i cittadini, sia nel contesto digitale che in quello analogico⁷⁸.

I contenuti tossici e razzisti vengono tuttavia diffusi anche attraverso siti Internet tradizionali, forum, blog, giochi online o servizi privati come chat o servizi di messaggiera (WhatsApp, Telegram ecc.) che si contraddistinguono per funzionalità e regolamentazioni diverse. Data la complessità del fenomeno, il presente rapporto non può trattare ogni singolo media, servizio e piattaforma e si limita a trattare alcuni argomenti; per maggiori informazioni e approfondimenti si rimanda al sito Internet del SLR⁷⁹ e alla perizia sui discorsi d'odio commissionata dallo stesso servizio nel 2020⁸⁰. Nella guida giuridica online, il SLR illustra inoltre il quadro giuridico legale e spiega come procedere contro il razzismo in rete⁸¹.

Il rispetto dei diritti fondamentali nei media tradizionali

In virtù della libertà e indipendenza garantite loro dalla Costituzione federale (art. 17 Cost.), i media sono di norma responsabili dell'osservanza della dichiarazione dei «doveri dei giornalisti» (in particolare dell'art. 8 Cost. «Rispetto della dignità umana e divieto di discriminazione razziale»). Per i media classici sono previsti due organi istituzionali di autoregolamentazione: il Consiglio svizzero della stampa e l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR; art. 4 cpv. 1 legge federale sulla radiotelevisione [LRTV; RS 784.40]). Nel 2019 e nel 2020 soltanto pochi reclami pervenuti al Consiglio della stampa e all'AIRR avevano a che vedere con la discriminazione razziale⁸².

Il Consiglio svizzero della stampa è a disposizione del pubblico e dei media per reclami concernenti l'etica dei media. Possono essergli presentati reclami in materia di non discriminazione e dignità umana. Finora, nelle sue prese di posizione, il Consiglio della stampa ha sempre sottolineato che per essere considerate denigratorie o discriminatorie le affermazioni o i commenti sprezzanti nei confronti di un gruppo o di un individuo devono essere di una certa gravità: «Un riferimento all'appartenenza etnica, nazionale o religiosa è discriminatorio soltanto se accompagnato da un pregiudizio gravemente offensivo (...). Inoltre, il divieto di discriminazione non proibisce le

78 UFCOM 2020: 5

79 www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Media e Internet

80 Stahel 2020

81 www.rechtsratgeber-rassismus.admin.ch

82 Nel 2019 e nel 2020, al Consiglio della stampa sono pervenuti rispettivamente tre e due reclami per violazione del divieto di discriminazione o della dignità umana imputabile a motivi razzisti, nessuno dei quali è stato accolto (informazioni tratte dai rapporti annuali 2019 e 2020 del Consiglio della stampa). Due decisioni dell'AIRR, una del 2019 e l'altra del 2020, riguardano questi temi. www.airr.admin.ch > Documentazione > Rapporti annuali > Rapporto annuale 2019 e 2020

critiche nei confronti di singoli individui, ma mira a evitare generalizzazioni oggettivamente ingiustificate (...)»⁸³.

Nel 2020, il Consiglio della stampa ha trattato un reclamo per i commenti sessisti e razzisti pubblicati online dai lettori in reazione a un articolo dell'edizione in lingua tedesca di «20 minuti» sulla reale utilità del confinamento in Cina («China macht vor, was der Lockdown wirklich bringt») ⁸⁴. I commenti sono stati cancellati con un certo ritardo e il caporedattore ha impiegato quasi due mesi per scusarsi di averli pubblicati, adducendo in un commento che il nuovo filtro (un algoritmo creato per bloccare i commenti discriminatori) non funzionava ancora in modo ottimale. Il Consiglio della stampa non è entrato nel merito del reclamo, ritenendolo una «questione di scarsa rilevanza», benché «i commenti fossero tremendamente primitivi e offensivi».

In quanto organo paragiudiziario, l'AIRR decide sui ricorsi riguardanti trasmissioni diffuse da emittenti svizzere. Tratta soltanto i casi che il difensore civico della SSR ha ritenuto giustificati e che il reclamante ha poi impugnato dinanzi all'AIRR. Entrambi gli organi svolgono il loro mandato sulla base della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40). Rilevanti per il razzismo e la discriminazione razziale sono in particolare le decisioni dell'AIRR in merito al rispetto della dignità umana e al divieto di discriminazione (art. 4 cpv. 1 LRTV). Per l'ingresso della SSR nei social media si sono dovute adeguare le disposizioni legali. Dal 2016, l'articolo 5a LRTV sancisce esplicitamente che i contenuti ideati dalla redazione devono soddisfare le esigenze di cui all'articolo 4 capoverso 1 LRTV. I contenuti ideati dagli utenti non devono per contro soddisfare questi requisiti minimi, ma soggiacciono alle regole interne della SSR («netiquette»). Nel 2019, l'AIRR ha accolto un primo ricorso per violazione del divieto di discriminazione di cui all'articolo 4 capoverso 1 LRTV. Non si trattava tuttavia di discriminazione razziale, ma della rappresentazione stereotipata di una donna in un contributo umoristico diffuso dall'emittente SRF in occasione dei Mondiali di calcio 2018.

Il discorso d'odio razziale nei media digitali e sui social network

I media digitali e i social network si sono affermati come un settore centrale dell'informazione e della comunicazione. Secondo il Monitoraggio media Svizzera 2020, il canale mediatico che influisce in maggior misura sulla formazione dell'opinione è quello dei social media con il 34 per cento del potere sull'opinione⁸⁵ rispetto al 21 per cento della radio, al 18 per cento dei media giornalistici online, al 16 per cento della stampa scritta e all'11 per cento della televisione. Nella Svizzera francese, i social

83 Presa di posizione n. 13/2006, cpv. Il n. 2 Cfr. anche prese di posizione n. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 e 21/2008: www.presserat.ch/fit > Reclamo

84 Presa di posizione n. 65/2020, commenti online (X. c. «20 Minuten» on-line)

85 Spiegazioni dell'UFCOM: «Per il rilevamento del potere sull'opinione gli utenti dei media giudicano in un sondaggio rappresentativo per la popolazione la performance dei brand come media di informazione. Questa valutazione qualitativa viene combinata con la performance di contatto giornaliera dell'offerta, documentata da studi ufficiali svizzeri sulla portata. Ne risulta una cifra indicizzata per il potere sull'opinione, che rappresenta il potenziale relativo che i media brand hanno di contribuire alla formazione dell'opinione». Per maggiori informazioni sul concetto del potere sull'opinione: Thommen/Steiger/Eichenberger 2020: 12 segg.

media raggiungono addirittura una quota del 45 per cento⁸⁶. Si può quindi affermare che contribuiscono in misura significativa al pluralismo delle informazioni e delle opinioni. D'altra parte vengono però anche strumentalizzati a fini politici, per attacchi ai diritti fondamentali individuali o ai membri di minoranze e per la diffusione di contenuti razzisti.

Le condizioni e i meccanismi specifici della comunicazione online fanno sì che le asserzioni emotivamente polarizzanti su temi sociali sensibili attirino maggiore attenzione e generino più commenti rispetto alle esposizioni differenziate e conoscano quindi una diffusione più ampia. Questo favorisce l'aumento dei discorsi d'odio, in particolare contro i giovani, le donne e gli appartenenti a minoranze⁸⁷. Il 21 per cento dei bambini e dei giovani interpellati nell'ambito dello studio «EU Kids Online Svizzera» ha dichiarato di aver già visto contenuti di odio online (notizie/commenti) diretti contro determinati gruppi di persone, mentre il 24 per cento è già stato vittima di discriminazioni e il 5 per cento ha inviato ad altri contenuti di odio online⁸⁸.

Anche i dati sulle violazioni della norma penale contro la discriminazione razziale e le cifre fornite dai servizi di consulenza per le vittime di razzismo evidenziano la presenza del razzismo e dei discorsi d'odio razziale nella comunicazione elettronica. Sui 37 casi trattati dai tribunali svizzeri nel 2020 in virtù dell'articolo 261^{bis} CP, 15 riguardavano la comunicazione elettronica (contro 6 su un totale di 28 nel 2019)⁸⁹. Stando invece ai servizi di consulenza, sui 572 casi registrati nel 2020, 51 concernevano episodi di razzismo in Internet (social media, blog ecc.)⁹⁰. Nell'indagine CiS dell'UST, il 28 per cento della popolazione ha indicato di aver subito discriminazioni negli ultimi cinque anni, nel 10 per cento dei casi su Internet o nei social media⁹¹. Si può quindi supporre che molti episodi non vengano denunciati né tantomeno che siano oggetto di una consulenza o di una procedura legale.

I discorsi d'odio provocano in chi ne è bersagliato stress emotivo, sensazione d'imponenza e paura di perdere la reputazione. Possono anche indurre a adeguare il proprio comportamento, ossia rinunciare a Internet (*silencing*). Contagiano però anche «spettatori neutrali» (*bystander*) e alimentano l'oltranzismo. Sul piano strutturale, i discorsi d'odio favoriscono la polarizzazione, i meccanismi di giustizia sommaria in Internet e la diffusione della disinformazione⁹².

86 Thommen/Steiger/Eichenberger 2020

87 Stahel 2020; Stahel/Jakoby 2020; Stahel 2018

88 Hermida 2019. Nell'ambito dello studio sono state intervistate 67 classi della Svizzera tedesca e francese per un totale di 1026 allievi tra i 9 e i 16 anni. Le domande vertevano sull'utilizzo di Internet e sulle esperienze con situazioni a rischio.

89 Raccolta di casi giuridici della CFR: www.ekr.admin.ch/ì > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico

90 Nel 2019 erano 23 su un totale di 352. Queste cifre non possono tuttavia essere paragonate a causa dei cambiamenti metodologici subentrati nelle modalità di rilevazione dei casi.

91 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza.

92 Anderson/Jiang 2018; Brodnig 2016; Bojarska 2018.

Nel mondo digitale, i discorsi d'odio razziali non consistono solo di parole, ma anche di immagini, suoni e video al cui «linguaggio» occorre prestare particolare attenzione. Comprendono varie forme di espressione: attacchi personali (online e talvolta anche offline) contro individui identificabili, dichiarazioni di autori isolati che cercano attenzione e pubblico, ma anche di gruppi organizzati uniti da una stessa ideologia, per i quali l'istigazione al razzismo è parte di una strategia più ampia di disinformazione o diffusione di narrazioni cospirazioniste.

Rispetto ad altri Paesi, la Svizzera ha finora condotto poche ricerche sui discorsi d'odio come azioni coordinate o organizzate. La pandemia di COVID-19 ha tuttavia evidenziato lo stretto legame tra le narrazioni cospirazioniste e l'istigazione all'antisemitismo o all'odio nei confronti di asiatici, persone con retroterra migratorio, ma anche esponenti del mondo scientifico o politico. Alla luce di ciò, nella primavera del 2021 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM) di elaborare un rapporto sulle attività delle piattaforme digitali (p. es. social media) che hanno un'incidenza sulla formazione della volontà e dell'opinione pubblica, al fine di disporre di una base per definire misure e proporre possibili soluzioni. L'UFKOM ha dunque lanciato un appello ai ricercatori, invitandoli a presentare proposte di progetti per un'analisi quantitativa e/o qualitativa del fenomeno della disinformazione digitale e del discorso d'odio in Svizzera che tenga conto in particolare del ruolo dei «nuovi» intermediari quali i social media, i motori di ricerca, le piattaforme di video-sharing e i servizi di microblogging.

Disposizioni legali contro il razzismo in rete

Di norma per le affermazioni razziste nei media digitali vigono le stesse regole di quelle dell'ordinamento giuridico svizzero applicabili al mondo analogico. La lotta ai discorsi d'odio e alla violenza nei social network si basa sia sul diritto penale (in particolare sugli art. 135, 173 segg., 180, 258 segg. e 261^{bis} CP) che sul diritto civile (art. 28 segg. CC) e sul diritto amministrativo (per la situazione giuridica e la giurisprudenza sulla discriminazione razziale cfr. cap. 4 e quadro sinottico del SLR del 2021).

Le difficoltà nell'applicazione di tali norme ai social network risiedono essenzialmente nella natura transfrontaliera di questi servizi. Se non sussiste un collegamento con la Svizzera, infatti, l'applicazione del diritto svizzero è possibile soltanto in misura limitata a causa del principio della territorialità⁹³. Di conseguenza i commenti d'odio e il razzismo nei media digitali e nei social network sono contrastati per lo più con misure di autoregolamentazione. Queste ultime sono molto diversificate, visto che ogni fornitore decide autonomamente come intende controllare il rispetto delle regole che lui stesso ha definito (identificazione manuale e/o basata su algoritmi di contenuti problematici, cancellazione di contenuti, blocco di utenti ecc.). Negli ultimi anni que-

93 In Svizzera, senza una decisione amministrativa o giudiziaria, le piattaforme non hanno l'obbligo di cancellare e bloccare messaggi sui social network in base a segnalazioni di utenti (è invece il caso in altri Paesi, p. es. in Germania con la legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network [*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*], in vigore dal 1° gennaio 2018). L'introduzione di un tale obbligo suscita discussioni, in quanto ne è controversa la compatibilità con i diritti fondamentali, in special modo con la libertà d'espressione.

sta situazione ha portato a una prassi disomogenea e poco trasparente che va da un lassismo più o meno generale alla soppressione rigorosa di contenuti (*over-blocking*). Oggi come ieri, i fornitori non si basano sull'ordinamento giuridico svizzero per definire le misure da applicare.

Per quanto possibile il perseguimento penale degli autori di contenuti razzisti in rete compete ai Cantoni. Nel mese di luglio del 2020 è diventato operativo il Centro nazionale per la cibersicurezza (*National Cyber Security Centre*, NCSC) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) che funge da primo interlocutore e centro di competenza della Confederazione in materia di sicurezza informatica. Questo nuovo organo non offre più la possibilità di segnalare contenuti razzisti ed estremisti. fedpol mantiene tuttavia lo statuto di *trusted flagger* su YouTube e può segnalare contenuti che istigano all'odio o alla violenza contro determinati gruppi etnici o religiosi⁹⁴. Peraltro il NCSC intrattiene contatti regolari con fornitori come Facebook e Twitter allo scopo di migliorare la collaborazione e fornisce assistenza ai Cantoni in caso di domande di blocco e rimozione da indirizzare ai social media, alle reti digitali e a fornitori di accesso a Internet. Nel frattempo, per sopperire alla lacuna per le segnalazioni, sono scese in campo organizzazioni attive nella lotta al razzismo (alcune con lo statuto di *trusted flagger*); per una panoramica delle possibilità di segnalazione si rimanda al sito Internet del SLR⁹⁵.

Gli esperti sono concordi nell'affermare che soltanto una parte dei commenti dettati dall'odio soddisfa i criteri per il perseguimento penale e che molte vittime siano restie ad affrontare un processo civile. Del resto le domande di rimozione di contenuti problematici consentono di intervenire solo in modo isolato. Da sole, le misure di repressione giuridica non bastano dunque a combattere i discorsi d'odio; è imperativo promuovere anche le competenze mediali e la capacità di farsi un'opinione così come intensificare le attività di informazione e sensibilizzazione.

Misure contro il razzismo in rete

I quattro obiettivi presentati qui di seguito fungono da quadro orientativo per le attività del SLR contro il razzismo digitale: 1) dare ai servizi di consulenza specializzati gli strumenti necessari per combattere il razzismo online; 2) sostenere le offerte d'intervento (specialmente in caso di episodi di ampia portata); 3) informare e sensibilizzare il grande pubblico; 4) adottare misure per prevenire il razzismo in rete.

Dare ai servizi di consulenza specializzati gli strumenti necessari per combattere il razzismo online: il moltiplicarsi dei commenti e dei discorsi razzisti in Internet rende sempre più difficile identificare i contenuti problematici ed elaborare strategie per combatterli sistematicamente senza perdersi in reazioni isolate. Attacchi personali, gruppi organizzati, manifestazioni di frustrazione: dove cominciare? A partire da quando reagire? Che ruolo possono giocare i servizi di consulenza pubblici o finanziati dallo Stato? Fino a che punto può intervenire lo Stato? Dalle prime discussioni te-

94 Al programma *Trusted Flagger* possono aderire autorità governative, singoli utenti e ONG. I contenuti segnalati dai *trusted flagger* sono trattati in via prioritaria da YouTube.

95 www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Media e Internet > Segnalazione

nutesi in occasione di due workshop organizzati dal SLR con esperti della Svizzera tedesca e francese è emerso che, pur sapendo come intervenire in caso di episodi di razzismo online, i servizi di consulenza non dispongono sempre delle conoscenze e del know-how tecnico necessari⁹⁶. Per colmare questa lacuna verranno sviluppate offerte di formazione e reti di contatti in collaborazione con la CFR e la Rete di consulenza per le vittime del razzismo.

Sostenere le offerte d'intervento: per poter reagire con efficacia a episodi di ampia portata occorre ottimizzare la collaborazione fra tutti i servizi potenzialmente coinvolti. Questi ultimi infatti raggiungono rapidamente i limiti delle proprie capacità e in situazioni complesse necessitano di un supporto specializzato che li accompagni in modo professionale. Considerato che molto spesso i casi hanno anche una dimensione politica, questo supporto deve essere fornito da un ente promotore privato; il SLR può comunque concedere aiuti finanziari per lo sviluppo dei piani d'intervento e per l'acquisizione delle relative competenze. In questo contesto va dedicata attenzione anche alla protezione delle organizzazioni o persone che si espongono agendo attivamente contro i discorsi d'odio.

Informare e sensibilizzare il grande pubblico: i bersagli dei discorsi d'odio razziale non sono solo i diretti interessati, ma anche gli «spettatori» (*bystander*). Le regole e i meccanismi specifici della comunicazione digitale tendono a favorire la presenza di contenuti emotivi negativi, come i messaggi d'odio; mancando una contronarrazione, inducono inoltre a credere che gran parte della *community* condivida questi contenuti. Occorre quindi intensificare le attività d'informazione, cercando di raggiungere ampie cerchie di utenti, e spiegare perché i discorsi d'odio razziale si diffondono così bene in rete e perché non possono essere elementi costruttivi della dialettica democratica. L'obiettivo è che adulti, giovani e bambini affrontino in modo critico e responsabile i discorsi d'odio razzisti e discriminatori. Il coraggio civile può essere rafforzato informando il grande pubblico su come può reagire ai discorsi d'odio razziale in rete.

Adottare misure per prevenire il razzismo in rete: oggi è chiaro che la prevenzione del razzismo deve essere sia analogica che digitale. Oltre a informazioni e materiali sull'argomento, la presenza digitale di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni deve mettere in campo misure concrete di lotta al razzismo in rete e sfruttare le modalità e i meccanismi della comunicazione digitale per combattere i discorsi d'odio razziale. A tal fine può far capo alle esperienze maturate in Svizzera e nei Paesi limotrofi, presentate in dettaglio nella perizia commissionata dal SLR⁹⁷.

Il SLR opera in stretta collaborazione con la piattaforma «Giovani e media» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per lo sviluppo e l'attuazione delle misure. Per sostenere iniziative cantonali, comunali e della società civile, promuove in modo mirato progetti che trattano prioritariamente il razzismo in rete. Finanzia in

96 Per maggiori informazioni: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Media e Internet > Prevenzione in Internet > Workshop.

97 Stahel 2020.

particolare progetti nei campi d'intervento prevenzione e sensibilizzazione, consulenza, contronarrazione e monitoraggio, con l'obiettivo tra l'altro di offrire una piattaforma che favorisca lo scambio di conoscenze ed esperienze e il coordinamento tra gli enti promotori. Gli aiuti finanziari sono coordinati con le misure della piattaforma «Giovani e media» che dal 2020 combatte prioritariamente le forme di sessismo e ostilità nei confronti delle persone LGBTIQ in rete⁹⁸. Il SLR, l'UFAS («Giovani e media») e l'UFCOM coordinano le loro attività nell'ambito di un gruppo di lavoro di cui fanno parte anche altri servizi federali impegnati nella lotta contro i discorsi d'odio online.

I discorsi d'odio razzisti in rete hanno raggiunto dimensioni qualitative e quantitative tali da rendere difficile la dialettica democratica. Possono indurre i membri delle minoranze prese di mira a ritirarsi dal dibattito, limitando di fatto il loro diritto alla libertà di espressione. È quindi importante che questo problema continui a essere oggetto di un ampio dibattito, che le autorità e i servizi di consulenza lo affrontino in modo esplicito e che soprattutto anche i politici a livello nazionale, cantonale e comunale combattano attivamente i discorsi d'odio in Internet con contronarrazioni.

6.1.3 Estremismo di destra

La xenofobia, il razzismo e la convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali sono elementi costitutivi delle ideologie di 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 diversificata.

Nel periodo in esame la tendenza al ritiro dalla scena pubblica dei gruppi di estrema destra è proseguita, dopo che nel 2018 si era registrato un aumento, seppure lieve, degli episodi di estremismo violento. A differenza di altri Paesi (Germania, Nuova Zelanda, Norvegia), in Svizzera non si rileva un tendenziale incremento della violenza⁹⁹, ma piuttosto la nascita di diversi nuovi gruppuscoli. Si sono osservate attività già segnalate gli scorsi anni, tra cui un numero crescente di manifestazioni o di addestramenti a sport da combattimento organizzati nei locali in cui i gruppi si riuniscono¹⁰⁰.

La continua e crescente diffusione di posizioni radicali in Internet e soprattutto nei social media porta all'internazionalizzazione e alla globalizzazione delle ideologie e delle strutture di estrema destra. Il loro potenziale di violenza può però essere rilevato soltanto in misura limitata¹⁰¹. Le posizioni estremiste diffuse su questi canali, come pure le conoscenze tattiche e tecniche di cui dispongono questi gruppi, celano quantomeno il pericolo che estremisti isolati trovino supporto per i loro propositi nei forum, sviluppino le competenze necessarie a realizzare i loro piani e passino rapida-

98 www.giovanimedia.ch > Esperti e conoscenze > Temi centrali > Odio in rete (2020–2021)

99 www.vbs.admin.ch > Chi siamo > Organizzazione > Unità amministrative > Servizio delle attività informative > Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento: 8

100 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 52 seg.

101 Per una panoramica delle piattaforme nazionali e internazionali che diffondono discorsi d'odio e contenuti razzisti, estremisti e populistici, cfr. Stahel 2020

mente all'azione, come peraltro osservato nel caso degli attentati di Hanau, Halle, Christchurch o Baerum¹⁰².

Nel periodo in esame sono stati segnalati soltanto tentativi isolati di estremisti di destra di entrare nel sistema politico (aderendo a partiti affermati di piccola-media grandezza e partecipando a elezioni)¹⁰³. I gruppi di estrema destra sfruttano la pandemia di COVID-19 per mischiarsi agli scettici, essere attivi nei gruppi di chat, diffondere teorie complottiste o disturbare eventi digitali online ricorrendo allo *zoombombing*¹⁰⁴.

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 considerano tutti i tipi di estremismo violento, a prescindere dall'orientamento politico o ideologico.

Come negli anni precedenti, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) rileva nel suo rapporto del 2020 che l'estremismo di destra in Svizzera non è da considerarsi una minaccia per l'ordinamento statale e che il potenziale di violenza permane basso¹⁰⁵. La galassia dell'estrema destra ha assunto contorni più vaghi, ma non si può parlare di una svolta. Anche se si può supporre che questi ambienti mantengano tuttora un profilo basso, perdurano attività isolate, in particolare nella Svizzera francese¹⁰⁶. Secondo il SIC, mediante divieti di entrata in Svizzera è stato possibile impedire concerti di gruppi stranieri di estrema destra. D'altro canto, nel 2019 estremisti di destra violenti provenienti dalla Svizzera hanno assistito a concerti ed

102 Nella risposta all'interpellanza Gysi Barbara 17.3174 «Concerto neonazista a Unterwasser. Insegnamenti per politica e giustizia», il Consiglio federale sottolinea che le possibilità d'interconnessione in Internet, in particolare nei social media, sono fortemente utilizzate per i rapporti transfrontalieri degli ambienti di estrema destra. Lo conferma anche il rapporto del SIC 2020, pagg. 56 e 59. Secondo i rapporti sull'antisemitismo del CICAD, nel 2019 il 56% dei casi riguardava i social media, mentre nel 2020 la percentuale era dell'85%: www.cicad.ch > Antisémisme > Rapports antisémisme

103 Cfr. www.hans-stutz.ch > Testi: «Braune Flecken» dell'8 marzo 2021 sulle dichiarazioni estremiste della candidata UDC ticinese Liliane Jessica Tami o delle teorie complottiste di estrema destra di Olivier Chanson, candidato dei Giovani UDC di Zurigo; «Rechtsextreme und das Dilemma der SVP» del 24 dicembre 2019 sugli estremisti di destra nell'UDC di Svitto e in particolare sulle affermazioni estremiste-antisemite dell'ex vicepresidente della sezione UDC di Wägital; «Schwache Vorstellung», pubblicato il 23 agosto 2019 nel settimanale Tachles, sui tentativi falliti del Partito dei nazionalisti svizzeri (*Partei National Orientierter Schweizer*, PNOs) di partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale in quattro Cantoni. Il partito ci è riuscito soltanto nel Cantone di Basilea Città. Il *Parti nationaliste suisse* (PNS), l'ala romanda del partito, ha invece presentato undici candidati alle elezioni, tra cui un uomo che ha ripetutamente fatto il saluto nazista.

104 Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021.

105 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 52 seg.; Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento: 8

106 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 51 segg. Il CICAD riferisce di una conferenza organizzata nel marzo del 2020 a Aigle (VD) dal gruppo «Résistance Helvétique» al quale è stato invitato Henry de Lesquen, noto estremista di destra francese; cfr. Coordination intercommunautaire contre l'antisémisme et la diffamation 2021. Peraltro nel 2020 si sono sciolte due organizzazioni di estrema destra della Svizzera francese: www.hans-stutz.ch > Texte: Schwundprozess bei Rechtsextremen (11.09.2020)

eventi in tutta Europa. Grandi organizzazioni internazionali di skinhead come «Blood and Honour» e «Hammerskins» rendono possibile, facilitano o consolidano non solo i contatti individuali, ma anche i rapporti di collaborazione. I provvedimenti adottati nel 2020 per contrastare la pandemia hanno interrotto solo temporaneamente e parzialmente i contatti con gruppi attivi all'estero¹⁰⁷. Nel periodo in esame numerosi gruppuscoli di estrema destra si sono manifestati in pubblico e sui social media (p. es. «White Resistance» a Basilea nel 2019 e «Junge Tat» a Lucerna nel 2020).

Secondo il SIC, gli estremisti di destra fanno ricorso alla violenza quando giudicano di poter rimanere anonimi e di non essere scoperti¹⁰⁸. Il potenziale di violenza permane: ne sono un indizio le segnalazioni della presenza in questi ambienti di collezioni di armi funzionanti, tra cui armi da fuoco, con notevoli quantità di munizioni, e gli allenamenti agli sport da combattimento¹⁰⁹. Il SIC rileva inoltre che determinati eventi o sviluppi, come un netto aumento del numero di domande d'asilo o un attentato di matrice jihadista, potrebbero portare a un subitaneo inasprimento della situazione¹¹⁰. Secondo la Confederazione, gli ambienti di estrema destra attivi in Svizzera non hanno una motivazione particolare a commettere atti di violenza¹¹¹.

Secondo il SIC e la GRA, la minaccia maggiore proviene da individui che agiscono da soli, che non fanno parte di strutture di estrema destra, ma che intrattengono contatti sui social media con ambienti estremisti, anche a livello internazionale. Nel 2019, diversi attacchi terroristici, in particolare a Christchurch, Poway, Baerum, Halle e nel 2020 a Hanau, sono stati perpetrati da individui che si ispiravano alle ideologie di estrema destra. Il SIC avverte che la Svizzera non è al riparo da attentati di questo tipo¹¹² e prevede che fenomeni come l'ideologia «Siege» (assedio) oppure gruppi di estrema destra isolati quali la «Atomwaffen Division» o la «Feuerkrieg Division» si manifesteranno maggiormente anche in Svizzera. Nel rapporto sull'estremismo di destra pubblicato nel 2016, la GRA evidenziava già la crescente rilevanza dei social media e del mondo virtuale nella diffusione di idee radicali di destra¹¹³. Ad oggi, non si è dato seguito all'auspicio formulato nell'ultimo rapporto del SLR di colmare le lacune svolgendo attività di ricerca in questo campo¹¹⁴. Pertanto, il possibile spostamento delle attività su Internet o la tendenza di gruppi di estrema destra a ritirarsi

107 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 52 seg.

108 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 56. L'attenzione che i media, le autorità e gli ambienti di estrema sinistra prestano agli ambienti di estrema destra ha un impatto diretto sulla motivazione degli estremisti a mantenere un profilo basso e a organizzare gli eventi possibilmente nei propri locali o in locali isolati.

109 Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento: 8; Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 56

110 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 56

111 Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento, 9

112 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 59 e 56; in questo senso va anche il Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento: 8 seg.

113 www.gra.ch/einschaetzung > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz (21.03.2017)

114 Servizio per la lotta al razzismo 2019: 58 seg.

dalla sfera pubblica non sono stati indagati, così come non si sa se e come i movimenti più recenti, quali il movimento identitario o altre piattaforme della Nuova destra, servano da bacino di raccolta degli estremisti di destra o dei loro simpatizzanti¹¹⁵.

Durante la pandemia di COVID-19 si è osservata una forte progressione delle teorie complottiste¹¹⁶. Dirk Baier, coautore di uno studio sul complottismo e l'estremismo («Verschwörungsmentalität und Extremismus») pubblicato nel 2020, parte dal presupposto che in futuro i complottisti faranno sempre più proseliti, soprattutto se la politica e le autorità perderanno in credibilità¹¹⁷. Già prima della pandemia, circa un terzo delle persone intervistate per lo studio mostrava una propensione al complottismo. Lo studio conferma anche il nesso tra una marcata mentalità complottista e una maggiore approvazione dell'estremismo violento¹¹⁸. Ciò nonostante, nel rapporto dell'ottobre del 2020 il SIC ritiene che né la pandemia di COVID-19 né le teorie complottiste abbiano prodotto un maggiore effetto di mobilitazione in Svizzera¹¹⁹.

I casi di estremismo e di discriminazione razziale possono essere segnalati a fedpol anche se ciò non è esplicitamente menzionato nel modulo online. Attualmente sono in corso chiarimenti con il Centro nazionale per la cibersicurezza (NCSC) e la rete di supporto digitale alle indagini sulla criminalità informatica (NEDIK) per definire a chi compete il trattamento delle segnalazioni¹²⁰.

La banca dati DoSyRa riporta 18 casi di populismo di destra e 27 di estremismo di destra nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni)¹²¹. Nel 2019 non sono stati censiti episodi di populismo di destra, ma 36 casi di estremismo di destra (su un totale di 352

115 Jammert/Guidi 2017: nell'articolo dedicato al sito di informazione della destra radicale «LesObservateurs.ch» si sottolinea come le strategie di comunicazione dell'estrema destra, in particolare quelle in Internet, siano poco studiate. Questo vale soprattutto per la Svizzera, Paese dove la destra radicale si è manifestata molto presto.

116 Cfr. cap. 6.3.4 Antisemitismo. Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021; Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 17. www.ekr.admin.ch/i > Attualità > Comunicati stampa: Il capro espiatorio, fenomeno ricorrente in tempi di crisi (21.03.2021)

117 Der Bund: Jeder dritte Schweizer ist anfällig für Verschwörungstheorien (Ricklin, 07.11.2020)

118 Baier/Manzoni 2020

119 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 53

120 Le segnalazioni sono state censite soltanto fino all'autunno del 2019. Visto che non sono disponibili dati per il 2020, non è possibile un confronto con gli anni precedenti. Nel 2019 sono stati segnalati soltanto 6 casi di violazione dell'articolo 259 CP (pubblica istigazione a un crimine o alla violenza) e 35 dell'articolo 261^{bis}CP (discriminazione razziale). Nel 2017 le segnalazioni a fedpol sono state rispettivamente 66 (0,67% del totale) e 123 (1,25% del totale). Nel 2018 erano ancora rispettivamente 15 (0,21%) e 51 (0,7%). Nel 2015 e nel 2016 le segnalazioni dei casi di violazione degli art. 259 e 261^{bis} CP non sono state censite separatamente. Nel 2015 sono pervenute 412 (3,56%) e nel 2016 339 (2,42%) segnalazioni per entrambi i reati. fedpol ritiene che l'elevato numero di segnalazioni registrato in questi due anni sia riconducibile alle discussioni nei social media sull'immigrazione di rifugiati.

121 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13

segnalazioni)¹²². Nella raccolta della CFR, il numero di sentenze emesse in relazione all'estremismo di destra varia notevolmente da un anno all'altro, con una tendenza al ribasso nel periodo in esame. I casi giudicati sono stati 5 sia nel 2019 che nel 2020; in 6 casi è stata pronunciata una condanna¹²³. La cronologia degli episodi di razzismo in Svizzera della GRA e della Società per le minoranze in Svizzera (GMS) riporta 41 casi di estremismo violento nel 2019 e 62 nel 2020, di cui 6 nella categoria «sfilate, apparizioni in pubblico e raduni di estrema destra»¹²⁴. Nel 2019 il servizio di informazione e consulenza Insieme contro la violenza e il razzismo (*Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus*, gggfon), attivo nell'area di Berna e Burgdorf, ha registrato 57 casi di estremismo di destra (su un totale di 185) che riguardavano in particolare la diffusione di scritti, simboli e supporti audio con contenuti di estrema destra. Nel 2020, il servizio ha censito soltanto 18 casi di estremismo di destra e 2 di populismo di destra¹²⁵.

Misure

Nel complesso si può affermare che le attività di estremismo violento non rappresentano una minaccia fondamentale per la sicurezza interna della Svizzera. Un clima sociale avvelenato da posizioni di estrema destra e xenofobe favorisce però atteggiamenti, attività e reati razzisti e la presenza di discriminazioni nella vita di tutti i giorni. Per questa ragione è importante riconoscere le tendenze in atto e reagire. La LMSI incarica il SIC e fedpol di adottare misure preventive al fine di rilevare e combattere i pericoli dovuti alle attività di estremismo violento (art. 5 cpv. 3). L'analisi di queste unità amministrative deve consentire alle autorità competenti cantonali e federali di intervenire per tempo conformemente al diritto determinante (art. 2 cpv. 1 LMSI). Da menzionare in questo contesto anche le misure adottate dall'esercito (cfr. cap. 6.2.9).

Nel rapporto «Strumenti incisivi contro gli estremisti violenti» pubblicato nel gennaio del 2021, il Consiglio federale giunge alla conclusione che le misure adottate o previste sono idonee ad arginare efficacemente l'estremismo violento. Ciò nonostante, questo tipo di minaccia sta diventando sempre più importante in Svizzera, motivo per cui nel quadro dei lavori di revisione della legge sulle attività informative in corso si stanno esaminando ulteriori misure¹²⁶.

Nel 2019 il consigliere nazionale Angelo Barrile ha presentato una mozione nella quale chiedeva di vietare l'utilizzo in pubblico di simboli estremisti, razzisti e inneggianti alla violenza, dopo che durante il carnevale di Svitto dello stesso anno diverse persone avevano sfilato con tuniche del Ku Klux Klan. Nel 2009 il Parlamento, seguendo la raccomandazione del Consiglio federale, aveva respinto l'introduzione di un divieto in questo senso, in particolare a causa delle difficoltà di stilare un elenco

122 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 14

123 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

124 La raccolta commentata è consultabile in Internet su: chronologie.gra.ch. La cronologia riporta soltanto gli episodi di cui hanno riferito i media. Si stima tuttavia che anche nel periodo in esame il numero reale di episodi di razzismo sia ben più alto.

125 www.gggfon.ch > Themen > Jahresbericht 2019 e Jahresbericht 2020

126 Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento.

esaustivo dei simboli razzisti. Già allora, il Consiglio federale aveva espresso dubbi circa la necessità di legiferare, come d'altronde ha fatto nel 2019 raccomandando di respingere la mozione Barrile. La mozione è stata tolta dal ruolo nel marzo del 2021 poiché la trattazione non si è conclusa nei termini previsti¹²⁷.

Relativamente all'uso di simboli razzisti, l'analisi della giurisprudenza sull'articolo 261^{bis} CP dal 1995 al 2019 commissionata dalla CFR rileva un cambiamento della prassi giudiziaria in merito al saluto nazista dopo la sentenza di principio pronunciata del Tribunale federale nel 2014. Prima di questa sentenza un numero relativamente elevato di decisioni sulla stessa fattispecie era sfociato in una condanna. Fino a quel momento, infatti, il saluto nazista in pubblico era generalmente considerato una propagazione di un'ideologia ai sensi dell'articolo 261^{bis} secondo comma CP. Nella sentenza del 2014, il Tribunale federale ha ritenuto che l'ostentazione dell'adesione a un'ideologia (come può essere interpretato da terzi il saluto nazista) non costituisce un reato ai sensi del CP. Presupposto di un tale reato è piuttosto che l'ideologia sia propagata, ossia promossa o propagandata. Successivamente, non sono state pronunciate altre sentenze che consideravano il saluto nazista la propagazione di un'ideologia se il saluto non era rivolto a una determinata persona ed era compiuto in pubblico in presenza di estranei¹²⁸.

In reazione al concerto organizzato nel 2016 a Unterwasser (SG), al quale hanno partecipato oltre 5000 estremisti di destra provenienti da tutta Europa, i politici hanno chiesto di vietare le manifestazioni organizzate da gruppi della destra radicale e da gruppi estremisti nel Cantone di San Gallo. Un primo tentativo di introdurre un divieto generale è fallito nel novembre del 2019 al Gran Consiglio di San Gallo a causa della formulazione troppo imprecisa. Si è infatti temuto che il divieto potesse violare il principio della libertà di opinione, di riunione e di espressione artistica. Il progetto approvato dal Gran Consiglio di San Gallo nel febbraio del 2020 prevede che ogni evento venga esaminato prima di essere autorizzato e fa una distinzione tra spazio pubblico e privato¹²⁹.

Nel rapporto di monitoraggio del 2018 la Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) giudica soddisfacente l'attuazione del Piano d'azione nazionale per prevenire e

127 Mozione Barrile 19.3270 «Divieto dell'utilizzo pubblico di simboli che esaltano i movimenti estremisti istigando alla violenza e alla discriminazione razziale». Cfr. anche domanda Barrile 19.5183 «Verbot der Verwendung rassistischer und extremistischer Symbole. Haltung des Bundesrates» (divieto dell'utilizzo di simboli razzisti e estremisti. Posizione del Consiglio federale). In merito al procedimento penale corrispondente, cfr. il cap. 6.3.3 Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo

128 Leimgruber 2021: 43 segg.; CFR caso 2014-004N (DTF 140 IV 102): www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Ricerca > Diritto penale

129 www.ratsinfo.sg.ch > Geschäftsnummer 22.19.07; www.sg.ch > weitere News > Medienmitteilung: Verbot von Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund im Gesetz verankern (23.12.2019). Gli eventi che hanno un impatto sullo spazio pubblico possono essere vietati dalla polizia se non sono conciliabili con l'ordine democratico dello Stato di diritto e pregiudicano in misura determinante il senso di sicurezza della popolazione. Gli eventi in uno spazio privato possono invece essere vietati soltanto in assenza di alternative per evitare una minaccia grave e immediata o una perturbazione della sicurezza e dell'ordine pubblico o se vi sono indizi che possa essere commesso un crimine o un reato.

combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (PAN) da parte di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il rapporto illustra lo stato di avanzamento delle 26 misure negli ambiti d'intervento seguenti: conoscenza e competenza, collaborazione e coordinamento, prevenzione di idee e gruppi estremisti, disimpegno e reintegrazione, cooperazione internazionale. Il rapporto descrive le azioni intraprese, come l'istituzione di servizi specializzati e di consulenza sul tema della radicalizzazione e dell'estremismo violento in vari Cantoni¹³⁰, ma evidenzia anche la necessità di ulteriori sforzi, per esempio nell'elaborazione di materiale pedagogico da utilizzare in ambito scolastico e extrascolastico. Il PAN è accompagnato da un programma d'incentivazione quinquennale (2018–2023) che, con un credito complessivo di cinque milioni di franchi, sostiene progetti promossi da Cantoni, Comuni e Città e dalla società civile per l'attuazione delle misure. Nel 2019 e nel 2020 sono stati finanziati 23 progetti¹³¹. Il PAN verte sulla prevenzione di tutte le forme di radicalizzazione e di estremismo violento, compreso quello di matrice islamista. Nel secondo convegno organizzato il 25 novembre 2020 dalla RSS nel quadro dell'attuazione del PAN si è parlato delle diverse forme di estremismo violento di destra e di sinistra e del fenomeno della tifoseria violenta (hooliganismo). È stato inoltre presentato un catalogo referenziale di misure per favorire il disimpegno in materia di radicalizzazione e di reintegrazione nella società. Queste misure mirano a fare in modo che le persone radicalizzate oggetto di un procedimento penale, che scontano una pena o sono state scarcerate, come pure gli ex combattenti unitisi all'IS (*foreign fighters*) che tornano in Svizzera, prendano le distanze dall'estremismo violento e si disimpegnino¹³².

A causa dell'aumento in tutto il mondo degli attacchi terroristici di estrema destra contro minoranze, il SIC ritiene che attacchi come quelli perpetrati a Christchurch, Poway, Baerum, Halle o Hanau siano possibili anche in Svizzera, ragion per cui in particolare la comunità ebraica e quella musulmana necessitano di una protezione particolare¹³³. In virtù dell'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione entrata in vigore il 1° novembre 2019, la Confederazione stanzia ogni anno 500 000 franchi per misure di protezione di natura edile, tecnica o organizzativa volte a impedire reati contro le minoranze particolarmente a rischio¹³⁴.

130 www.rss.admin.ch > Temi e agenda RSS > Prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo: organi di contatto

131 www.rss.admin.ch > Temi e agenda RSS > Prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo > Programma d'incentivazione

132 www.rss.admin.ch > Temi e agenda RSS > Prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo > Piano d'azione nazionale; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa: Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento: convegno nel quadro dell'attuazione (25.11.2020).

133 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020: 36 e 58 segg.; Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2021 sugli strumenti contro l'estremismo violento: 8

134 Ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM; RS 311.039.6). Cfr. anche i cap. 6.3.1 Convivenza delle comunità religiose e 6.3.4 Antisemitismo.

L'importanza di Internet, e in particolare dei social media, nella diffusione di contenuti estremisti di destra e di teorie complottiste, i legami tra gli ambienti di estrema destra o la radicalizzazione di singoli individui continuano a crescere. Mancano però tuttora dati precisi o analisi riguardanti la Svizzera. Dal 2019 fedpol non censisce più le segnalazioni di episodi di razzismo online ai sensi dell'articolo 261^{bis} CP. Il rapporto pubblicato nel 2020 «Stato quo e misure contro i discorsi d'odio in Internet: panoramica e raccomandazioni» commissionato dal SLR presenta una panoramica della situazione in Svizzera e evidenzia il forte influsso degli ambienti populistici e di estrema destra sugli autori e le piattaforme social che consentono di diffondere messaggi d'odio¹³⁵. In mancanza di alternative, la CFR prevede di avviare nel 2021 un progetto pilota per creare un tool per la segnalazione di discorsi d'odio in Internet. È opportuno chiedersi, soprattutto per quanto concerne gli episodi penalmente rilevanti, se non sia il caso di mettere a disposizione delle autorità giudiziarie penali uno strumento di segnalazione a livello federale affinché simili episodi possano essere perseguiti e monitorati rapidamente, in modo coordinato e oltre i confini cantonali.

Da alcuni anni, diverse istituzioni ed esperti gestiscono la piattaforma informativa www.rechtsextremismus.ch cofinanziata dal SLR, che fornisce informazioni e contatti alle persone direttamente o indirettamente interessate dal fenomeno. Nel periodo in esame il SLR ha sostenuto il progetto di aggiornamento della piattaforma presentato dall'Associazione per il lavoro sociale e culturale (*Verein für soziale und kulturelle Arbeit*, Juko) e dal ggffon.

6.2 MISURE PER AMBITI DELLA VITA

Nei capitoli seguenti sono descritte la situazione e le misure adottate nel periodo in esame in diversi ambiti della vita. I dati riportati nella rubrica «Fatti e cifre» provengono di norma dalla banca dati DoSyRa della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, dalla raccolta della CFR e dagli indicatori dell'integrazione pubblicati dall'UST.

Va tuttavia sottolineato che presumibilmente un numero elevato di casi non giungono a conoscenza dei servizi di consulenza e non figurano pertanto nella banca dati DoSyRa. Questo vale in particolare per gli ambiti in cui giocano un ruolo importante le strutture di consulenza statali, quali il mercato del lavoro (uffici regionali di collocamento e centri d'orientamento professionale), il settore sociale (servizi sociali), il settore sanitario e il sistema scolastico. In questi ambiti, gli episodi di discriminazione non sono spesso riconosciuti come tali perché nelle istituzioni il razzismo e la discriminazione non sono tematizzati, il che non fa che confermare l'importanza di compiere ulteriori sforzi per consolidare la protezione contro la discriminazione come compito trasversale. Il rapporto del servizio di difesa civica della Città di Zurigo mette in luce questo stato delle cose e sottolinea chiaramente che è necessario verificare in modo sistematico ogni caso di consulenza per individuare eventuali indizi di discriminazione e trattarlo tenendo conto dei rapporti di potere.

135 www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Media e Internet > Prevenzione in Internet

È importante valutare con occhio critico le misure adottate dalle istituzioni (statali) nei diversi ambiti della vita. Nei singoli capitoli non sono descritte soltanto le attività che tematizzano la discriminazione e il razzismo, ma anche quelle che offrono un contributo all'apertura delle istituzioni in senso più lato. Per «apertura delle istituzioni» s'intende un processo che garantisce a tutti la parità di accesso a servizi e prestazioni offerti dallo Stato. Conformemente al proprio mandato legale, un'istituzione aperta non deve soltanto concedere a tutti lo stesso accesso, indipendentemente da genere, origine nazionale e culturale, etnia, orientamento sessuale, condizioni socioeconomiche, lingua, età, disabilità e progetto di vita, ma anche allestirlo in funzione del gruppo di destinatari¹³⁶.

Nel presente rapporto è analizzato per la prima volta nel capitolo 6.2.8 il legame tra discriminazione razziale e partecipazione culturale. L'accento è posto soprattutto sulla discriminazione strutturale e sugli sforzi compiuti per promuovere l'apertura interculturale e istituzionale. Sono inoltre considerate le ripercussioni della pandemia di COVID-19 e del movimento «*Black Lives Matter*» se rilevanti per i dibattiti o le misure oggetto dell'analisi o se hanno contribuito a far emergere, rafforzare o rendere visibili disparità di trattamento o discriminazioni (razziali).

6.2.1 Economia e lavoro

Il mondo del lavoro è l'ambito della vita in cui sono segnalati più di frequente episodi di discriminazione razziale. Le vittime ne possono essere oggetto sia nella ricerca di un impiego sia sul posto di lavoro stesso. I comportamenti discriminatori, l'esclusione, il mobbing o altre espressioni di pregiudizio non sono soltanto offensivi e opprimenti per le persone colpite, ma generano anche tensioni all'interno del team e possono ripercuotersi negativamente sull'azienda e, in ultima analisi, sull'economia in generale. Siccome il mercato del lavoro funge da vero e proprio «motore dell'integrazione», l'impatto negativo delle discriminazioni nella professione e sul lavoro va ben oltre il posto di lavoro specifico.

Il 53%

delle persone vittima di discriminazione negli ultimi 5 anni è stato discriminato sul lavoro o nella ricerca di un impiego

Le disparità di trattamento possono avere motivi diversi e non devono essere sistematicamente considerate discriminazioni. Ogni persona si affaccia sul mercato del lavoro con premesse diverse (formazione, selezione scolastica, riconoscimento dei diplomi,

¹³⁶ Definizione ripresa da Servizio per la lotta al razzismo 2017b

permesso di soggiorno ecc.). Le misure per eliminare queste disparità devono pertanto cominciare anche dalla promozione delle pari opportunità nella scuola, nella formazione e nella formazione continua.

Anche in un rapporto di lavoro si possono subire disparità di trattamento (condizioni di assunzione, salario, formazione continua, promozione, sicurezza sul posto di lavoro, licenziamento), come pure molestie o mobbing. Se sono riconducibili a fattori come l'origine, il colore della pelle o la religione, costituiscono una discriminazione razziale. A dipendenza degli stereotipi predominanti, la discriminazione colpisce le persone con un determinato aspetto, una determinata origine o religione oppure con nomi di origine straniera, a prescindere dalla nazionalità.

Fatti e cifre

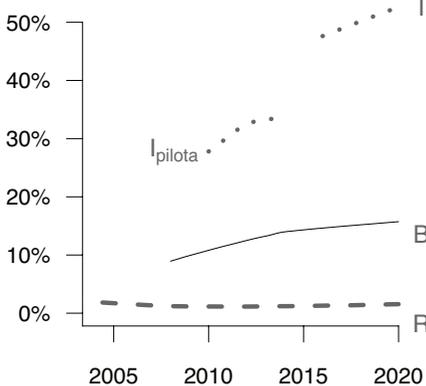


Grafico 1: discriminazione nel mondo del lavoro

Il grafico 1 illustra la tendenza al rialzo della discriminazione nel mondo del lavoro¹³⁷. La Rete di consulenza per le vittime del razzismo rileva un costante aumento dei casi¹³⁸. La banca dati DoSyRa (B) riporta 128 casi di discriminazione nel 2020 (su un totale di 573 segnalazioni)¹³⁹ e 67 nel 2019 (su un totale di 352 segnalazioni)¹⁴⁰. Anche nell'indagine CiS (I) gli interpellati hanno citato il lavoro, insieme allo spazio pubblico, come il contesto in cui sono stati più di frequente oggetto di discriminazione (53%)¹⁴¹. I dati rilevati dall'indagine CiS sono nettamente più elevati di quelli censiti nella banca dati DoSyRa perché buona parte delle vittime non si rivolge ai

centri di consulenza. Nella raccolta della CFR (R) sono censiti 3 casi nel mondo del lavoro nel 2020 e 1 del 2019. Questo settore è però retto principalmente dal diritto privato e la norma penale contro la discriminazione razziale vi trova pertanto applicazione soltanto raramente¹⁴².

137 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: raccolta della CFR (R), banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I)

138 Nella banca dati DoSyRa le segnalazioni nel mondo del lavoro sono suddivise in discriminazioni sul mercato del lavoro e discriminazioni sul posto di lavoro. L'aumento o la diminuzione in punti percentuali indica la variazione in una categoria rispetto all'anno precedente.

139 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa. Il numero di casi non è quindi direttamente paragonabile a quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13

140 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

141 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

142 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

Da diversi altri indicatori emerge che l'accesso al mercato del lavoro è difficile soprattutto per gli immigrati e le persone con retroterra migratorio¹⁴³. Il tasso di disoccupazione tra gli immigrati di prima generazione e le persone con retroterra migratorio è infatti generalmente più elevato di quello registrato tra le persone senza retroterra migratorio (2018: l'8% contro il 3%; 2019: il 7% contro il 3%)¹⁴⁴. Nel 2019, complessivamente il 15 per cento dei dipendenti con un diploma di livello terziario svolgeva una professione per la quale era sovraqualificato: tra la popolazione senza retroterra migratorio questa quota era dell'11 per cento, tra gli immigrati di prima generazione del 19 per cento e tra quelli di seconda generazione o di generazioni successive del 13 per cento¹⁴⁵. Nel 2019, il 16 per cento dei lavoratori dipendenti occupava un posto a basso reddito: tra la popolazione senza retroterra migratorio questa quota era del 13 per cento, tra la popolazione con retroterra migratorio era di 1,6 volte superiore (20%), per la maggioranza donne (un dato che fa pensare a possibili discriminazioni multiple)¹⁴⁶. Anche per quanto riguarda i salari si rilevano differenze. Nel 2018, il salario mediano dei lavoratori di nazionalità svizzera era di quasi 1000 franchi superiore a quello dei lavoratori stranieri (6873 contro 5886 fr.)¹⁴⁷.

Queste differenze non dimostrano di per sé la presenza di discriminazioni né toccano tutti i gruppi della popolazione potenzialmente a rischio, ma possono essere lette come indizio di una discriminazione strutturale. Un lavoro di ricerca del 2019 giunge alla conclusione che i cittadini svizzeri di origine straniera devono inviare circa il 30 per cento di candidature in più per essere invitati a un colloquio per un impiego che richiede un diploma di apprendistato, pur essendo nati in Svizzera e avendo frequentato la scuola e completato un apprendistato qui. Questa gerarchia etnica sul mercato del lavoro può essere osservata in tutt'Europa, ma in Svizzera, a differenza di altri Paesi europei, la consapevolezza di queste discriminazioni sistematiche è pressoché inesistente. Secondo gli autori, ciò è ascrivibile al basso tasso di disoccupazione nel confronto internazionale. In altre parole, in Svizzera la discriminazione non porta necessariamente alla disoccupazione, ma comporta svantaggi concreti per le persone

143 Per la definizione della tipologia secondo lo statuto migratorio: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Popolazione secondo lo statuto migratorio > Tipologia

144 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Mercato del lavoro > Tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO

145 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Mercato del lavoro > Adeguamento fra livello di formazione e attività esercitata

146 Emergono differenze nella quota di posti a basso reddito a seconda sia della professione esercitata sia dello statuto migratorio. La popolazione con retroterra migratorio di prima generazione presenta una quota di posti a basso reddito superiore rispetto alle altre generazioni per tutte le figure professionali, ad eccezione delle professioni accademiche, dei tecnici e delle professioni di pari livello, delle professioni del terziario, dei venditori, nonché delle professioni artigianali e affini, dove la seconda generazione o quelle successive presentano una quota superiore: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Mercato del lavoro > Percentuale di salari bassi

147 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Lavoro e reddito > Salari, reddito da lavoro e costo del lavoro

colpite¹⁴⁸. Secondo un nuovo studio, che ha analizzato il comportamento in termini di ricerca del personale dei responsabili delle risorse umane personale sulla piattaforma di collocamento online «Job-Room» della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), persone in cerca di lavoro per il resto identiche sono trattate diversamente a causa dell'origine etnica. Le persone con retroterra migratorio sono contattate nettamente meno spesso rispetto a quelle della società maggioritaria. A essere maggiormente penalizzate sono le persone provenienti dal Vicino Oriente e dal Nord Africa (-13,5%), dalle regioni subsahariane (-17,1%) e dall'Asia (-18,5%). Lo studio fornisce indizi solidi secondo cui la discriminazione è uno dei fattori principali del minor successo delle minoranze etniche sul mercato del lavoro e indica che la disparità di trattamento aumenta con il grado di emarginazione del gruppo. Meno tempo è dedicato al profilo di ciascun candidato (prima della pausa pranzo, verso sera) e più lo svantaggio è marcato. Ciò corrisponde alle teorie dell'*implicit bias*: più si è stanchi, più si tende a decidere «di pancia» e a lasciarsi guidare inconsapevolmente da pregiudizi¹⁴⁹.

Misure di protezione dalla discriminazione

In Svizzera, il compito di disciplinare il mercato del lavoro spetta alle parti sociali, che sono anche le prime a essere chiamate a elaborare misure contro la discriminazione¹⁵⁰.

In caso di episodi di discriminazione sul posto di lavoro, i datori di lavoro sono tenuti ad adottare le misure necessarie per proteggere l'integrità personale dei lavoratori. Nella risposta a una mozione¹⁵¹, il Consiglio federale rimanda alle indicazioni della SECO e all'appendice all'articolo 2 dell'ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro (OLL 3), che enumerano le misure preventive che devono adottare i datori di lavoro per scongiurare gli attacchi all'integrità personale, come la discriminazione, a comin-

148 Zschirnt / Fibbi 2019. Nell'ottobre del 2020, il 14esimo forum sulla povertà organizzato da Caritas Zurigo e dedicato a «quando il lavoro non copre il minimo esistenziale» ha esplorato le situazioni lavorative precarie in Svizzera. È stato rilevato che molte forme di lavoro precario si distinguono per il fatto di richiedere poche qualifiche formative e di essere spesso invisibili e quindi poco apprezzate dall'opinione pubblica. Sono esposti a un maggior rischio di lavoro precario le persone con un basso livello di formazione, le donne e gli stranieri: www.caritas-zuerich.ch > was wir sagen > Armutsforum > 2020 > Armutsforum 21. Oktober 2020: Wenn der Job die Existenz nicht sichert

149 Hangartner / Kopp / Siegenthaler 2021: 2 seg.

150 Al termine del Dialogo sull'integrazione della Conferenza tripartita (CT), le parti hanno adottato raccomandazioni concrete destinate alle autorità competenti della Confederazione, dei Cantoni, delle Città e dei Comuni, nonché a rappresentanti dell'economia e della società civile per migliorare l'integrazione dei lavoratori stranieri: la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a rendere ancora più flessibili la formazione professionale di base e quella continua per consentire una maggiore permeabilità e tenere maggiormente conto delle situazioni individuali. Alle parti sociali si raccomanda di partecipare allo sviluppo di misure di integrazione: www.dialogo-integrazione.ch > Lavoro

151 Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2021 in risposta alla mozione Gysin Greta 20.4429 «Sportelli di primo aiuto per le vittime di abusi e discriminazione sul posto di lavoro» (non ancora trattata dalla Camera)

ciare dall'adozione della tolleranza zero, la definizione delle fattispecie, la descrizione della procedura in caso di episodio e le sanzioni da adottare¹⁵².

I Cantoni hanno definito obiettivi concreti per il settore del lavoro nel quadro dei PIC, dedicando una particolare attenzione al miglioramento dell'occupabilità dei migranti. L'accento è posto soprattutto sull'accesso al mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. L'Agenda Integrazione Svizzera (AIS), concordata tra la Confederazione e i Cantoni nell'estate del 2018, sistematizza e integra le misure in atto. Il Consiglio federale aumenta la somma forfettaria per l'integrazione destinata ai Cantoni, in cambio i Cantoni assicurano un processo d'integrazione vincolante, che consenta ai giovani e ai giovani adulti di imparare più rapidamente una lingua nazionale e di prepararsi all'esercizio di un'attività professionale¹⁵³. Nella primavera del 2019, nell'ambito del pacchetto di misure volte a promuovere il potenziale di manodopera residente in Svizzera il Consiglio federale ha deciso di prorogare fino all'anno scolastico 2023/2024 ed estendere ad altri settori il programma pilota «Pre tirocinio d'integrazione», coordinato dal 2018 dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Inoltre dal 2021 la possibilità di partecipare al programma pilota sarà offerta anche alle persone immigrate successivamente da Stati dell'UE/AELS e da Stati terzi, che non dispongono di un titolo del livello secondario II. Il Consiglio federale intende così sfruttare meglio il potenziale di questa forza lavoro e ridurre il rischio di dipendere dall'aiuto sociale¹⁵⁴. Ogni anno, tra 800 e 1000 persone del settore dell'asilo possono svolgere un tirocinio d'integrazione della durata di un anno. 17 Cantoni hanno concluso con la SEM contratti in questo senso. Inoltre, dal 2018 al 2021, in 17 Cantoni partecipanti al programma pilota «Apprendimento precoce della lingua» ogni anno tra 800 e 1000 richiedenti l'asilo con prospettiva di rimanere in Svizzera possono seguire un corso di lingua intensivo. Nel 2022 è prevista una valutazione del programma che analizzerà i risultati ottenuti e l'attuazione a livello cantonale¹⁵⁵. Resta da vedere se e come l'AIS e i programmi pilota possano contribuire a ridurre gli ostacoli discriminatori all'accesso di questo gruppo della popolazione al mercato del lavoro.

Nel 2019 è stato pubblicato il rapporto finale del progetto della SEM «Promuovere il potenziale dei migranti – formazione di recupero», nell'ambito del quale sono state analizzate le procedure di riconoscimento e di equipollenza svizzere ed elaborate

152 L'articolo 6 della legge sul lavoro (LL, RS 822.11) e l'articolo 2 dell'ordinanza 3 (OLL 3, RS 822.113) obbligano i datori di lavoro a prendere tutti i provvedimenti necessari per tutelare la salute dei dipendenti. L'articolo 2 OLL 3 menziona espressamente la salvaguardia e il miglioramento della salute fisica e psichica. Secondo le indicazioni della SECO, tra gli attacchi all'integrità personale di cui all'articolo 2 OLL 3 rientrano anche le discriminazioni a causa del sesso, della razza o della religione: www.seco.admin.ch > Lavoro > Condizioni di lavoro > Legge sul lavoro e ordinanze > Indicazioni concernenti la legge sul lavoro e le sue ordinanze: indicazioni relative all'OLL 3 e all'appendice all'art. 2 OLL 3: Principio

153 www.kip-pic.ch/fit > Programmi d'integrazione cantonali > Agenda Integrazione

154 www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Innovazione nel settore dell'integrazione > Pre tirocinio d'integrazione

155 www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Innovazione nel settore dell'integrazione > Apprendimento precoce della lingua

raccomandazioni per consentire ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente un'integrazione professionale corrispondente al loro livello di formazione. Dal progetto è emersa la necessità di intervenire a livello dell'informazione sulla formazione professionale e sulla formazione di recupero per gli adulti, dell'identificazione e del riconoscimento delle competenze e delle potenzialità, dell'apprendimento di una lingua nazionale e dell'accesso al mercato del lavoro nel quadro di tirocini. Il progetto ha evidenziato l'importanza di una consulenza da parte di specialisti e di un accompagnamento costante (coaching) per migliorare le opportunità professionali. La consulenza e l'assistenza professionali sono assicurate nel quadro dell' AIS¹⁵⁶.

La pandemia di COVID-19 ha inasprito le disparità. La crisi ha colpito soprattutto le economie domestiche all'estremità inferiore della scala dei redditi. Quelle con un reddito inferiore a 4000 franchi hanno registrato un taglio consistente, pari mediamente al 20 per cento, vedendo al contempo assottigliarsi anche i risparmi. Sono particolarmente a rischio le famiglie con un reddito basso, i lavoratori in condizioni precarie (come il personale domestico, le badanti in economie domestiche private, i falsi indipendenti o i collaboratori licenziati senza indennità di disoccupazione), i lavoratori in settori a basso salario, i sans-papiers o le operatrici del sesso. Le persone con retroterra migratorio sono fortemente sovrarappresentate nei settori caratterizzati da salari bassi¹⁵⁷. Già nel maggio del 2020, il sindacato Unia e una ventina di organizzazioni cofirmatarie hanno esortato la Confederazione e i Cantoni a stanziare i mezzi necessari per un fondo transitorio COVID-19 destinato a questi gruppi di persone al fine di garantire anche a loro una protezione sociale ed economica¹⁵⁸. Nell'agosto del 2020 Unia ha consegnato al Consiglio federale, assieme alle federazioni dell'Unione sindacale svizzera (USS), un appello firmato da oltre 20000 lavoratori, che chiedeva di garantire i salari al 100 per cento e rinunciare a licenziamenti¹⁵⁹. Nell'ottobre del 2020 il Parlamento ha deciso di concedere, a determinate condizioni, l'indennità per lavoro ridotto anche ai lavoratori su chiamata¹⁶⁰ e che anche in caso di lavoro ridotto non è permesso scendere al di sotto di un salario minimo di 3470 franchi¹⁶¹.

La pandemia accresce il rischio di esclusione, sfruttamento e discriminazione per le persone in situazioni precarie, in particolare per quelle in situazioni lavorative irregolari. La disoccupazione o la dipendenza dall'aiuto sociale possono infatti avere effetti

156 www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Innovazione nel settore dell'integrazione > Programmi e progetti conclusi

157 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Mercato del lavoro > Percentuale di salari bassi

158 www.unia.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Überbrückungsfonds für prekäre Arbeitnehmende (22.05.2020). La stessa rivendicazione è stata avanzata anche da altri sindacati, come www.syna.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Coronakrise: Temporärarbeit als Armutsfalle (04.06.2020). In merito alla situazione delle operatrici del sesso: www.procore-info.ch > unsere Covid19 Info

159 www.unia.ch > Media > Comunicati stampa: L'80 % del salario non basta per vivere! (20.08.2020)

160 www.seco.admin.ch > Lavoro > Nuovo coronavirus > Estensione e semplificazione del lavoro ridotto

161 www.seco.admin.ch > Lavoro > Nuovo coronavirus > Estensione e semplificazione del lavoro ridotto. In caso di lavoro ridotto, le persone con un reddito fino a 3470 fr. ricevono così un'indennità pari al 100%.

diretti sullo statuto di soggiorno e il processo di naturalizzazione. Temendo conseguenze negative, in molti rinunciano al sostegno dello Stato, pur avendone bisogno. Nel parere in risposta a una mozione corrispondente, nell'estate del 2020 il Consiglio federale rimandava alle istruzioni della SEM sull'attuazione dell'ordinanza 2 COVID-19, che esortavano i Cantoni a sfruttare il margine di apprezzamento nelle decisioni di diritto in materia di stranieri. Il Consiglio federale conferma inoltre la disponibilità delle autorità migratorie della Confederazione e dei Cantoni a tenere conto della situazione straordinaria¹⁶². Bisogna ancora analizzare come queste intenzioni siano state e siano attuate dai Cantoni. Per sostenere i circa 100 000 sans-papiers, organizzazioni come l' Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES), il Partito cristiano sociale (PCS), il Collettivo vodese di sostegno ai sans-papiers (*Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers*, CVSSP) o il Servizio di consulenza bernese per sans-papiers (*Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers*) hanno istituito propri fondi di emergenza e al tempo stesso si sono rivolti alla Confederazione e ai Cantoni invitandoli a sostenere questo gruppo della popolazione¹⁶³. Sottolineando il loro soggiorno illegale in Svizzera nonché la competenza dei Cantoni, in linea di principio, per l'esecuzione degli allontanamenti e la concessione del soccorso d'emergenza, il Consiglio federale non vede motivo di creare un fondo¹⁶⁴.

Sia la pandemia sia i provvedimenti adottati hanno un impatto forte e a lungo termine. La Confederazione e i Cantoni hanno il dovere di intervenire attivamente.

6.2.2 Scuola e formazione

La formazione è un fattore essenziale di crescita socio-professionale e costituisce la base per accedere alla formazione professionale continua e al mercato del lavoro. Oggi come ieri sussistono tuttavia parecchi ostacoli nell'accesso alla formazione. Nel settore della formazione strutturato in chiave federalistica, le misure contro la discriminazione razziale possono essere attuate soltanto grazie a una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, visto che coinvolgono diversi attori e coprono tutti i livelli e settori dell'istruzione. Queste misure si focalizzano sull'accesso non discriminatorio alla scuola e all'istruzione e sull'abbattimento della discriminazione istituzionale. Le istituzioni di formazione devono inoltre acquisire le competenze necessarie per gestire episodi di discriminazione razziale e fornire consulenza alle vittime. Occorre infine radicare la riflessione sul razzismo come fenomeno sociale nello studio e nella formazione.

162 Parere del Consiglio federale in risposta alla mozione Arslan 20.3406 «La crisi legata al coronavirus non può mettere in pericolo lo status di soggiorno e le naturalizzazioni» (non ancora trattato dalla Camera). Cfr. cap. 6.2.5 Settore sociale

163

164 Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Marra 20.3298 «Quale aiuto per i sans-papiers durante la crisi del COVID-19?» (non ancora trattata dalla Camera)

Fatti e cifre

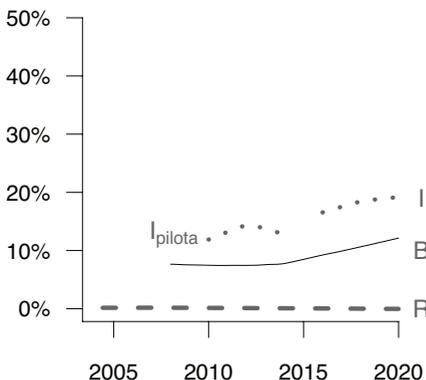


Grafico 2: discriminazione in ambito scolastico e formativo

Il grafico 2 mostra che la discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo tende ad aumentare¹⁶⁵. Dal 2013 gli episodi rilevati dai centri di consulenza sono in continua crescita. La banca dati DoSyRa (B) riporta 58 casi nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni)¹⁶⁶ e 39 nel 2019 (su un totale di 352 segnalazioni)¹⁶⁷. Questo forte aumento è ascrivibile almeno in parte alla rielaborazione delle modalità di rilevazione. Nell'indagine CiS (I), la quota di persone discriminate in ambito scolastico e formativo si attesta al 19 per cento, un valore pressoché identico a quello dell'indagine 2018, ma che rimane più elevato rispetto a quelli registrati nel 2016 e nella

fase pilota 2010–2014 (I pilota). Anche in questo caso i dati dell'indagine generalmente più elevati rispetto a quelli dei centri di consulenza sono da ricondurre al fatto che non tutte le persone discriminate fanno ricorso alla consulenza.

Dal 2011 la raccolta della CFR (R) non ha più registrato alcun caso di discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo¹⁶⁸. Il dato non sorprende, visto che gli episodi di razzismo a scuola vengono in genere risolti all'interno della classe o della sede scolastica e raramente per via legale.

Tra la popolazione svizzera cresce il numero di persone che accettano la presenza di allievi di origine diversa a scuola. Nell'indagine CiS sempre meno persone concordano con l'affermazione che i bambini provenienti da altre culture costituiscano un freno alla buona istruzione dei bambini svizzeri (2020: 23%)¹⁶⁹. Il retroterra migratorio gioca tuttavia un ruolo importante nel percorso scolastico e professionale, come confermano i seguenti indicatori¹⁷⁰: i giovani con retroterra migratorio, siano essi nati all'estero o in Svizzera, incontrano molte più difficoltà a passare direttamente al livello

165 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: raccolta della CFR (R), banca dati DoSyRa (B) e indagini CiS (I)

166 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13

167 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

168 www.ekr.admin.ch/fi > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

169 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza. L'accordo rispetto a questa affermazione è in continuo calo dalla prima edizione dell'indagine CiS: nel 2018 era ancora del 27 % e nel 2016 del 30 %.

170 Per una visione d'insieme del sistema formativo svizzero: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungssystem (in tedesco e francese)

secondario II e seguono più spesso una formazione transitoria rispetto ai loro coetanei svizzeri¹⁷¹. Di conseguenza è anche più raro che conseguano un titolo di studio del livello secondario II: nel 2019, il 12 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni con retroterra migratorio di prima generazione e il 5 per cento di quelli di seconda generazione hanno lasciato la scuola prima di conseguire un titolo di studio del livello secondario II. Questi tassi sono significativamente più elevati rispetto a quelli dei loro coetanei senza retroterra migratorio, la cui quota è inferiore al 4 per cento¹⁷². Il Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018 evidenzia che il tasso di giovani stranieri in possesso di un titolo di studio del livello secondario II è decisamente più basso rispetto a quello dei loro coetanei svizzeri¹⁷³. Il rapporto rileva inoltre che l'inizio della scuola dell'infanzia e della scuola elementare viene posticipato con maggior frequenza per i bambini la cui lingua madre non corrisponde alla lingua di scolarizzazione o le cui famiglie dispongono di risorse limitate. Questi rinvii sono oggetto di critiche: diversi studi dimostrano infatti che tendono ad accentuare gli svantaggi e rafforzare le difficoltà di apprendimento, più che ad avere effetti positivi¹⁷⁴, rendendo più difficile il passaggio agli altri livelli di formazione o al mercato dal lavoro. Dal barometro della transizione della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) emerge che nel 2020 gli stranieri erano sovrarappresentati tra i giovani che seguivano un'offerta transitoria invece della formazione desiderata (il 17% contro il 9% tra gli svizzeri). La loro quota era invece significativamente più bassa nella formazione professionale di base (il 37% contro il 46% tra gli svizzeri). Anche dalle statistiche dell'UST risulta che gli stranieri sono due volte più numerosi degli svizzeri a seguire una formazione transitoria o un'offerta analoga (2018: il 22% contro l'11%). Il valore è ancora più alto tra gli stranieri nati all'estero (29%)¹⁷⁵. Il barometro della transizione indica inoltre che sia nel 2019 che nel 2020 i giovani con retroterra migratorio hanno presentato molte più candidature per un posto di apprendistato (rispettivamente 26 e 11 contro 7 e 6 tra gli svizzeri). Inoltre continuano ad avvalersi più spesso di un supporto esterno alla famiglia per la scelta della professione. Se nel 2019 si sono rivolti più degli svizzeri a un servizio di consulenza, nel 2020 si è verificato l'inverso. A questo proposito è opportuno rilevare che nel 2020 il ricorso ai servizi di consulenza è nettamente diminuito a causa della pandemia. Il 16 per cento dei giovani con retroterra migratorio ha tuttavia dichiarato di non aver beneficiato di un supporto suffi-

171 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Istruzione e formazione > Transizione fra grado secondario I e II

172 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Istruzione e formazione > Giovani che lasciano prematuramente la scuola

173 Mentre il 94% dei giovani svizzeri nati in Svizzera consegue un titolo di studio del livello secondario II, la quota si attesta all'86% tra i giovani stranieri nati in Svizzera e soltanto al 73% tra quelli nati all'estero. L'obiettivo della politica della formazione fissato nel 2011 da Confederazione e Cantoni, ossia che il 95% dei venticinquenni consegua un titolo di studio del livello secondario II, non è ancora stato raggiunto, soprattutto tra i giovani con retroterra migratorio: Wolter et al. 2018. Il rapporto, commissionato dalla SEFRI e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, è pubblicato dal 2010 a cadenza quadriennale.

174 Wolter et al. 2018: 75

175 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Istruzione e formazione > Transizione fra grado secondario I e II

ciente nella scelta della formazione e nella ricerca di un posto di apprendistato, contro il 9 per cento tra gli svizzeri¹⁷⁶. Da questi dati si può evincere che le offerte non raggiungono gli stranieri nella stessa misura degli svizzeri.

La quota degli studenti con retroterra migratorio che frequenta le scuole universitarie svizzere è del 10 per cento. Una possibile spiegazione di questo basso valore, si legge nel rapporto sul sistema educativo svizzero, è l'alta selettività sociale nell'accesso al liceo¹⁷⁷. Le disparità nel sistema scolastico hanno pesanti ripercussioni sull'intera carriera professionale. Chi non ha compiuto la propria formazione in Svizzera non ha praticamente nessuna possibilità di conseguire un titolo universitario. Nel 2019 la percentuale di svizzeri in possesso di un titolo universitario era tre volte superiore a quella delle persone con retroterra migratorio. La differenza più significativa si osserva tra i soggetti con retroterra migratorio non naturalizzati giunti in Svizzera dopo aver compiuto 17 anni (il 6% contro il 22,9% tra gli svizzeri; tra gli svizzeri naturalizzati immigrati tardivamente la quota è del 10%)¹⁷⁸.

Misure di protezione dalla discriminazione

I Cantoni hanno adottato numerose misure di vario tipo per migliorare l'accesso alla formazione e le pari opportunità a scuola. Le loro strategie, incentrate sull'abbattimento degli ostacoli all'integrazione piuttosto che sulla protezione dalla discriminazione, mirano a promuovere le competenze nella lingua locale già in età prescolare o a migliorare l'informazione dei genitori allogliotti mediante eventi e materiale informativo adeguato.

La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) non menziona né affronta esplicitamente la protezione dalla discriminazione, ma sceglie un approccio basato sull'equità educativa e sull'abbattimento degli ostacoli all'integrazione¹⁷⁹. L'equità educativa, specie in età prescolare e nelle transizioni da un livello all'altro, è uno dei quattro orientamenti strategici del suo programma di lavoro 2021–2024 che non focalizza più specificamente sulla migrazione. A prescindere dal sesso e dall'origine socioculturale, i bambini, gli adolescenti e i giovani adulti devono beneficiare delle migliori opportunità possibili per portare a termine con successo una formazione generale e professionale. Questo è un requisito fondamentale per la partecipazione effettiva alla vita politica, culturale e sportiva¹⁸⁰. A seguito di questo cam-

176 www.sbf.admin.ch > Formazione > Formazione professionale di base > Barometro della transizione

177 Wolter et al. 2018: 193 seg.

178 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsindikatoren > Höhere Berufsbildung: Absolventen/innen (in tedesco e francese)

179 Dal 1998 al 2015 la Segreteria generale della CDPE ha organizzato ogni due anni, insieme alla commissione consultiva Educazione ed emigrazione, l'incontro CONVEGNO dedicato a questioni relative alle pari opportunità nel settore della formazione: www.cdpe.ch > Attività > Concordato scolastico > Interfaccia con altri settori politici > Formazione e migrazione (in tedesco e francese). Degno di nota è soprattutto l'ultimo CONVEGNO dedicato al tema «Equità – Discriminazione e pari opportunità nel settore formativo. Migrazione e origine sociale».

180 Decisione dell'Assemblea plenaria della CDPE. www.edk.ch > Dokumentation > Newsletter: Archiv > 2020-3 (in tedesco e francese)

biamento strategico, la commissione consultiva Educazione ed emigrazione è stata sostituita da un organo specializzato che fornisce consulenza agli organi della CDPE su questioni di pari opportunità. I lavori relativi alla formazione professionale e alla formazione continua nel settore della migrazione e dell'integrazione sono portati avanti d'intesa con la SEFRI, la SEM e la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e nell'ambito della collaborazione interistituzionale (CI)¹⁸¹. La CDPE sottolinea inoltre che l'integrazione nel sistema formativo svizzero di adolescenti e giovani adulti giunti in Svizzera tardivamente sia un compito urgente, complesso e ad alta intensità di risorse che richiede un elevato livello di cooperazione tra le diverse autorità. Le proposte (p. es. orientamento professionale, offerte transitorie) possono essere utilizzate per informare in modo mirato e consentire un accesso a bassa soglia all'orientamento professionale, negli studi e nella carriera. A tal fine devono però essere adeguate ai gruppi di destinatari¹⁸². L'accesso e la partecipazione a una formazione riduce il rischio di dipendere più tardi dall'aiuto sociale.

Nel 2019, il Tribunale federale ha emesso due sentenze sull'integrazione nel sistema formativo di giovani giunti in Svizzera tardivamente. In entrambi i casi ha concluso che le offerte transitorie proposte a fini di integrazione non sono in alcun caso assimilabili a un'istruzione scolastica completa e rispettosa delle pari opportunità così come è garantita dalla Costituzione federale. Rifiutare a bambini immigrati o rifugiati l'accesso a un'istruzione a pieno titolo o alla scuola regolare soltanto perché sono stranieri è una violazione non solo dell'articolo 19 Cost., ma anche del divieto di discriminazione sancito dall'articolo 8 capoverso 2 Cost.¹⁸³.

Nel complesso sembra che il sostegno offerto agli adolescenti e ai giovani adulti, specie se migranti, sia insufficiente. Di norma le persone ammesse provvisoriamente non hanno accesso a borse di studio cantonali, il che limita le loro possibilità di iniziare una formazione¹⁸⁴. Per ridurre le difficoltà legate all'adempimento dei compiti di assistenza familiare sarebbe inoltre auspicabile rendere più flessibile l'apprendimento permanente (presa in considerazione delle interruzioni nella formazione dovute a motivi di pianificazione familiare, modelli di lavoro a tempo parziale, miglioramento delle possibilità di custodia extrafamiliare dei bambini)¹⁸⁵. Nel quadro dell'iniziativa «Formazione professionale 2030»¹⁸⁶ promossa da Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro, vengono elaborate possibili soluzioni anche per quanto riguarda questi aspetti. La seconda fase dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) contempla raccomandazioni per l'allestimento di ambienti di apprendimento

181 www.cdpe.ch > La CDPE > Programma di lavoro della CDPE 2021–2024

182 Cfr. Stutz et al. 2019

183 Sentenze del Tribunale federale 2C_892/2018 e 2C_893/2018 del 6 maggio 2019

184 Il Cantone di Basilea Città ha avviato un progetto pilota per il finanziamento della formazione di giovani giunti in Svizzera tardivamente, tra cui persone ammesse a titolo provvisorio. Grazie alla concessione di borse di studio è stato possibile aumentare la loro partecipazione alla formazione: cfr. Rudin et al. 2020

185 Stutz et al. 2019: 24 segg.

186 www.formazioneprofessionale2030.ch

adeguati a giovani rifugiati e persone ammesse provvisoriamente che vivono in alloggi collettivi¹⁸⁷.

Nel messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) negli anni 2021–2024, approvato dal Parlamento nel dicembre del 2020, è stato integrato il tema trasversale dell'uguaglianza delle opportunità nell'ambito del quale vengono portati avanti gli sforzi per ridurre le discriminazioni e le disparità di trattamento. L'obiettivo è dischiudere opportunità sul piano economico e sociale indipendentemente dal genere, dalla nazionalità, dall'età, dall'origine, dalla religione, dallo status sociale e da menomazioni fisiche, mentali o psichiche¹⁸⁸. La SEFRI sostiene numerose attività in questo campo¹⁸⁹.

In quanto centro nazionale di competenza e prestazioni per l'educazione allo sviluppo sostenibile (ESS), la fondazione *éducation 21* mette a disposizione di insegnanti, direzioni scolastiche e altri operatori mezzi didattici di provata efficacia pedagogica, informazioni e consulenza, aiuti finanziari per progetti scolastici d'istituto e di classe, nonché offerte di attività didattiche di attori esterni. Funge inoltre da interlocutore per l'educazione all'antirazzismo e ai diritti umani nella formazione formale e accompagna progetti di prevenzione del razzismo su mandato del SLR. I metodi e i contenuti della prevenzione del razzismo costituiscono presupposti ideali per attuare i principi pedagogici dell'ESS (come l'empowerment, la partecipazione e le pari opportunità) e promuovere competenze interdisciplinari.

La Rete delle scuole 21 sostiene le direzioni scolastiche che desiderano adottare un approccio globale per prevenire il razzismo. Per continuare e approfondire i lavori svolti finora, *éducation21* ha elaborato un piano di misure 2021–2024 che comprende tra l'altro la lotta al razzismo in rete e la promozione di progetti scolastici in questo ambito.

Una sensibilizzazione precoce e adeguata all'età nel contesto scolastico può prevenire l'insorgere di tendenze razziste. Nel 2019 e nel 2020 il SLR ha sostenuto progetti di prevenzione del razzismo in ambito scolastico con un importo di 418 100 franchi. L'esame, la valutazione, l'accompagnamento e il monitoraggio sono stati assicurati dalla fondazione *éducation21*¹⁹⁰. I progetti sostenuti, molto diversi in termini di metodologia e contenuti, spaziano dalle produzioni teatrali, cinematografiche e radiofoniche allo sviluppo di materiali didattici, a laboratori, esposizioni, interventi nelle scuole e settimane di progetto. Tematizzano la convivenza interculturale, il rispetto, l'identità e i valori, la migrazione, la comunicazione interculturale, la gestione dei

187 Ecoplan / SEM / KdK / SODK 2020: 100

188 www.sbfi.admin.ch > Politica ERI > Politica federale in materia di educazione, ricerca e innovazione 2021–2024, FF 2020 3347 segg.

189 Per una visione d'insieme delle misure sostenute dalla SEFRI: www.sbfi.admin.ch > Politica ERI > Politica federale in materia di educazione, ricerca e innovazione 2021–2024 > Temi trasversali > Pari opportunità nel settore ERI: panoramica delle misure e attività incentrate sulle pari opportunità

190 In quanto centro di competenza nazionale, *éducation 21* coordina e promuove l'educazione allo sviluppo sostenibile (ESS) su mandato di Confederazione, Cantoni e società civile: www.education21.ch

pregiudizi, i meccanismi di esclusione, la schiavitù, il colonialismo, l'apartheid, il razzismo e la discriminazione nella vita quotidiana. In Svizzera il movimento antirazzista «Black Lives Matter» ha avuto un effetto di sensibilizzazione soprattutto tra i giovani, anche nel contesto scolastico. Di conseguenza sono aumentate le richieste di informazioni (materiale didattico, esempi di progetti) pervenute a [éducation21](#).

Le alte scuole pedagogiche trattano il tema del razzismo nella formazione e nella formazione continua dei docenti e nella ricerca. In vista della Giornata internazionale di commemorazione delle vittime dell'Olocausto (27 gennaio), il Centro informazioni e documentazione (IDES) della CDPE ha aggiornato il materiale pedagogico sulla xenofobia, la tolleranza, il razzismo, i diritti umani e il dialogo interculturale e interreligioso. In concomitanza con la Giornata della memoria 2021, l'Alta scuola pedagogica del Cantone di Vaud ha inoltre messo a disposizione, con il sostegno del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), l'app gratuita «Fuir la Shoah», che permette agli allievi a partire da 14 anni di accedere a documenti autentici e alle testimonianze audiovisive di persone che raccontano come sono sopravvissute alla Seconda guerra mondiale e alla Shoah. L'app può essere utilizzata individualmente o in classe¹⁹¹. Sempre in vista della Giornata della memoria, l'Alta scuola pedagogica di Zurigo ha organizzato due webinar intitolati «Holocaust-Bilder» sulla rappresentazione dell'Olocausto in videogiochi e serie televisive, che hanno fornito utili spunti per l'attività d'insegnamento.¹⁹²

Il Dipartimento dell'istruzione pubblica del Cantone di Ginevra organizza diverse attività di sensibilizzazione e prevenzione destinate sia al personale che agli allievi, come la «Journée de la mémoire» e la «Semaine des droits humains». Nel 2021 prevede inoltre di realizzare un'indagine approfondita per capire meglio il fenomeno della discriminazione, in particolare della discriminazione razziale nelle scuole¹⁹³. In questo ambito sono attivi anche organi non statali. Nel sito Internet di [éducation21](#) sono presentati diversi workshop e settimane di progetto proposti da attori extrascolastici, sui temi della fuga e dell'asilo, dei pregiudizi o dell'esclusione¹⁹⁴.

Nel Rapporto sull'antisemitismo 2020, la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) e la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) stimano che il numero di episodi di antisemitismo a scuola non denunciati sia più alto di quanto si creda. Le due organizzazioni rilevano inoltre che spesso l'antisemitismo viene accettato, soprattutto nelle scuole e in ambito sportivo, senza che nessuno intervenga né che venga coinvolto un servizio specializzato. A loro avviso occorre intensificare gli sforzi per sensibilizzare anche gli allievi più giovani. La FSCI e la GRA si mettono a disposizione delle direzioni scolastiche e delle vittime come organo di assistenza per interventi di mediazione in caso di conflitti¹⁹⁵.

191 [www.hepl.ch](#) > Formation > Unités d'enseignement et de recherche > Didactiques des sciences humaines et sociales > Didactiques > Histoires > Fuir la Shoah

192 [www.phzh.ch](#) > Über uns > Veranstaltungen; cfr. anche il capitolo 6.2.2 Scuola e formazione

193 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 51

194 [www.education21.ch](#) > Insegnamento e scuola > Attività didattiche di attori esterni

195 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 5

Dal 2016, la GRA mette a disposizione di allievi e insegnanti uno strumento di e-learning sui diritti umani e sulla discriminazione. Altre organizzazioni come il CICAD o il NCBI organizzano eventi e progetti di sensibilizzazione per le scuole. In collaborazione con l'Ecole internationale de Genève, il CICAD ha sviluppato un programma destinato agli allievi di quarta media che sensibilizza sui pregiudizi razziali, la discriminazione e la manipolazione. I primi workshop si sono svolti nel novembre del 2020 sotto la guida di pedagoghi specializzati. La Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA Genève) sostiene l'elaborazione del manuale «Des voix contre le racisme, une voie vers la pédagogie antiraciste». La LICRA prevede inoltre di pubblicare schede informative sul proprio sito Internet e di proporre un programma di formazione continua per gli insegnanti del livello secondario II¹⁹⁶.

Nel 2020, nell'ambito del progetto «Einblick: Rassismus in Lehrbüchern», è stato analizzato il materiale didattico utilizzato nelle scuole secondarie di Zurigo per le lezioni di tedesco e di storia allo scopo di individuare contenuti discriminatori, in particolare razzisti. Le promotrici del progetto sono giunte alla conclusione che se da un lato vengono utilizzati meno termini razzisti, dall'altro le visioni stereotipate e la riproduzione acritica di contenuti riguardanti eventi di violenza razziale perpetuano il razzismo strutturale tra i bambini. Chiedono che si rinunci all'uso di termini razzisti, che si rielabori il materiale scolastico sulla base di criteri antidiscriminatori, coinvolgendo esperti del settore, che vengano organizzate formazioni destinate agli insegnanti per insegnare loro a individuare i contenuti discriminatori ed evitare di trasmetterli e che gli insegnanti siano incoraggiati a riflettere sul ruolo della Svizzera durante il colonialismo¹⁹⁷.

Da una tesi di master dell'Università di Zurigo sulla discriminazione e le opportunità di bambini con retroterra migratorio risulta che questi ultimi hanno minori opportunità educative rispetto ai loro coetanei svizzeri e che possono sfruttare il capitale culturale dei genitori in minor misura per migliorare il proprio rendimento scolastico¹⁹⁸. Per ovviare a questa situazione bisognerebbe rendere la formazione più inclusiva e affrontare in modo più critico il razzismo strutturale.

Il 47%

della popolazione tra i 15 e i 24 anni è stato vittima di discriminazione o di violenza negli ultimi 5 anni

196 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 51

197 www.el-maawi.ch > Publikationen; www.justhis.ch > Publikationen > Einblick: Rassismus in Lehrbüchern

198 Djouadi 2019

Nel 2020, la pandemia di COVID-19 ha posto non poche sfide alla scuola e al sistema educativo. In molte classi è stata introdotta la didattica a distanza. I bambini e i giovani soffrono più del resto della popolazione delle conseguenze psicologiche di questa crisi. I bambini hanno bisogno di muoversi e di interagire con i coetanei e per loro la scuola dell'infanzia e la scuola sono i luoghi più importanti di socializzazione e integrazione. I fattori che influiscono in maggior misura sul carico psicologico sono la situazione socioeconomica della famiglia (i bambini e i giovani provenienti da famiglie svantaggiate sono toccati in maggior misura dalle conseguenze negative della pandemia) e il benessere dei genitori (in questo ambito sono rilevanti fattori come il sostegno sociale o la flessibilità del datore di lavoro)¹⁹⁹. Gli effetti della pandemia e dei provvedimenti adottati per contenerla sul sistema educativo e sulle disparità di trattamento costituiscono un'importante sfida sociale per i prossimi anni. Basandosi sui risultati del monitoraggio dei Cantoni, la CDPE mette in guardia contro le conseguenze negative della riduzione delle interazioni sociali e in particolare dei divieti delle lezioni in presenza. La didattica a distanza ha penalizzato soprattutto gli allievi più deboli e quelli provenienti da famiglie svantaggiate. È quindi fondamentale tenere aperte le scuole, rispettando ovviamente le misure di protezione²⁰⁰.

Nella primavera del 2020, in anticipo sui tempi a causa della pandemia, è stato attivato il portale «Eduport» che aiuta le scuole e gli insegnanti a integrare le tecnologie digitali nell'attività didattica. Il sito propone inoltre una panoramica dei servizi, degli organi di coordinamento e delle reti presenti in Svizzera per l'apprendimento e l'insegnamento digitali²⁰¹. La piattaforma non affronta però il tema della protezione dalla discriminazione o della prevenzione delle disparità di trattamento. La maggiore digitalizzazione e la didattica a distanza possono ripercuotersi negativamente sulle pari opportunità nell'accesso alla formazione. Un'indagine realizzata nel giugno del 2020 dal Dipartimento dell'istruzione e della cultura del Cantone di Lucerna tra gli insegnanti e gli allievi di tutti i livelli rileva che durante la crisi i ragazzi hanno imparato a lavorare in modo più autonomo²⁰². Questa situazione potrebbe però costituire uno svantaggio per gli allievi meno sostenuti da parte della famiglia o di altre persone vicine nel loro percorso scolastico. Se questa ipotesi dovesse confermarsi, occorrerebbe intervenire con misure adeguate.

Il Barometro della transizione indica che il lockdown 2020 ha reso più difficile la scelta della formazione da seguire e il processo di candidatura per circa un quinto dei giovani interpellati. Una percentuale pressoché identica ha dichiarato di non aver potuto fare tutti gli stage o stage d'orientamento previsti a causa della pandemia²⁰³. La pan-

199 Stocker et al. 2020: 24 segg. e 49

200 www.cdpe.ch > Temi > COVID-19 > Informazioni generali > In una lettera all'attenzione del Consiglio federale, la CDPE documenta le misure di lotta contro la pandemia di COVID-19 nel settore scolastico (15.01.2021).

201 www.eduport.ch

202 <https://blog.bkd.lu.ch> > Departementsleitung > Ergebnisse der Fernunterricht-Umfrage: Luzerner Schu- len sind gut aufgestellt (15.10.2020)

203 www.sbf.admin.ch > Formazione > Formazione professionale di base > Barometro della

demia ha reso più difficile la ricerca di un posto di tirocinio soprattutto per i giovani con retroterra migratorio, che sono anche più numerosi a scegliere la via dell'apprendistato. Ciò potrebbe rafforzare ulteriormente l'esclusione dovuta alla mancanza di una rete di contatti e alla discriminazione in base all'aspetto fisico e/o al nome/cognome. Per contrastare questo fenomeno si dovrebbero adottare misure preventive e creare offerte di sostegno specifiche²⁰⁴. Al momento della redazione del presente rapporto, l'assegnazione dei posti di apprendistato seguiva un andamento simile agli anni precedenti. I Cantoni, le organizzazioni del mondo del lavoro e le aziende formatrici si adoperano per garantire che la scelta della professione e l'occupazione dei posti di apprendistato si svolgano nel miglior modo possibile nonostante la pandemia. Con il programma di promozione «Posti di tirocinio Covid-19», la Confederazione sostiene progetti volti a stabilizzare il mercato dei posti di apprendistato²⁰⁵.

6.2.3 Alloggio

La discriminazione sul mercato dell'alloggio è una realtà tangibile: frequenti sono infatti i casi in cui sono negati contratti di locazione o di sublocazione per motivi discriminatori. A volte vengono pubblicati annunci per la locazione di alloggi che tentano di escludere direttamente o indirettamente potenziali locatari di una determinata nazionalità o religione. Le discriminazioni multiple – fondate sulla combinazione di criteri quali l'origine, il colore della pelle, lo statuto di soggiorno o la religione con la situazione socioeconomica, il sesso, la disabilità ecc. – hanno ripercussioni particolarmente negative sulla situazione abitativa.

I meccanismi di esclusione e la discriminazione non soltanto ledono i diritti delle vittime, ma si ripercuotono anche sull'intero contesto abitativo e sullo sviluppo dei quartieri. La segregazione in determinati quartieri urbani e la distribuzione socioeconomica disomogenea nelle regioni e negli agglomerati possono tradursi in una concentrazione di problemi in certi quartieri. Per prevenirla, favorendo così la convivenza e salvaguardando la qualità abitativa, sono previste misure di politica di insediamento e sviluppo dei quartieri.

204 Cfr. oostulato Jositsch 20.3480 «Crisi del coronavirus. Aiutare le persone che si ritrovano disoccupate dopo il tirocinio ad acquisire esperienza professionale»; mozione Jositsch 20.3479 «Crisi del coronavirus. Istituire un fondo per l'impiego delle persone che hanno appena concluso il tirocinio e per la formazione degli apprendisti»; interpellanza Masshardt 20.3492 «Crisi del coronavirus. Impatto sulla formazione professionale e sulla disoccupazione giovanile»; mozione Stadler 20.3566 «Emergenza coronavirus. Garantire posti di tirocinio e prevenire la disoccupazione giovanile»; mozione Egger Mike 20.3782 «SOS disoccupazione giovanile. Aiutare le aziende di tirocinio»

205 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa: Assegnazione dei posti di tirocinio: andamento simile agli anni precedenti (15.02.2021)

Fatti e cifre

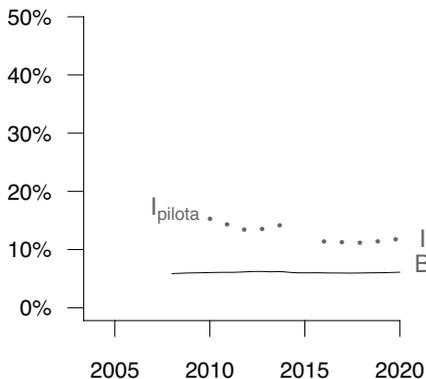


Grafico 3: discriminazione nella ricerca di un alloggio

Il grafico 3 evidenzia un leggero aumento dei casi censiti dai servizi di consulenza nel mercato del lavoro e della tendenza nell'indagine CiS²⁰⁶. Nella categoria «mercato dell'alloggio/locazione», la banca dati DoSyRa riporta 44 casi di discriminazione razziale nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni) e 17 nel 2019 (su un totale di 352 segnalazioni); nella categoria «vicinato/quartiere» 72 nel 2020 e 43 nel 2019. Questo forte aumento si spiega almeno in parte con il fatto che sono state rielaborate le modalità di rilevazione²⁰⁷. Nell'indagine CiS, il 12 per cento delle persone ha affermato di aver subito discriminazioni nel settore abitativo. L'indagine ha sondato anche gli atteggiamenti negativi per quanto riguarda la diversità nell'ambiente circostante o nel vicinato: dopo un forte aumento tra il 2012 e il 2016, i dati si sono stabilizzati e si attestano attualmente al 19 per cento. Nel 2020, il 12 per cento della popolazione ha dichiarato di sentirsi disturbato dalla lingua, il 10 per cento dalla religione, il 7 per cento dal colore della pelle e il 7 per cento dalla nazionalità dei vicini²⁰⁸. La raccolta della CFR riporta 2 sentenze di condanna nella categoria «vicinato» sia nel 2019 sia nel 2020²⁰⁹.

In un'indagine condotta sul piano nazionale nel 2019, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha potuto dimostrare empiricamente che la discriminazione etnica è una realtà sul mercato abitativo svizzero. Dai risultati dell'esperimento effettuato sul campo emerge che le persone con un nome kosovaro o turco hanno una probabilità nettamente più bassa di essere invitate a visitare un alloggio da affittare rispetto ad altre persone provenienti dalla Svizzera o da un Paese limitrofo, anche se hanno la cittadinanza svizzera. Secondo gli autori, l'ordine di grandezza della discriminazione osservata rientra nella media internazionale²¹⁰.

La maggior difficoltà a trovare alloggio dovuta all'origine etnica è rilevata anche dagli indicatori dell'integrazione dell'UST: le persone con retroterra migratorio sono tendenzialmente confrontate più spesso con uno o più problemi di alloggio rispetto alle perso-

206 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I)

207 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13; Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 14

208 Analisi specifica realizzata dall'UST per il SLR

209 www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

210 Auer / Lacroix et al. 2019

ne senza retroterra migratorio (2018: il 24% contro il 14%). Tra il 2014 e il 2018, la percentuale delle persone confrontate con problemi di alloggio è diminuita tra quelle senza retroterra migratorio (-2,7 punti percentuali), ma è aumentata tra quelle di seconda o di generazioni successive (+6,4 punti percentuali). La quota di persone che vivono in un quartiere considerato rumoroso è nettamente maggiore tra le persone con retroterra migratorio che tra quelle senza retroterra migratorio (il 21% contro il 16%)²¹¹. Le economie domestiche in cui vivono persone con retroterra migratorio pagano un affitto al metro quadrato superiore rispetto a quelle senza persone con retroterra migratorio (16.80 fr. contro 15.20 fr.). Le economie domestiche miste, in cui vivono persone con e senza retroterra migratorio, pagano un affitto al metro quadrato simile a quello delle economie domestiche con retroterra migratorio (16.50 fr.)²¹². Inoltre, anche la superficie affittata non è la stessa: secondo le dimensioni dell'economia domestica, le persone con retroterra migratorio dispongono di una superficie abitabile da 1,2 a 1,4 volte inferiore rispetto a quelle senza retroterra migratorio. Nelle economie domestiche composte da una sola persona la differenza media è di 14 m² (70 contro 84 m²), in quelle composte da due o più persone di 13 m² (32 contro 45 m² per persona)²¹³.

Condizioni abitative ristrette si sono rivelate un rischio particolare durante la pandemia di COVID-19: non avendo sufficienti possibilità, in termini di spazio, per mettersi in isolamento o quarantena, gli abitanti sono esposti a un rischio d'infezione secondario²¹⁴. Da uno studio sulla situazione dei gruppi particolarmente a rischio durante la pandemia è emerso che più lo statuto di soggiorno di una persona è precario, più sono anguste le sue condizioni abitative. Secondo lo stesso studio, la situazione abitativa ha inoltre un forte impatto sulla salute mentale. Il 63 per cento delle persone interpellate che hanno affermato di soffrire di tristezza e ansia vive in alloggi sovraffollati. Il lockdown ha accentuato l'incidenza di questo aspetto e sembra aver avuto anche un impatto sulla frequenza dei conflitti all'interno delle economie domestiche: tra le persone che hanno affermato di aver subito o assistito ad atti di violenza fisica o psicologica nella loro economia domestica, quasi il 90 per cento vive in alloggi sovraffollati²¹⁵.

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 adottare misure soltanto con la cooperazione volontaria degli attori coinvolti (locatori, locatari, amministratori ecc.). Considerato che si tratta spesso di questioni complesse, per chi è vittima di discriminazione è determinante poter beneficiare di una consulenza.

211 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Abitazione > Situazione dell'abitazione a livello di dotazioni e rumore

212 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Abitazione > Affitto al m²

213 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Abitazione > Superficie media per abitante

214 Jackson / Sibourd-Baudry et al. 2021

215 Bonvin / Lovey et al. 2020

Per un sostegno concreto, le persone svantaggiate sul mercato dell'alloggio possono rivolgersi a servizi specializzati di diverso tipo. Nel 2018, l'UFAB e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) hanno pubblicato una guida per Cantoni, Città e Comuni ricca di spunti concreti. La guida mostra come si possono sostenere le economie domestiche socialmente svantaggiate mediante servizi di aiuto all'alloggio prestatati autonomamente o in collaborazione con ONG²¹⁶. Nel Cantone di Zurigo, per esempio, la fondazione Domicil procura ogni anno appartamenti adeguati a buon mercato a famiglie o persone sole che altrimenti, a causa del loro reddito e/o delle loro origini, difficilmente troverebbero un alloggio. In questo modo, fornisce un importante contributo alla stabilizzazione economica e all'integrazione sociale di famiglie e persone svantaggiate su più fronti²¹⁷. Nei Cantoni di Zurigo e Berna mentori volontari assistono persone socialmente svantaggiate nella ricerca di un alloggio²¹⁸. Nel Cantone di Basilea Città, l'associazione IG Wohnen difende gli interessi di chi è svantaggiato sul libero mercato dell'alloggio e promuove progetti e misure per risolvere i problemi legati alla situazione abitativa²¹⁹. Nel Cantone di Vaud, la fondazione Le Relais aiuta le persone senza fissa dimora a trovare un alloggio stabile²²⁰. A Bienne, l'associazione Casanostra aiuta le persone ad acquisire le competenze necessarie per potersi presentare con successo sul mercato abitativo²²¹. Anche in altri Cantoni organizzazioni private prestano aiuto nella ricerca di un alloggio o in caso di conflitto.

Dopo la conclusione del programma «Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative»²²², l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e l'UFAB hanno conferito all'Unione delle città svizzere l'incarico di istituire la «Rete Quartieri vitali» (*Netzwerk Lebendige Quartiere*)²²³, il cui obiettivo è mettere a disposizione delle Città, dei Comuni e delle istituzioni interessati le conoscenze e le esperienze acquisite sullo sviluppo dei quartieri grazie ai progetti urbani e alle attività dei Comuni che hanno partecipato al programma²²⁴.

216 www.ufab.admin.ch > Politica dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «politica dell'alloggio» > Servizi di aiuto all'alloggio per le economie domestiche socialmente svantaggiate: una guida per Cantoni, Città e Comuni

217 www.domicilwohnen.ch

218 Nel progetto «WohnFit» di Caritas Zurigo, volontari aiutano famiglie socialmente svantaggiate nella ricerca di un alloggio: www.caritas-zuerich.ch > aktiv werden > freiwilliges Engagement > Freiwillige zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. All'Internet café «Power-Point» di Berna, gestito dal Comitato dei disoccupati e degli indigenti (*Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen*, KABBA), collaboratori volontari assistono disoccupati e indigenti nella ricerca di un alloggio. www.internetcafe-powerpoint.ch > Wohnungssuche

219 www.ig-wohnen.ch

220 www.relais.ch > prestations > se loger

221 www.casanostra-biel.ch > Angebot > Wohnfit

222 www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Programmi e progetti > Projets urbains

223 La «Rete Quartieri vitali» è una delle attività previste dalla Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+ ed è attuata nel quadro del programma «Coesione nei quartieri»: www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Strategia e pianificazione > Politica degli agglomerati

224 www.lebendige-quartiere.ch

Con il programma «Periurban», la CFM ha sostenuto la promozione dell'integrazione in regioni che non avevano in precedenza praticamente promosso la coesione sociale e, in particolare, l'integrazione dei migranti oppure le cui misure non avevano beneficiato del sostegno della Confederazione. La terza e ultima fase di attuazione è iniziata nel 2016 e si è conclusa nel 2020. Hanno così potuto essere sostenuti progetti innovativi di Comuni rurali volti a rafforzare la coesione sociale e la partecipazione della popolazione. La valutazione è attesa nel 2021; nel 2022 la CFM metterà a disposizione di un ampio pubblico i risultati di questo programma durato 12 anni²²⁵.

Con il calo delle domande d'asilo durante la pandemia è calato anche il clamore mediatico su previsti alloggi per richiedenti l'asilo. Stando a un rapporto pubblicato dall'UFAB nel 2017, la situazione abitativa delle persone con procedura d'asilo conclusa è piuttosto precaria: in confronto alla popolazione svizzera, dispongono soltanto della metà dei locali e della superficie abitabile. Mentre alcuni Comuni, in particolare urbani, offrono misure di sostegno, altre autorità creano volutamente ostacoli prevedendo, per esempio, per i beneficiari dell'aiuto sociale limiti di copertura delle pigioni così bassi da render loro impossibile trovare un alloggio²²⁶. D'altra parte, hanno preso piede anche iniziative per l'accoglimento di rifugiati in famiglie ospiti o comunità abitative, per esempio «Wegeleben», un'offerta ideata da giovani che mette in contatto comunità abitative con locali liberi e rifugiati in cerca di alloggio. L'offerta è finora disponibile nei Cantoni di Berna, Zurigo, Argovia, Basilea Città, Basilea Campagna e Friburgo²²⁷. Dal gennaio del 2019, il progetto pilota avviato nel 2015 dall'Aiuto svizzero ai rifugiati (ASR) per l'accoglimento in famiglie ospiti di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti, è portato avanti da quattro organizzazioni specializzate: dall'associazione Familynetwork²²⁸ nel Cantone di Argovia, dall'associazione prima familia²²⁹ nel Cantone di Berna, dalla fondazione Le Relais²³⁰ nel Cantone di Vaud e dal servizio sociale cantonale Hospice général²³¹ a Ginevra²³². Fino al 2020, il servizio di aiuto all'alloggio di Caritas Berna ha procurato alloggi a rifugiati riconosciuti su incarico del Cantone. Il servizio è stato soppresso nel quadro della ristrutturazione del settore dell'asilo e dei rifugiati nel Cantone di Berna.

In adempimento di un postulato, il Consiglio federale ha commissionato nel 2019 un'analisi della situazione delle donne rifugiate, dalla quale è emerso che occorre intervenire nella formazione e nella sensibilizzazione del personale, nell'attività di informazione e sostegno ai richiedenti e nell'identificazione delle vittime di violenza sessua-

225 www.periurban.ch > Periurban > Programm (in tedesco e francese)

226 Heye / Bosshard / Hermann 2017

227 www.wegeleben.ch

228 www.familynetwork.ch > Pflegefamilien > Gastfamilie werden

229 www.prima-familia.ch > Dienstleistungen > Gastfamilienprojekt (in tedesco e francese)

230 www.relais.ch

231 www.donshg.ch > Nous aider autrement > Types de dons > Hébergement

232 www.fluechtlingshilfe.ch > Medien > Medienmitteilungen > Die SFH übergibt das erfolgreiche Gastfamilienprojekt in neue Hände (03.12.2018; in tedesco e francese)

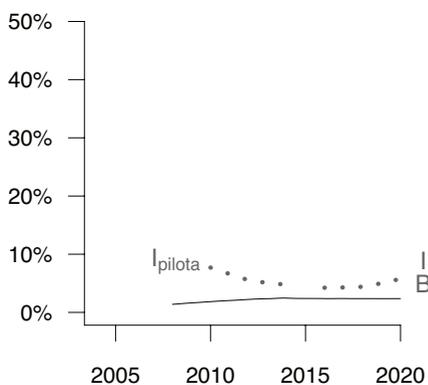
le.²³³ Nel suo rapporto del 2019 sugli alloggi nei centri d'asilo federali, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) giunge alla conclusione che, in linea generale, nessun diritto fondamentale o umano è violato, ma che ci sono carenze preoccupanti dal punto di vista dei diritti umani. La CNPT deplora tra l'altro che, soprattutto per le persone alloggiate in centri d'asilo discosti, l'accesso alla comunità locale e alle infrastrutture urbane non sia sempre sufficientemente garantito²³⁴.

In quanto particolare, la situazione abitativa dei nomadi è trattata separatamente nel capitolo 6.3.5.

6.2.4 Salute

Conformemente agli obiettivi sociali della Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni devono adoperarsi affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla propria salute (art. 41 cpv. 1 lett. b Cost.). Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) include, fra l'altro, il diritto all'accesso paritario e non discriminatorio alle cure mediche di base. L'assicurazione malattie di base è obbligatoria per tutte le persone residenti in Svizzera, compresi i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone senza permesso di dimora. L'accesso all'assistenza sanitaria non è però garantito in ugual misura a tutti, in parte anche per motivi di discriminazione razziale diretta o, molto più spesso, indiretta.

Fatti e cifre



Come emerge dal grafico 4, dai dati dei servizi di consulenza e da quelli dell'indagine CiS sulla discriminazione nel sistema sanitario non si delinea una tendenza chiara²³⁵. Nel 2020 il numero delle consulenze e i casi di discriminazione vissuta rilevati nell'indagine CiS (I pilota e I) sono rimasti all'incirca costanti in termini percentuali²³⁶. La banca dati DoSyRa (B) riporta 28 casi di consulenza nel settore sanitario nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni), contro i 6 del 2019 (su un totale di 352 segnalazioni). Questo forte aumento è ascrivibile almeno in parte alla

Grafico 4: discriminazione nel settore sanitario

233 Postulato Feri Yvonne (16.3407) «Analisi della situazione delle donne rifugiate»

234 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Centri d'asilo federali: alloggio conforme ai diritti dell'uomo, possibilità di miglioramento in determinati settori (11.01.2019)

235 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I)

236 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

rielaborazione delle modalità di rilevazione²³⁷. Nel complesso, anche nel 2020 i dati si sono attestati a un livello basso.

Dagli indicatori dell'UST emerge che la migrazione può avere ripercussioni negative sulla salute o rendere molto più difficile l'accesso alle cure mediche se accompagnata da caratteristiche come un basso livello d'istruzione, condizioni di lavoro o di vita difficili o la scarsa conoscenza delle lingue nazionali²³⁸. Tra il 2015 e il 2018 non si è riscontrato un cambiamento significativo nella percentuale di persone con retroterra migratorio che per motivi finanziari non ha potuto accedere a cure mediche o odontoiatriche. Nel 2018, la differenza tra uomini con o senza retroterra migratorio che avevano rinunciato a cure mediche non era più statisticamente rilevante. Resta invece marcata la differenza per quanto riguarda le cure odontoiatriche: le persone con retroterra migratorio di prima generazione vi rinunciano più spesso di quelle senza retroterra migratorio (il 5% contro il 2%). Rispetto al 2016 la situazione è globalmente migliorata. A far registrare il calo più significativo nella rinuncia alle visite odontoiatriche è la popolazione con retroterra migratorio della seconda o di generazioni successive²³⁹.

Secondo la valutazione dei risultati dell'Indagine sulla salute in Svizzera commissionata dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), la migrazione rappresenta solo parzialmente un rischio per la salute. Ciò nonostante, le persone con retroterra migratorio risultano più spesso svantaggiate²⁴⁰. Lo stato di salute delle persone che risiedono da tempo in Svizzera è peggiore a quelle dei nuovi immigrati (per una serie di indicatori di salute fisica e mentale). Le differenze di salute rispetto alla popolazione senza retroterra migratorio sono marcate, soprattutto per le persone con retroterra migratorio di prima generazione²⁴¹. Quasi tutti i gruppi della popolazione con retroterra migratorio mostrano un maggior carico psicologico. Una parte sostanziale delle differenze di salute fisica e mentale può essere attribuita a disuguaglianze nella dota-

237 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13; Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

238 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Salute. Per le correlazioni tra la situazione sociale di partenza (p. es. misurata in base al livello d'istruzione) e lo stato di salute, cfr. «Salute – Statistica tascabile 2018»: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni; Weber / Hösl 2020: 8

239 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Salute > Accesso alle cure

240 Guggisberg/Bodory et al. 2020. L'Indagine svizzera sulla salute è stata condotta nel 2017 per mezzo di interviste telefoniche e questionari scritti nelle lingue nazionali. Le persone senza conoscenze sufficienti di una lingua nazionale o quelle che non figurano nel registro del campione utilizzato non sono state intervistate. I risultati non possono quindi essere trasposti a tutta la popolazione migrante, in particolare alle persone con statuto di soggiorno precario (richiedenti l'asilo, sans-papiers).

241 Gli immigrati di prima generazione provenienti dall'Europa settentrionale e occidentale costituiscono un'eccezione. Rappresentano più della media una forza lavoro altamente qualificata, possiedono un livello d'istruzione più elevato e non si differenziano praticamente dalla popolazione senza retroterra migratorio per quanto riguarda gli indicatori di salute osservati: Guggisberg / Bodory et al. 2020: 4

zione di risorse o a differenze di status sociale, in particolare di livello d'istruzione²⁴². È stato dimostrato che la povertà finanziaria e le condizioni di lavoro precarie (p. es. attività lavorativa fisicamente gravosa, esposizione a rumore e gas di scarico, compiti monotoni, poche opportunità di codecisione e codeterminazione), così come il mancato riconoscimento in termini retributivi portano a un aumento dei danni alla salute²⁴³. Tuttavia, le differenze sono in parte ascrivibili anche allo status migratorio. La Statistica della salute 2019 dell'UST evidenzia che, oltre allo status sociale, ad avere un ruolo determinante per le condizioni di salute è il sostegno sociale, che spesso manca, specie ai migranti di prima generazione²⁴⁴. Nell'accesso all'assistenza sanitaria di base non si riscontrano praticamente differenze sistematiche, mentre ve ne sono nella scelta del medico. Le persone con retroterra migratorio consultano meno spesso uno specialista e si recano più spesso degli svizzeri al pronto soccorso, negli ambulatori o nei policlinici²⁴⁵. L'UFSP dedica un'attenzione prioritaria al miglioramento dell'assistenza sanitaria dei richiedenti l'asilo, che rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile e soffrono spesso di problemi di salute²⁴⁶.

Misure di protezione dalla discriminazione

Tra il 2002 e il 2017, il programma «Migrazione e salute» dell'UFSP ha contribuito a promuovere le pari opportunità e l'integrazione dei migranti residenti in Svizzera sul piano della salute. Dopo la conclusione del programma, i principali provvedimenti sono stati integrati come tema trasversale nei compiti delle divisioni dell'UFSP. Le misure più importanti sono portate avanti nei settori dell'alfabetizzazione e dell'informazione sanitaria. L'obiettivo è di rafforzare le competenze dei professionisti della salute nella gestione dei migranti e a promuovere l'interpretariato culturale in ambito²⁴⁷. L'attenzione va tuttavia posta sulle opportunità di tutti i gruppi socialmente svantaggiati. Le pari opportunità sono una delle quattro aree d'intervento della strategia «Sanità2020»²⁴⁸ e rientrano tra le sfide prioritarie della strategia «Sanità2030»²⁴⁹.

Nell'aprile del 2020, la fondazione Promozione Salute Svizzera, l'UFSP e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (CDS) hanno pubblicato un rapporto

242 Secondo l'OMS le disparità sociali sono la principale causa delle differenze di salute. Gran parte della popolazione straniera si trova spesso negli strati sociali più bassi (in termini di livello d'istruzione o di reddito): Bundesamt für Statistik 2019: 50

243 Weber 2020: 38

244 Esiste una correlazione tra migrazione da un lato e mancanza di sostegno sociale e forte carico psichico dall'altro: Bundesamt für Statistik 2019: 50

245 Bundesamt für Statistik 2019

246 www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Pari opportunità nell'ambito delle cure > Assistenza sanitaria per i richiedenti l'asilo

247 www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Programma migrazione e salute 2002–2017

248 www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Attività di promozione delle pari opportunità; www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Sanità2020

249 www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Sanità2030

sulle pari opportunità nella promozione della salute e la prevenzione²⁵⁰. Secondo il rapporto, l'assenza di pari opportunità nel campo della salute è una minaccia per la coesione sociale. Accanto a fattori individuali, gli svantaggi sociali e soprattutto un retroterra migratorio limitano le pari opportunità in ambito sanitario e ostacolano l'accesso a risorse materiali, sociali e culturali. Le misure sono rivolte direttamente ai gruppi socialmente svantaggiati. Sono invece quasi inesistenti i provvedimenti che puntano a cambiare le condizioni quadro e a intervenire a livello strutturale²⁵¹. Il rapporto funge da base per definire le misure della strategia nazionale contro le malattie non trasmissibili nell'ottica della promozione delle pari opportunità.

Diversi studi finanziati dall'UFSP mostrano che le madri e i neonati con retroterra migratorio incontrano più problemi durante la gravidanza e il parto delle madri e dei neonati svizzeri²⁵². Un'analisi della situazione realizzata nel 2019 ha confermato che l'accesso delle donne rifugiate all'assistenza sanitaria è tuttora insufficiente e raccomanda tra l'altro di adottare i provvedimenti necessari affinché il personale medico e di assistenza e gli interpreti interculturali dispongano delle conoscenze necessarie per poter rispondere ai bisogni delle donne e delle ragazze rifugiate e, nel limite del possibile, siano di sesso femminile. Inoltre, evidenzia anche la presenza di lacune nell'assistenza perinatale²⁵³. Le conclusioni dell'analisi sono confluite nel rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Feri Yvonne 16.3407 «Analisi della situazione delle donne rifugiate».

Con il sostegno dell'UFSP, la rete «Swiss Hospitals for Equity», nata nel 2014 dal progetto «Migrant friendly Hospitals», s'impegna in favore delle pari opportunità e della qualità dell'assistenza sanitaria e si prefigge di migliorarne l'accessibilità soprattutto per i gruppi svantaggiati della popolazione promuovendo le competenze transculturali del personale, l'empowerment dei pazienti e il ricorso ai servizi di interpretariato. Al momento ne fanno parte una decina di ospedali, principalmente cliniche universitarie, delle tre regioni linguistiche. Gli ospedali privati non sono rappresentati. La rete è in fase di espansione e sta cercando nuovi membri²⁵⁴.

Nel quadro del progetto interdisciplinare di dialogo e di informazione sulla prima infanzia sostenuto dall'UFSP, dalla SEM e dalla fondazione Promozione Salute Svizzera, l'associazione «Rete svizzera per la custodia dei bambini» ha organizzato alla fine del 2019 un evento dedicato al tema delle pari opportunità nell'infanzia. L'evento ha

250 Weber 2020; Weber/Hösli 2020

251 Weber/Hösli 2020: 10

252 www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien und Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Mutter-Kind-Gesundheit in der Migrationsbevölkerung (in tedesco e francese)

253 Amacker / Büchler / Efiomayi-Mäder et al. 2019. Rapporto commissionato dal Consiglio federale in adempimento del postulato Feri Yvonne 16.3407 «Analisi della situazione delle donne rifugiate» (in tedesco e francese).

254 www.hospitals4equity.ch; www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Pari opportunità nell'ambito delle cure > Swiss Hospitals for Equity

evidenziato che le famiglie con problemi di salute o svantaggiate sul piano socio-economico hanno raramente accesso alle misure e ai servizi di sostegno alla prima infanzia e che quelle che beneficiano dell'aiuto sociale o con retroterra migratorio ricorrono raramente a un servizio di consulenza genitoriale²⁵⁵. Il sostegno alla prima infanzia è inoltre un ambito di cui si occupa la Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI). Insieme alla SEM, la segreteria della CDI ha organizzato una serie di eventi dedicati alla migrazione e alla formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia (p. es. promozione linguistica nella prima infanzia destinata ai figli di rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente)²⁵⁶. Nell'ambito del piano «Sostegno alla prima infanzia», che s'inserisce nella Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili, è stato condotto uno studio preliminare sulla promozione di una rete di sostegno incentrata sulla famiglia. Dopo la conclusione dei due progetti «Dialogo sull'integrazione» e «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano», il tema è stato portato avanti dalla piattaforma di scambio intercantonale Prima infanzia, istituita nel 2017, ai cui lavori partecipano regolarmente i rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (CDS) e della Conferenza dei Governi cantonali (CdC).

Nel rapporto in adempimento dei postulati 19.3417 «Strategia per rafforzare il sostegno alla prima infanzia»²⁵⁷ e 19.3262 «Se i bambini stanno bene, la Svizzera sta meglio»²⁵⁸, adottato nel febbraio del 2021, il Consiglio federale ha esaminato le possibilità di sviluppo della politica in materia di prima infanzia. Nel documento fa per la prima volta il punto della situazione sulle misure adottate da Confederazione, Cantoni e Comuni e rileva che la maggior parte dei Cantoni e delle Città più importanti, così come un numero crescente di Città e Comuni di minori dimensioni hanno definito una strategia per lo sviluppo della prima infanzia, in base alla quale finanziano e sostengono varie offerte. La Confederazione mette a disposizione informazioni statistiche e promuove la ricerca in questo campo. Inoltre, in collaborazione con gli attori dei diversi livelli statali e la società civile, attua programmi d'incentivazione nazionali, eroga aiuti finanziari e regola i titoli della formazione professionale e i programmi quadro d'insegnamento legati alla prima infanzia. Per il momento non si avverte la necessità di ampliare le attività della Confederazione. Si potrebbero tuttavia migliorare i dati disponibili sull'integrazione dei bambini migranti in età prescolastica

255 www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien und Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Veranstaltungen zum Thema Chancengleichheit > Fachtagung Frühe Kindheit (in tedesco e francese)

256 www.kip-pic.ch/it > Programmi d'integrazione cantonali > Sostegno alla prima infanzia; www.ufsp.admin.ch > Vivere in salute > Promozione della salute e prevenzione > Promozione della salute e prevenzione per bambini e adolescenti > Prima infanzia

257 Postulato Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale 19.3417 «Strategia per rafforzare il sostegno alla prima infanzia»

258 Postulato Gugger 19.3262 «Se i bambini stanno bene, la Svizzera sta meglio»

e si potrebbe promuovere maggiormente l'accesso dei bambini con retroterra migratorio alle prestazioni²⁵⁹ nel settore della prima infanzia²⁶⁰.

I Cantoni attuano i loro provvedimenti nel quadro di questi progetti nazionali ma anche autonomamente. L'attenzione è posta prevalentemente sulla gestione della diversità, per esempio attraverso il miglioramento delle conoscenze della lingua locale da parte dei professionisti della sanità alloglotti o la formazione continua del personale di assistenza e di altre figure chiave. In tutti i Cantoni i migranti sono informati in modo mirato sul funzionamento e le peculiarità del sistema sanitario svizzero e su temi legati alla salute. L'approccio adottato per l'attività d'informazione è sempre più proattivo, vale a dire che sono gli specialisti a recarsi dai gruppi target. Il fatto di porre l'accento sulla diversità non contribuisce necessariamente a riconoscere e gestire meglio il razzismo nel settore sanitario e può addirittura inibire la percezione del razzismo. Il grado di sensibilità al razzismo e di conoscenza del fenomeno determina se e come la discriminazione razziale è percepita nel lavoro quotidiano²⁶¹.

La Croce Rossa svizzera (CRS) s'impegna da diversi anni con programmi e progetti contro il razzismo e la discriminazione nel settore sanitario, per esempio mediante workshop di sensibilizzazione e di formazione o uno strumento di e-learning²⁶². La «Strategia2030» adottata nel 2020 si focalizza tra l'altro sui campi di intervento «sanità e sostegno nel quotidiano» (accesso all'assistenza sanitaria) e «integrazione e migrazione». Per migliorare la parità di accesso alle informazioni sanitarie in Svizzera, la CRS gestisce inoltre il portale migesplus.ch che fornisce informazioni in numerose lingue su questioni attinenti alla salute²⁶³. migesplus.ch supporta le istituzioni sanitarie e gli specialisti nella concezione e nella divulgazione di informazioni sanitarie adatte ai gruppi di destinatari o ai gruppi sociali svantaggiati. Nel novembre del 2019 migesplus.ch ha organizzato il primo simposio nazionale sull'informazione comprensibile destinato ai professionisti della promozione della salute e della prevenzione²⁶⁴.

La parità di accesso alle offerte di promozione della salute è un tema sempre più attuale anche in relazione ai migranti anziani. Il Forum nazionale «Vecchiaia e migrazione» lavora da diversi anni con i principali attori dei settori della salute, della vecchiaia e dell'integrazione per promuovere la salute e l'integrazione dei migranti più anziani e migliorare il loro accesso all'assistenza sanitaria²⁶⁵.

259 Le prestazioni nell'ambito della politica della prima infanzia comprendono sia il sostegno alla prima infanzia in generale e le prestazioni di consulenza e aiuto per affrontare le sfide nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà che gli aiuti complementari all'educazione.

260 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Punto della situazione sulla politica della prima infanzia e sul ruolo della Confederazione (03.02.2021)

261 Cfr. p. es. Stadt Zürich, Interdepartementale Arbeitsgruppe 2017

262 www.redcross.ch > Für Sie da > Gesundheit / Integration > Gegen Rassismus und Diskriminierung

263 www.migesplus.ch

264 www.redcross.ch > Aktuell > News > Agenda: Symposium migesplus: Zielgruppengerechte Kommunikation: Botschaften, die ankommen (18.11.2019)

265 www.alter-migration.ch

Non tutti i gruppi della popolazione sono toccati nella stessa misura dalla pandemia di COVID-19 e dai provvedimenti adottati per combatterla. Oltre agli aspetti sanitari considerati dall'UFSP per definire i gruppi a rischio, devono entrare in linea di conto fattori socioeconomici, socioculturali come pure fattori legati allo statuto di soggiorno²⁶⁶ che possono contribuire alla discriminazione e alla maggiore vulnerabilità sanitaria (contagio, decorso, mortalità, carico psicologico, possibilità di aderenza terapeutica)²⁶⁷. Per combattere la pandemia, ma anche per garantire la protezione e l'accesso alle misure di sostegno a tutta la popolazione residente in Svizzera, è importante che le informazioni siano accessibili e comprensibili per tutti. Oltre a fornire rapidamente una traduzione in varie lingue, occorre utilizzare il maggior numero possibile di canali di informazione (attori chiave, organizzazioni di consulenza, organizzazioni di migranti ecc.). Sul suo sito Internet l'UFSP offre informazioni in lingua facile, in lingua dei segni e in 24 lingue straniere e rinvia alla piattaforma migesplus.ch della CRS, che funge da portale per le pari opportunità in materia di salute²⁶⁸. Adotta inoltre misure per produrre materiale audiovisivo nelle lingue della popolazione migrante e per diffondere in modo mirato informazioni a questo gruppo di destinatari (distribuzione attraverso i media delle comunità di migranti, reti peer-to-peer, associazioni e organizzazioni religiose della popolazione migrante ecc.). Inoltre, l'Alleanza Competenze per la salute ha allestito un elenco di fonti di informazione affidabili per il vasto pubblico, di consigli destinati ai professionisti della salute per l'approntamento di informazioni e di offerte specifiche durante la pandemia di COVID-19²⁶⁹. Nel novembre del 2020 la SEM e l'UFSP hanno organizzato un convegno sulla salute e l'integrazione focalizzato sull'accesso alle informazioni durante la pandemia di COVID-19. Gli attori che lavorano direttamente con le persone a rischio hanno dichiarato che a costituire una sfida considerevole sono le informazioni insufficienti o di difficile comprensione e la mancanza di risorse per attuare le misure di protezione tenuto conto degli spazi abitativi ristretti, delle scarse risorse finanziarie, della situazione lavorativa ecc²⁷⁰.

266 Per valutare l'impatto della pandemia e, in particolare, dei provvedimenti adottati sulla salute e sulla vita della popolazione, l'UFSP ha creato una task force e sta portando avanti diversi progetti come «Covid norms» e «Covid-19 Social Monitor». L'obiettivo è ottenere dati epidemiologici e generare altre informazioni rilevanti per il decorso della pandemia, in special modo sulla salute e il benessere della popolazione residente in Svizzera: www.ufsp.admin.ch > Malattie > Malattie infettive: focolai, epidemie e pandemie > Insorgenze e epidemie attuali > Coronavirus > Situazione in Svizzera > Monitoraggio

267 Come documentano primi studi: Bonvin / Lovey, et al. 2020; De Ridder / Vuilleumier et al. 2021; Brün-
gingk et al. 2020; Riou / Panczak / Egger 2021; Petrucci / Alcoba / Jackson 2020

268 www.ufsp.admin.ch > Malattie > Malattie infettive: focolai, epidemie e pandemie > Insorgenze e epidemie attuali > Coronavirus > Download in diverse lingue > Informazioni nelle lingue della popolazione migrante e Contenuti senza barriere. Già nel maggio del 2020, uno studio ha analizzato l'alfabetizzazione sanitaria della popolazione svizzera in relazione al nuovo coronavirus, cercando in particolare di capire come le informazioni vengono trovate, comprese, valutate e utilizzate per prevenire il contagio e promuovere la salute. Poco meno della metà della popolazione ha difficoltà a gestire le informazioni sulla COVID-19 e a valutare l'attendibilità delle informazioni. Uno studio sull'alfabetizzazione sanitaria della popolazione migrante è stato pubblicato nel maggio 2021: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitspolitik > Gesundheitskompetenz

269 www.allianz-gesundheitskompetenz.ch

270 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Veranstaltungen zum Thema Chancengleichheit > Tagung Integration und Gesundheit

Sebbene nel periodo in esame non siano state condotte attività di sensibilizzazione specifiche nel campo della discriminazione razziale nel settore sanitario, l'urgenza di raggiungere l'intera popolazione a causa della pandemia può avere un impatto a lungo termine e, nel migliore dei casi, contribuire all'apertura delle istituzioni.

Recenti studi commissionati dall'UFSP mostrano che per quanto concerne il rispetto dei provvedimenti non si osservano praticamente differenze legate alla situazione socioeconomica o al retroterra migratorio²⁷¹. Tuttavia, a soffrire particolarmente della crisi causata dalla pandemia sembrano essere le persone che non dispongono di sufficienti risorse finanziarie e non possono contare su un buon sostegno sociale. Sono infatti più spesso esposte a un elevato rischio di infezione (sul lavoro, in spazi abitativi ristretti ecc.) e sono più difficili da raggiungere (barriere linguistiche, statuto di soggiorno, isolamento sociale)²⁷². I servizi statali devono impegnarsi attivamente affinché le loro prestazioni raggiungano tutta la popolazione, compresi i sans-papiers, le persone con statuto di soggiorno precario²⁷³, i richiedenti l'asilo, ma anche i sinti e gli jenisch, che sono esposti a un alto rischio sanitario nelle poche e precarie aree di sosta e di transito.

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 sanciti all'articolo 41 capoverso 1 lettera a prevedono inoltre che ognuno sia partecipe della sicurezza sociale (assicurazioni sociali, aiuto sociale e soccorso d'emergenza).

I presupposti per poter accedere e avere diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali – di competenza della Confederazione – sono definiti nelle pertinenti basi legali. Queste possono, per motivi fondati, contemplare 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 – regolamentati sul piano cantonale e in parte comunale – prevedono invece forme di aiuto in funzione del bisogno destinate a tutte le persone in stato di necessità che si trovano sul territorio svizzero. La loro finalità è aiutare chi è in stato di bisogno, a prescindere dalla nazionalità o dallo statuto di soggiorno, tenendo conto della situazione particolare e delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili (principio di individualizzazione).

271 Nivette/Ribeaud et al 2021; www.zhaw.ch > Hochschule > Forschung > Forschungsdatenbank: Covid-19 Social Monitor; www.covid-norms.ch > Monitoring und Analyse von Präventions-Verhalten

272 Primi studi lo dimostrano: Bonvin / Lovey, et al. 2020; De Ridder / Vuilleumier et al. 2021; Brüningk et al. 2020; Riou / Panczak / Egger 2021; Petrucci / Alcobá / Jackson 2020

273 Burton-Jeangros et al. 2020

Fatti e cifre

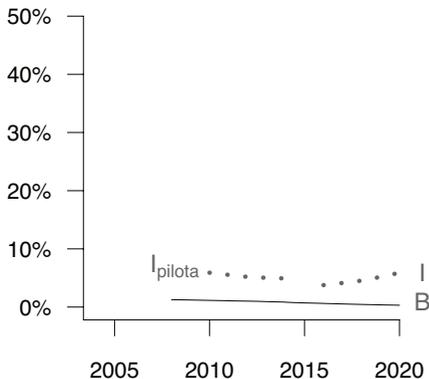


Grafico 5: discriminazione nel settore sociale

Sia nel settore delle assicurazioni sociali sia in quello dell'aiuto sociale sono disponibili pochi dati specifici sulla discriminazione razziale. Le fonti consultate permettono di rilevare differenze e/o disparità di trattamento basate sulla nazionalità o lo statuto di soggiorno, ma non discriminazioni ingiustificate fondate su altre caratteristiche, quali il colore della pelle o l'appartenza religiosa. Anche nel grafico 5, quindi, le discriminazioni nel settore sociale sono poco visibili: sia i dati dell'indagine CiS (I) che quelli dei servizi di consulenza (B) restano a un livello basso e stabile e non permettono di individuare una tendenza²⁷⁴. La banca dati DoSyRa riporta 57

casi su un totale di 572 segnalazioni nel 2020 nelle categorie rilevanti per l'ambito sociale (servizi sociali: 48; assicurazioni sociali: 5; case di cura/alloggi protetti: 4)²⁷⁵. Nel 2019 erano 10 su 352 (servizi sociali: 6; assicurazioni sociali: 0; case di cura/alloggi protetti: 4)²⁷⁶. Questo forte aumento nel 2020 dei casi di consulenza nel settore sociale è però ascrivibile almeno in parte alla rielaborazione delle modalità di rilevazione, volta a tenere meglio conto della discriminazione strutturale. La raccolta della CFR non rileva specificamente il settore sociale; nel periodo in esame non sono state emanate sentenze concernenti l'aiuto sociale²⁷⁷.

Nell'indagine CiS la percentuale di persone che concordano con l'affermazione che gli stranieri abusano del sistema di sicurezza sociale in Svizzera resta elevata, seppur tendenzialmente in calo (2020: 41%; 2018: 47%; 2016: 53%). D'altra parte, il 68 per cento della popolazione concorda con l'affermazione che gli stranieri sono necessari per l'economia e il finanziamento delle opere sociali²⁷⁸.

La situazione materiale dei diversi gruppi della popolazione svizzera è rimasta pressoché invariata dall'ultimo rapporto. Secondo gli indicatori dell'integrazione dell'UST, nel 2018 la quota della privazione materiale era di tre volte superiore tra le persone con retroterra migratorio di seconda o di generazioni successive rispetto a quella delle persone senza retroterra migratorio (il 9% contro il 3%); tra la prima generazio-

274 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I)

275

276 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

277 www.ekr.admin.ch/it > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

278 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

ne era dell'8 per cento²⁷⁹. Anche il tasso di rischio di povertà è significativamente più elevato tra le persone con retroterra migratorio di prima generazione che tra quelle senza retroterra migratorio (il 20% contro il 10%)²⁸⁰. La differenza del tasso di povertà reale, invece, è leggermente inferiore (l'11% contro il 7%)²⁸¹. Benché entrambi i tassi siano soggetti a fluttuazioni, si osserva una differenza significativa costante tra i due gruppi della popolazione.

Nel 2019, tra gli stranieri il tasso di beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale era circa tre volte superiore a quello rilevato tra i cittadini svizzeri (il 6% contro il 2%)²⁸². Oltre all'elevata percentuale di lavoratori stranieri impiegati in settori esposti a oscillazioni congiunturali e in cui sono pagati salari bassi e al basso livello d'istruzione di una parte della popolazione straniera, il rapporto pubblicato dall'Iniziativa delle Città per la politica sociale sul confronto degli indicatori 2019 dell'aiuto sociale nelle Città svizzere menziona esplicitamente anche il non riconoscimento dei titoli di studio come fattore di una maggiore dipendenza dall'aiuto sociale²⁸³. Il rischio di dipendere dall'aiuto sociale è inoltre particolarmente elevato per i rifugiati, specialmente se disposizioni cantonali specifiche impediscono, per esempio, l'accesso a provvedimenti d'integrazione adeguati e coordinati. Il rapporto rileva anche che, a differenza della popolazione autoctona, tra gli stranieri il tasso di beneficiari dell'aiuto sociale degli uomini è inferiore a quello delle donne. In quasi tutte le Città, il rischio dei cittadini stranieri di dipendere dall'aiuto sociale è circa il doppio se non addirittura il triplo o il quadruplo di quello degli svizzeri; è interessante notare che è particolarmente elevato nelle Città in cui la quota di stranieri tra la popolazione residente è nettamente inferiore alla media.

Il rapporto del 2019 ha inoltre analizzato i motivi per i quali i beneficiari dell'aiuto sociale smettono di percepire le prestazioni ed è giunto alla conclusione che, per gli stranieri, l'aiuto sociale funge più spesso da assicurazione sociale, mentre i casi di cittadini svizzeri vengono più frequentemente conclusi perché altre prestazioni sociali (dell'AD o dell'AI) garantiscono la copertura del fabbisogno vitale. Nel caso degli svizzeri, dunque, l'aiuto sociale funge più sovente da prestazione provvisoria fino all'accertamento del diritto a prestazioni delle assicurazioni sociali e al versamento di queste ultime. Nel caso degli stranieri, invece, la quota di coloro che possono rinunciare all'aiuto sociale in seguito al miglioramento della propria situazione reddituale è relativamente più elevata. Se possono uscire dal sistema, infatti, è perché sono riusciti

279 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Aiuto sociale e povertà > Deprivazione materiale. I dati più recenti risalgono al 2018.

280 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Aiuto sociale e povertà > Tasso di rischio di povertà

281 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Aiuto sociale e povertà > Tasso di povertà

282 Nel 2019, il tasso generale dei beneficiari dell'aiuto sociale era del 3,2%: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > beneficiari dell'aiuto sociale > Aiuto sociale finanziario

283 Beyeler / Schuwey / Kraus 2020: 28 segg.

a entrare (o rientrare) nel mercato del lavoro. Tuttavia, per i rifugiati o le persone in situazione di ricongiungimento familiare è più difficile trovare un posto di lavoro e quindi di anche acquisire il diritto a prestazioni delle assicurazioni sociali²⁸⁴. In questi casi, la copertura del fabbisogno vitale resta garantita esclusivamente dall'aiuto sociale.

Secondo l'ordinanza sulla cittadinanza entrata in vigore nel 2018, chi nei tre anni immediatamente precedenti la domanda o durante la procedura di naturalizzazione percepisce prestazioni dell'aiuto sociale non soddisfa i requisiti richiesti per la naturalizzazione. Il grado d'integrazione necessario presuppone esplicitamente la partecipazione alla vita economica²⁸⁵. Nel pertinente rapporto esplicativo, il Consiglio federale sottolinea comunque che la percezione di prestazioni dell'aiuto sociale non costituisce un ostacolo assoluto alla naturalizzazione. Ciò nonostante, alcuni Cantoni prevedono normative più restrittive circa tale criterio, con termini di cinque (BL, NW, TG, SZ, UR) o persino di dieci anni (BE, GR, AG)²⁸⁶. Le disposizioni previste a livello di ordinanza sono state criticate da organizzazioni per i diritti umani e dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), che ne mettono in dubbio la conformità al principio dell'uguaglianza giuridica e al divieto di discriminazione. Nel 2019 sono entrate in vigore disposizioni ancora più rigide per il rinnovo del permesso di soggiorno²⁸⁷. Il rapporto del 2019 sul confronto dei dati dell'aiuto sociale nelle Città svizzere considera questi inasprimenti come uno dei motivi per il calo del tasso di beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale tra gli stranieri che, nonostante vi abbiano diritto, vi rinunciano per paura di perdere il diritto di soggiorno e, in caso di necessità modeste, cercano un'altra soluzione²⁸⁸.

La discriminazione razziale colpisce in modo particolare persone in condizioni sociali precarie. Per loro è più difficile sottrarsi cambiando appartamento o lavoro o assumersi i rischi insiti in un processo. A questo si aggiunge che la diffidenza nei confronti dei beneficiari stranieri dell'aiuto sociale è maggiore. La correlazione tra statuto socioeconomico e discriminazione razziale, nonché la discriminazione multipla in generale sono ancora poco studiate in Svizzera.

284 Beyeler / Schuwey / Kraus 2020: 50

285 L'ordinanza sulla cittadinanza (OCit; RS 141.01), entrata in vigore il 1° gennaio 2018, stabilisce che chi, nei tre anni immediatamente precedenti la domanda o durante la procedura di naturalizzazione, percepisce prestazioni dell'aiuto sociale non soddisfa l'esigenza della partecipazione alla vita economica o dell'acquisizione di una formazione, salvo che le prestazioni dell'aiuto sociale percepite siano interamente restituite (art. 7 cpv. 3). Cfr. cap. 6.2.11 Procedure di naturalizzazione

286 Nel rapporto esplicativo il Consiglio federale specifica che la percezione di prestazioni dell'aiuto sociale non costituisce un ostacolo assoluto alla naturalizzazione e che in sede di valutazione occorre tenere conto anche del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e del principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Devono in particolare essere prese in considerazione le circostanze personali nel singolo caso (p. es. disabilità, malattia, obblighi assistenziali o prima formazione formale). Rapporto esplicativo del Dipartimento federale di giustizia e polizia dell'aprile 2016 sull'avamprogetto di ordinanza sulla cittadinanza svizzera: 19–20

287 Il 1° gennaio 2019 è entrata in vigore la riveduta legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20); da allora per ottenere il permesso di domicilio si deve essere integrati e dimostrare di possedere competenze linguistiche di base.

288 Beyeler / Schuwey / Kraus 2020: 31

Misure di protezione dalla discriminazione

Dopo la conclusione del Programma nazionale contro la povertà 2014–2018, Confederazione, Cantoni, Città, Comuni e organizzazioni non governative gestiscono dal 2019 la «Piattaforma nazionale contro la povertà». La Confederazione stanziava complessivamente 250 000 franchi l'anno per le attività della piattaforma. La piattaforma tratta temi prioritari e assicura il prosieguo delle possibilità di scambio e di networking. Sostiene inoltre i Cantoni, le Città e i Comuni nell'attuazione delle raccomandazioni del programma nazionale. Tematicamente, la piattaforma si concentra su tre campi d'intervento: pari opportunità e opportunità educative per bambini, giovani e adulti socialmente svantaggiati, integrazione sociale e professionale e condizioni di vita delle famiglie svantaggiate²⁸⁹. Il piano di attuazione 2019–2024 non menziona esplicitamente la discriminazione tra i fattori di rischio di povertà.

La pandemia di COVID-19 ha reso la situazione ancora più precaria per molti gruppi della popolazione già svantaggiati e più vulnerabili a livello socioeconomico. Secondo la COSAS, il sistema di sicurezza sociale tutela ampie fasce della popolazione contro un rapido declino sociale e condizioni di povertà acuta. In un'analisi della situazione la conferenza ha individuato alcune sfide persistenti, tra cui anche la mancata percezione dell'aiuto sociale, in particolare tra i cittadini stranieri. La COSAS s'impegna affinché si applichi il principio della proporzionalità e la percezione dell'aiuto sociale durante la pandemia non sia considerato un motivo per revocare un permesso di domicilio o di soggiorno. Le esperienze fatte durante la crisi sanitaria mostrano la necessità di un adeguamento in tal senso della LStrI. I Cantoni dovrebbero però quantomeno seguire le istruzioni della SEM²⁹⁰ che invitano le autorità cantonali preposte alla migrazione a tenere debitamente conto, nell'esame delle autorizzazioni di soggiorno, di un eventuale ricorso dell'aiuto sociale a causa della pandemia di COVID-19 e a sfruttare a favore degli stranieri il margine di apprezzamento di cui dispongono nella proroga dei termini e nella valutazione materiale delle domande²⁹¹.

Nel suo rapporto del giugno del 2019 sulle competenze della Confederazione nel settore dell'aiuto sociale per gli stranieri, il Consiglio federale giunge alla conclusione che le sue possibilità d'intervento nelle competenze dei Cantoni in merito alla concessione dell'aiuto sociale sono limitate. Tuttavia la Confederazione dispone di ampie competenze per la regolamentazione del soggiorno, che costituisce il presupposto

289 www.contro-la-poverta.ch

290 www.skos.ch > Themen «Corona-Krise» > Herausforderungen für das soziale System: Analysepapier. Corona-Pandemie. Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe (in tedesco e francese)

291 www.sem.admin.ch > Pubblicazioni e servizi > Istruzioni e circolari: Istruzione «Attuazione dell'ordinanza 3 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (ordinanza 3 COVID-19) – procedure per l'entrata e l'uscita dalla Svizzera» (versione del 12 febbraio 2021); cfr. parere del Consiglio federale del 1° luglio 2020 in risposta alla mozione Arslan 20.3406 «La crisi legata al coronavirus non può mettere in pericolo lo status di soggiorno e le naturalizzazioni» (non ancora trattata dalla Camera)

per la concessione dell'aiuto sociale da parte dei Cantoni²⁹². Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato incaricato di esaminare varie opzioni per limitare l'aiuto sociale per gli stranieri provenienti da Stati terzi e di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione incentrato sui punti seguenti: precisazione delle condizioni di integrazione per il rilascio del permesso di dimora a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore, revoca agevolata del permesso di domicilio in caso di prestazioni dell'aiuto sociale e limitazione dell'aiuto sociale per persone titolari di un permesso di dimora nei primi tre anni del loro soggiorno in Svizzera²⁹³. La COSAS ha criticato le misure proposte, considerandole un inasprimento del diritto degli stranieri che vanificherebbe gli sforzi profusi per l'integrazione²⁹⁴. Al momento della redazione del presente rapporto, l'avamprogetto non era ancora stato elaborato.

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. L'osservanza delle norme giuridiche relative all'aiuto sociale e al soccorso d'emergenza soggiace all'esclusivo controllo dei tribunali: né il Consiglio federale né l'Amministrazione federale hanno il diritto di vigilare sull'operato dei Cantoni.

Le istituzioni sociali svolgono un ruolo importante nella fruizione dell'offerta di consulenza per le vittime di discriminazione razziale: i servizi specializzati possono infatti intervenire soltanto se i servizi indirizzanti sono sensibilizzati sull'argomento e conoscono l'offerta di consulenza specializzata. Per sostenerli in questo compito, l'associazione professionale per il lavoro sociale AvenirSocial e il SLR hanno redatto nel 2016 la guida pratica «Discriminazione razziale e protezione dalla discriminazione nella prassi», rielaborata nel 2021²⁹⁵. Dal 2015 l'offerta teatrale di DAS.VENTIL. («Formular:CH» e il monodramma «Bettina Zimmermann») aiuta in modo pratico i servizi sociali ad affrontare il tema della discriminazione razziale. Oltre a essere ancora proposto sotto forma di rappresentazione teatrale anche nella Svizzera francese e in Germania, «Formular:CH» è stato completato con un workshop sulla discriminazione razziale per gruppi e organizzazioni²⁹⁶.

292 Postulato Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-5) 17.3260 «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione». Il postulato della CIP-5 costituiva una controproposta alla mozione del Gruppo liberale radicale 14.3691 «Nessuna immigrazione nel sistema sociale».

293 Si tratta delle tre misure seguenti: valutazioni dell'UST circa le prestazioni di aiuto sociale a cittadini di Stati terzi; richiesta del consenso della SEM per la proroga del permesso di dimora di cittadini di Stati terzi che causano notevoli spese di aiuto sociale; elaborazione di raccomandazioni affinché tutti i Cantoni applichino un concetto univoco delle spese d'aiuto sociale: www.dfgp.admin.ch > Attualità > Comunicati stampa > Adeguamenti dell'aiuto sociale per i cittadini di Stati terzi (15.01.2020)

294 www.skos.ch > Publikationen > Positionen und Kommentare: Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten (in tedesco e francese)

295 La guida può essere ordinata sul sito Internet del SLR: www.frb.admin.ch > Ordinazioni e pubblicazioni

296 Per maggiori informazioni: www.dasventil.ch > Projekte > Theaterstück_Formular:CH e Workshop rassistische Diskriminierung (in tedesco e francese)

Le misure attuate nel quadro dei PIC per consolidare la protezione dalla discriminazione riguardano anche i settori della sicurezza sociale e dell'aiuto sociale. La maggior parte dei Cantoni si è attivata per sensibilizzare al tema della lotta contro la discriminazione i servizi di consulenza sociale e gli specialisti.

Anche garantire l'accesso alle informazioni sulle prestazioni di sostegno per le persone di lingua straniera e che conoscono poco il sistema sociale è una misura per proteggere dalla discriminazione. Diversi servizi stanno semplificando le loro informazioni. In parte le autorità ricorrono alla lingua facile regolamentata in Svizzera e in parte a una lingua semplice con l'impiego di pittogrammi e altri mezzi ausiliari. Il centro di competenza Promozione dell'integrazione della Città di Zurigo ha elaborato una breve guida in materia per le autorità²⁹⁷. Pro Infirmis ha istituito il servizio di Lingua facile, che traduce testi in tedesco, francese e italiano in lingua facile²⁹⁸. L'aspetto dell'accesso alle informazioni ha acquisito sempre più importanza con la pandemia di COVID-19. Il Cantone di Ginevra ha reagito istituendo un ufficio di informazioni sociali in cui sono riuniti partner e associazioni cantonali e comunali, al fine di agevolare alle persone con difficoltà finanziarie, sociali o psicologiche l'accesso a specialisti (operatori sociali, esperti in materia di salute e alloggio), nonché a informazioni e consulenza, per esempio su questioni finanziarie e legate all'indebitamento o su problemi di alloggio e salute. L'ufficio intende individuare rapidamente l'aiuto da prestare alle persone che si rivolgono a esso e segnalare loro servizi utili, in modo da contrastare in particolare il mancato ricorso alle prestazioni. Dalle prime valutazioni effettuate emerge che un tale ufficio risponde a un bisogno della popolazione, ragion per cui va mantenuto anche dopo la crisi legata al coronavirus²⁹⁹.

La pandemia di COVID-19 e i provvedimenti adottati per contenerla toccano in misura maggiore le persone svantaggiate a livello socioeconomico³⁰⁰. Diversi studi mostrano che la cattiva qualità dell'alloggio, il sovraffollamento e anche l'impossibilità di lavorare da casa accrescono il rischio di contagio e ostacolano i provvedimenti di quarantena. La pandemia acuisce le disparità e tocca le economie domestiche situate nella fascia inferiore di reddito in misura nettamente maggiore rispetto a quelle in condizioni finanziarie migliori. Le persone con redditi modesti sono più toccate dalla pandemia anche dal punto di vista della salute. Lo stato d'animo di queste persone è diventato sempre più negativo dall'inizio della pandemia nella primavera scorsa, nonostante gli allentamenti adottati da allora³⁰¹.

297 www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Publikationen > Ausgewählte Publikationen > 2016 > Zusatzprodukte zum Leitfaden Übersetzungen

298 www.servizio-lingua-facile.ch

299 www.ge.ch > Accueil > Publications > Pour faciliter l'accès aux prestations: une permanence d'information sociale (03.02.2021); www.info-sociale.ch

300 De Ridder / Vuilleumier et al. 2021

301 Martinez / Kopp et al. 2021

6.2.6 Sport e vita associativa

La partecipazione alla vita sociale di una comunità, per esempio in seno a un'associazione, presuppone un minimo d'integrazione sociale, ma aiuta anche a tessere una rete di relazioni. In altre parole, essere membro di un'associazione è un'importante risorsa sociale e contribuisce in modo significativo alla coesione sociale. L'attività sportiva promuove, a sua volta, la salute e il benessere personale. Le persone con retroterra migratorio sono proporzionalmente sottorappresentate nelle associazioni sportive o di altro genere. Il razzismo e la discriminazione possono ostacolare l'accesso alle attività sociali o sportive, per esempio quando ne vengono escluse, consapevolmente o no, per via della loro nazionalità, della loro religione, della loro posizione sociale o del colore della loro pelle o perché le associazioni promuovono troppo poco l'apertura interculturale.

Fatti e cifre

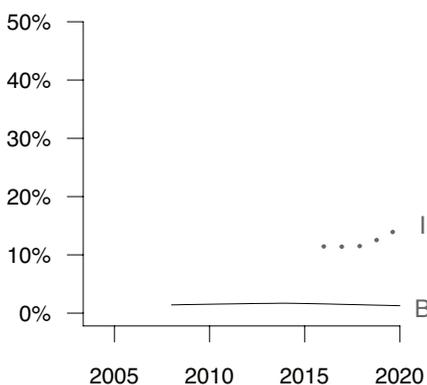


Grafico 6: discriminazione nello sport e nella vita associativa

Il grafico 6 mostra che il numero di casi censiti dai servizi di consulenza nello sport e nella vita associativa è costantemente basso³⁰². Va tuttavia osservato che, come già avvenuto nel 2016 e nel 2018, anche nel 2020 il numero delle persone che nell'indagine CIS (I) hanno affermato di essere state vittime di discriminazione nello sport o nella vita associativa è nettamente superiore a quello dei casi rilevati dai servizi di consulenza³⁰³. La banca dati DoSyRa (B) riporta 5 casi di discriminazione nello sport nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni)³⁰⁴ e 4 nel 2019 (su un totale di 352 segnalazioni)³⁰⁵. Nella categoria «vita associativa» sono stati registrati 10 episodi nel 2020 e 8 nel 2019³⁰⁶. Per la prima volta dal 2006, la raccolta della CFR riporta nuovamente 1 caso

302 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CIS (I)

303 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

304 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa. Non potendo pertanto essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti, il numero di casi non è preso in considerazione nel grafico. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13

305 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

306 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13; Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020:

avente un legame specifico con un evento sportivo nel 2019³⁰⁷; nella categoria «circoli/associazioni/organizzazioni» ne censisce 1 nel 2020 e 2 nel 2019³⁰⁸.

Secondo l'UST, nel 2018 il 46 per cento della popolazione sopra i 18 anni era membro attivo di almeno un'associazione o un'organizzazione. La popolazione senza retroterra migratorio è significativamente più spesso membro attivo o passivo di un'associazione o di un gruppo rispetto alla popolazione con retroterra migratorio. La quota di membri attivi e passivi con retroterra migratorio aumenta tuttavia nettamente con il livello d'istruzione³⁰⁹. Dallo studio «Sport Svizzera 2020» dell'Ufficio federale dello sport (UFSP) emerge che la posizione sociale, la situazione professionale e personale e le origini influiscono sulla pratica di uno sport e che quella dei migranti che risiedono in Svizzera da tempo si avvicina a quella dei cittadini svizzeri³¹⁰. La popolazione con retroterra migratorio è ben rappresentata nei club di calcio, pallacanestro e karatè; in genere però i migranti, e soprattutto le migranti, sono meno attivi nelle società sportive rispetto al resto della popolazione³¹¹. Negli ultimi sei anni questo divario si è tuttavia un po' ridotto³¹² e le donne, così come le persone più anziane e quelle più giovani con retroterra migratorio, sono addirittura diventate chiaramente più attive.

Misure di protezione dalla discriminazione

Diverse istituzioni promuovono l'apertura interculturale. Tra queste si possono citare l'Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES), la Conferenza svizzera dei servizi specializzati nell'integrazione (CoSI) e il centro di competenza per l'interculturalità «Varietà» della Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG), attivo nel campo dell'apertura interculturale delle associazioni giovanili³¹³.

L'UFSP promuove con diverse misure l'apertura interculturale e la gestione costruttiva della multiculturalità nelle società sportive³¹⁴. Tra gli obiettivi prioritari nel settore Gioventù+Sport (G+S) figurano la sensibilizzazione e la formazione dei responsabili G+S nella gestione della multiculturalità e nella lotta alla violenza nello sport, per esempio attraverso i moduli di formazione continua «Sport e multiculturalità» o «Un

307 Nella raccolta della CFR lo sport e il tempo libero sono riuniti in un'unica categoria. Negli ultimi anni, la maggior parte delle decisioni ha riguardato episodi nello spazio pubblico avvenuti durante il tempo libero delle persone interessate.

308 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

309 Nel 2018 il 46% della popolazione residente in Svizzera era membro attivo e il 26% membro passivo di associazioni, società, club, partiti politici o altri gruppi. La popolazione senza retroterra migratorio conta significativamente più membri attivi rispetto alla popolazione con retroterra migratorio (il 54% contro il 33%): www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Cultura, religione e media > Partecipazione a un'associazione o a un gruppo

310 Lamprecht / Bürgi / Stamm 2020: 34

311 Lamprecht / Bürgi et al. 2017

312 Lamprecht / Bürgi / Stamm 2020: 42

313 www.sajv.ch/it > Servizi > Varietà

314 In Internet è messo a disposizione materiale informativo (guida, set di carte ecc.): www.ufsp.admin.ch > Promozione dello sport > Sport corretto e sicuro > Sport e integrazione > Multiculturalità nello sport

impegno contro la violenza». In entrambi i moduli, gli allenatori G+S imparano a gestire in modo costruttivo la multiculturalità nella loro attività, ad assumersi le proprie responsabilità e a riconoscere i propri limiti per quanto riguarda la prevenzione della violenza. Il promemoria «Agire per prevenire: multiculturalità nello sport» fornisce alle società sportive informazioni sulle opportunità, sulle sfide e su come affrontarle³¹⁵. L'UFSPo sostiene inoltre progetti di associazioni sportive volti a migliorare l'integrazione delle persone con retroterra migratorio³¹⁶. Caritas Svizzera ha condotto fino al 2019 il progetto di prevenzione del razzismo «Teamspirit», sostenuto finanziariamente dal SLR, il cui obiettivo era di sensibilizzare i team sulla prevenzione della violenza e offrire loro una formazione sui metodi di risoluzione dei conflitti e sul fair play nello sport³¹⁷. Nel 2019 sono stati condotti per la prima volta workshop per squadre di calcio nella regione del Giura. Il progetto ha permesso di coinvolgere 50 squadre e di lavorare con dieci allenatori fair play regionali. Nel 2020, è stato ripreso dall'Associazione svizzera di football (ASF) e viene così portato avanti nelle strutture ordinarie. A causa della pandemia di COVID-19, non hanno potuto essere avviati come previsto nella primavera del 2020 i progetti pilota con le associazioni di calcio regionali di Zurigo e Neuchâtel.

La Carta etica elaborata da Swiss Olympic e dall'UFSPo deve obbligatoriamente far parte degli statuti di ogni associazione membro di Swiss Olympic. Il primo di nove principi è «pari trattamento per tutti»: la nazionalità, l'età, il sesso, le preferenze sessuali, l'appartenenza sociale, l'orientamento religioso e politico non devono essere elementi pregiudizievole. Le associazioni sono inoltre tenute a designare una persona responsabile di rispondere alle sfide etiche e di vigilare sull'attuazione della Carta etica³¹⁸. Swiss Olympic propone sul suo sito Internet anche un autocontrollo dell'etica, che permette alle associazioni di verificare come attuano la parità di trattamento prescritta dalla Carta etica, a quali sfide sono confrontate e come affrontarle³¹⁹.

La maggior parte dei Cantoni, come pure molte Città e molti Comuni sostengono iniziative della società civile che coinvolgono in modo mirato la popolazione straniera residente e promuovono la partecipazione dell'intera popolazione. Da menzionare in particolare la Settimana contro il razzismo, che si svolge ogni anno in marzo. Per l'elaborazione di programmi e attività concrete, la maggior parte delle Città e dei Cantoni collabora con le associazioni della società civile, il che permette loro di fornire spunti per affrontare attivamente il razzismo e la discriminazione³²⁰.

315 www.jugendundsport.ch > Temi > Integrazione Sport e multiculturalità

316 www.ufspo.admin.ch > Promozione dello sport > Sport corretto e sicuro > Sport e integrazione > Multiculturalità nello sport

317 www.caritas.ch > Cosa facciamo > Impegno in Svizzera > Asilo e migrazione > Teamspirit – Fair play nel calcio

318 www.swissolympic.ch > Dachverband > Verbände > Werte und Ethik > Neun Prinzipien für den Schweizer Sport (in tedesco e francese)

319 www.swissolympic.ch > Dachverband > Verbände > Werte und Ethik > Ethik-Check (in tedesco e francese)

320 Per una panoramica: www.ekr.admin.ch/i > Attualità > Manifestazioni > Settimana contro il razzismo

Numerose associazioni s'impegnano in modo pragmatico contro l'esclusione sociale. Meritano di essere menzionate soprattutto alcune iniziative nel calcio: il 21 marzo 2021, giornata internazionale contro il razzismo, i giocatori della squadra di calcio bernese Young Boys hanno indossato maglie speciali completamente nere per sensibilizzare gli spettatori contro il razzismo e in favore dell'apertura. Nei numeri dorsali sono stati integrati messaggi contro il razzismo nella lingua madre di tutti i componenti della squadra. Le maglie sono state in seguito vendute all'asta sulla piattaforma di vendita del club e il ricavato è stato devoluto al servizio di consulenza gggfon.³²¹ Il club di calcio di San Gallo ha condotto un'iniziativa analoga: il 20 marzo 2021 tutti i componenti della squadra maschile, femminile e degli U21 sono scesi in campo portando al braccio una fascia con la scritta «NO TO RACISM»³²². Da diversi anni oramai il calcio svizzero partecipa alle «FARE Action Weeks» che hanno luogo in autunno a livello europeo e che prevedono diverse iniziative di sensibilizzazione contro la violenza e la discriminazione³²³. Con il progetto «Together – il calcio unisce», l'ASF s'impegna per una cultura calcistica aperta e rispettosa sostenendo i rifugiati, mettendo loro a disposizione informazioni utili e incoraggiandoli a intraprendere ulteriori iniziative³²⁴. Ma c'è anche chi guarda con occhio critico le associazioni di calcio³²⁵. Nel 2018, il sociologo dello sport Jérôme Berthoud ha messo in evidenza in un contributo pubblicato sulla rivista TANGRAM le difficoltà che incontrano i calciatori di origine africana che vogliono intraprendere la professione di allenatore. Malgrado l'elevata percentuale di giocatori africani, finora nessun allenatore di origine africana ha mai guidato una squadra della Super League svizzera³²⁶. Il movimento «Black Lives Matter» ha contribuito ad attirare maggiormente l'attenzione su questa e altre forme di esclusione razziale e alcuni sportivi hanno iniziato a parlare delle loro esperienze di razzismo in Svizzera. Diversi giocatori con retroterra migratorio hanno riferito di essere stati vittima di profiling razziale in occasione di controlli della polizia, di insulti razzisti nei social media o di commenti che mettono in dubbio la loro appartenenza. Nell'ottobre del 2020, l'associazione di calcio della Svizzera centrale ha annunciato di voler aprire un'inchiesta e di non escludere sanzioni contro un tifoso che ha proferito insulti razzisti contro un calciatore a Goldau (SZ). A suo avviso si è però trattato di un caso isolato che non lascia presupporre un problema fondamentale di razzismo³²⁷.

321 www.bscyb.ch > News Archiv > YB spielt in Anti-Rassismus-Trikots (16.03.2021)

322 www.fcsq.ch > ESPEN INSIDE > FCSG sagt Nein zu Rassismus (21.03.2021)

323 www.farenet.ch

324 ASF: <https://org.football.ch> > Nostro profilo > Società > Together

325 Lo storico dello sport Patrick Clastres critica, per esempio, le misure adottate dalle associazioni calcistiche contro il razzismo perché motivate per lo più da ragioni di marketing e quindi rimaste in gran parte estranee allo sport amatoriale. Secondo Clastres, infatti, lo sport amatoriale soffre del razzismo ancor più dello sport professionistico, benché anche nello sport professionistico soltanto poche federazioni abbiano avviato un esame di coscienza. Lo sport è «uno degli ultimi luoghi in cui il razzismo si esprime pubblicamente e, troppo spesso, impunemente». Clastres rende inoltre attenti ai pericoli del crescente nazionalismo nello sport, particolarmente evidente nelle competizioni internazionali, che costituisce un terreno fertile per il razzismo. Commissione federale contro il razzismo 2018a: 42–44

326 Berthoud 2018: 70–72

327 www.srf.ch > Schweiz > News > Spielabbruch wegen Rassismus. Nach Vorfall in Goldau: Hat Fussball ein Rassismusproblem? (15.10.2020)

Dato che durante la pandemia sono venute a mancare le attività sportive e ricreative, persone di tutte le fasce d'età e classi sociali stanno perdendo le loro abitudini, le attività compensatorie, le reti di contatto e le possibilità di scambi sociali. Questo può ripercuotersi a lungo termine sulla salute fisica e mentale e sfociare in nuove ineguaglianze.

La Confederazione ha adottato diverse misure di sostegno, per salvaguardare le strutture dello sport svizzero minacciate dalle conseguenze della pandemia³²⁸. Le società più piccole perdono però importanti fonti di entrata, quali gli eventi culturali o di raccolta fondi o anche le quote associative. Molte dipendono dal sostegno e dalla solidarietà di terzi per poter continuare a svolgere le proprie attività. Occorrerà osservare come questa situazione si ripercuoterà sul futuro e sull'offerta delle associazioni e delle organizzazioni della popolazione migrante.

6.2.7 Tempo libero e vita notturna

Le istituzioni pubbliche del tempo libero e quelle culturali sono tenute per legge a garantire un accesso non discriminatorio. Hanno pertanto il difficile compito di rendere accessibili le loro offerte a un pubblico eterogeneo e di coinvolgere nella misura più ampia possibile la popolazione. La promozione della «partecipazione culturale» nel senso di una partecipazione alla vita sociale è uno degli assi strategici della politica culturale della Confederazione³²⁹ ed è trattata nel capitolo 6.2.8.

I locali della vita notturna, quali i bar o le discoteche, sono regolarmente oggetto di segnalazioni perché negano a determinati gruppi della popolazione l'entrata per motivi discriminatori. Casi come questi sono tuttavia risolti relativamente di rado per via giudiziale. Alcuni locali cercano di farvi fronte con misure preventive; qualche volta sono affrontati parlandone direttamente con i diretti interessati e responsabili dei locali.

328 www.baspo.admin.ch > Attualità > COVID-19 e lo sport

329 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale adotta il messaggio sulla cultura 2021–2024 (26.02.2020). Messaggio del 26 febbraio 2020 concernente la promozione della cultura negli anni 2021–2024 (messaggio sulla cultura 2021–2024); FF 2020 2813

Fatti e cifre

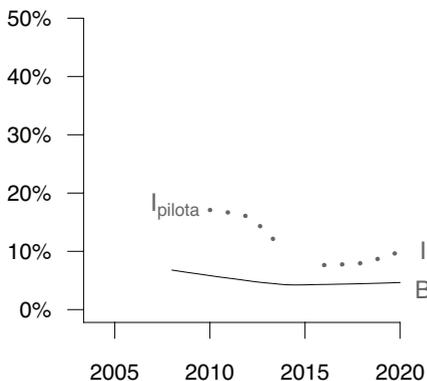


Grafico 7: discriminazione nel tempo libero e nella vita notturna

Il grafico 7 evidenzia un cambiamento di tendenza nella discriminazione vissuta nel tempo libero e nella vita notturna nell'indagine CIS (I). Anche i casi registrati dai servizi di consulenza aumentano proporzionalmente, mantenendosi però a un livello relativamente basso³³⁰. La banca dati DoSyRa (B) riporta 25 casi nella categoria «tempo libero/vita notturna» nel 2020 (su un totale di 372 segnalazioni)³³¹. Nel 2019 erano 32 (su un totale di 352 segnalazioni). Questo forte aumento si spiega in parte con il fatto che è stato rielaborato il sistema di rilevazione³³². La raccolta della CFR riporta 10 casi giuridici nel 2020 e 8 nel 2019 nella categoria «tempo libero»³³³.

Nell'indagine CiS, nel 2020 il 10 per cento delle persone che hanno affermato di aver subito discriminazioni si è sentito discriminato nell'accesso a ristoranti, locali notturni o discoteche (2018: 7%)³³⁴.

Misure di protezione dalla discriminazione

Per quanto riguarda la vita notturna, l'attenzione si concentra sulle misure volte a garantire un accesso non discriminatorio ai locali. Il progetto contro i divieti d'entrata discriminatori, avviato nel 2013 dal consultorio bernese gggfon e sostenuto dalla CFR, è stato portato avanti con l'obiettivo di attuare il piano d'intervento elaborato in collaborazione con la locale polizia del commercio³³⁵. Nella Città di Berna, i contenuti del progetto sono noti a tutti i responsabili del settore e il relativo promemoria è uno strumento di riferimento per la procedura di autorizzazione dei locali che hanno presentato una domanda per il superamento dell'orario³³⁶. Dal 1° maggio 2021, nel Cantone di Berna le società di sicurezza devono essere in possesso di un'autorizzazio-

330 Le linee di tendenza sono livellate (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CIS (I). Nell'indagine CIS è incluso anche lo sport.

331 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 13 seg.

332 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

333 www.ekr.admin.ch/fi > Servizi > Raccolta di casi giuridici

334 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

335 www.gggfon.ch > Projekte > Einlassverweigerung. Qui possono essere scaricati il promemoria (in tedesco) e una lista di controllo (in italiano) per i proprietari di locali.

336 www.bern.ch > Themen > Freizeit und Sport > Veranstaltungen > Bewilligungen für Veranstaltungen

ne cantonale per esercitare la loro attività; in quanto autorità di esecuzione, la polizia del commercio cittadina verifica nel quadro delle sue attività di controllo se questo requisito è soddisfatto. Sarebbe auspicabile che il rilascio dell'autorizzazione fosse subordinato a corsi sui controlli non discriminatori all'entrata o all'obbligo, per i dipendenti, di prendere formalmente atto del promemoria.

Negli ultimi anni, nelle Città di Berna, Zurigo e Losanna sono state organizzate regolarmente tavole rotonde ed elaborati modelli di gestione della vita notturna. Le tavole rotonde si sono finora focalizzate principalmente sulla conciliabilità tra vicinato e vita notturna, ma sarebbero sedi appropriate per affrontare anche problemi quali i divieti d'entrata o l'esclusione sistematica di determinati gruppi di persone.

6.2.8 Partecipazione culturale

La «cultura» non si limita alla creazione o al consumo di opere culturali come musica, teatro o arti visive. Partecipare significa contribuire con pari diritti alla definizione e alla negoziazione della cultura vissuta quotidianamente da una società. Significati, norme e identità sono però spesso definiti esclusivamente dalla società maggioritaria. L'accesso ostacolato o addirittura l'esclusione di minoranze da questi processi o ancora il misconoscimento delle loro forme di espressione culturali ne indeboliscono la visibilità, rafforzando l'esclusione e la discriminazione. Le strutture mediatiche, culturali e politiche attuali inducono infatti a scrivere, riferire e raccontare più «su» che non «con» le persone con retroterra migratorio o lasciando che siano loro a scrivere, riferire e raccontare. L'impronta delle loro storie, esperienze e realtà sulla Svizzera è troppo poco nota e andrebbe riconosciuta più spesso pubblicamente. La partecipazione culturale è una questione di appartenenza e negarla a qualcuno è una forma di discriminazione strutturale. La società maggioritaria deve interrogarsi sulla percezione di sé stessa, sui propri discorsi e sulla propria narrativa per poter sviluppare strutture e istituzioni inclusive, diverse e non discriminatorie. Questo significa per esempio elaborare i programmi in modo partecipativo, diversificare il proprio personale e includere i gruppi della popolazione emarginati nel pubblico target.

Secondo l'articolo 3a della legge sulla promozione della cultura, la promozione della diversità culturale e della coesione sociale è un obiettivo esplicito della politica culturale³³⁷. Partecipazione alla vita culturale significa riconoscimento del contributo culturale dei singoli e dei gruppi e possibilità di contribuire alla vita pubblica. La riflessione sulla propria impronta culturale e lo sviluppo di una propria identità culturale consentono a tutti i membri della società di contribuire alla diversità culturale della Svizzera. Le forme di partecipazione politica, economica, sociale e culturale si completano, si rafforzano e contribuiscono, attraverso la loro interazione, all'inclusione e alla coesione sociale³³⁸. La partecipazione culturale assume rilievo anche dal punto di vista della politica dell'integrazione e della critica della discriminazione. L'integrazione è anche

337 Messaggio del 26 febbraio 2020 concernente la promozione della cultura negli anni 2021–2024 (messaggio sulla cultura 2021–2024), FF 2020 2813; legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (legge sulla promozione della cultura, LPCu; RS 442.1).

338 Ufficio federale della cultura 2019: 16

una questione di appartenenza, riconoscimento e partecipazione alla cultura e alla vita pubblica, oltre che di accesso al mercato del lavoro e alla lingua (art. 53 cpv. 2 e 3 LStrl³³⁹). L'esclusione non è soltanto discriminatoria, ma compromette anche la coesione sociale e impedisce il rafforzamento di un senso del noi a più voci, che includa l'intera popolazione svizzera.

Fatti e cifre

I dati disponibili sulla partecipazione culturale, a livello individuale o istituzionale, sono ancora insufficienti. Manca in particolare un monitoraggio sensibile alla diversità delle istituzioni culturali e della promozione di progetti. L'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC), condotta dall'UST ogni cinque anni dal 2014, identifica tuttavia le disparità nelle attività culturali svolte dalla popolazione³⁴⁰.

Dai risultati del 2019, emerge che il pubblico di concerti, musei, biblioteche e, in misura molto marcata, degli spettacoli teatrali, più legati alla lingua, è prevalentemente di nazionalità svizzera. Ma a incidere più dell'origine sull'accesso alle istituzioni culturali sono il livello d'istruzione e l'età³⁴¹. Si può pertanto parlare di discriminazione indiretta di alcuni gruppi della popolazione nell'accesso a queste offerte.

Secondo l'ILRC, il 3 per cento della popolazione ha l'impressione di essere discriminato agli eventi culturali a causa dell'origine, del colore della pelle o della religione. A menzionare più spesso discriminazioni effettive o possibili nelle istituzioni e agli eventi culturali sono gli stranieri (il 6% contro il 2% degli svizzeri), ma anche le persone con una formazione meno elevata e con minori possibilità finanziarie³⁴².

Oltre al «consumo» di cultura è importante anche l'attività artistica praticata durante il tempo libero, nel senso di espressione artistico-creativa, ma anche di partecipazione sociale. Sono poche le attività amatoriali legate al livello d'istruzione. È il caso per esempio della musica: come cinque anni fa, le persone con una formazione terziaria conclusa o in corso che suonano uno strumento sono il doppio delle persone che non sono andate oltre la scuola dell'obbligo (il 22% contro il 10%). Nelle economie domestiche a basso reddito suona uno strumento l'11 per cento della popolazione, la metà che in quelle finanziariamente benestanti (22%)³⁴³. La differenza del 10 per cento circa (sia secondo la situazione finanziaria sia secondo il livello d'istruzione) si ritrova sia tra le persone con sia tra quelle senza retroterra migratorio. Le cifre relative alle persone con retroterra migratorio sono però generalmente inferiori. Tra di esse, quelle con una formazione terziaria suonano nettamente più spesso uno strumento di quelle senza (il 19% contro il 7%), ma meno delle persone con una formazione terziaria senza retroterra migratorio (24%).

339 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20)

340 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Indagine sulla lingua, la religione e la cultura

341 Bundesamt für Statistik 2020: 8

342 Bundesamt für Statistik 2020: 25 segg.

343 Bundesamt für Statistik 2020: 12

Misure

Adottando il messaggio sulla cultura 2021–2024, nel 2020 la Confederazione ha confermato che il rafforzamento della partecipazione culturale è uno dei tre assi strategici della sua politica culturale, come già deciso nell'ambito del messaggio sulla cultura 2016–2020³⁴⁴. In una società culturalmente diversificata si dovrebbero adottare misure adeguate per promuovere l'accesso fisico, intellettuale e finanziario del maggior numero possibile di persone alla cultura. Il mandato di promozione è attuato dall'Ufficio federale della cultura (UFC) assieme a Pro Helvetia, ai Cantoni e ai Comuni³⁴⁵.

L'UFC gestisce a tal fine un fondo per progetti di partecipazione culturale in senso lato (sono stati sostenuti 10 progetti sia nel 2019 che nel 2020) e coordina i processi strategici e l'interconnessione degli attori rilevanti. Nel 2019 l'UFC ha per esempio sostenuto il progetto «Doppeltür» nella Surbtal (AG), che sviluppa, in cooperazione con istituzioni ebraiche, cristiane e altre, svizzere e straniere, esposizioni temporanee, seminari, visite guidate ed eventi pubblici. Il fatto di riflettere, elaborare e discutere congiuntamente di questioni rilevanti per la società contribuisce ad alimentare il dibattito su temi come l'«intercultura», la convivenza, le relazioni con le minoranze, la partecipazione culturale e la lotta all'antisemitismo e al razzismo³⁴⁶.

Nell'ambito del Dialogo culturale nazionale, avviato nel 2011, Città, Cantoni e Confederazione hanno convenuto di prestare maggiore attenzione, nei prossimi anni, al rafforzamento della partecipazione culturale. A tal fine è stato istituito un gruppo di lavoro, che già nel 2016 ha elaborato una posizione comune e incaricato l'associazione Mediazione Culturale Svizzera di fare un inventario delle misure in questo campo³⁴⁷. Nel 2017 e nel 2019 si sono svolti due convegni dedicati alla partecipazione culturale. Nel 2019 il Dialogo culturale nazionale ha pubblicato il «Manuale sulla partecipazione culturale», che documenta lo stato attuale della discussione e delle conoscenze e fornisce suggerimenti per promuovere e attuare le misure³⁴⁸. Quale prossima fase, il Dialogo culturale nazionale completerà il manuale con una «Guida sulla partecipazione culturale», che proporrà soluzioni concrete per perseguire l'obiettivo della partecipazione culturale conformemente alla politica sociale e culturale e aiuterà enti promotori statali e privati di vari settori a elaborare una comprensione della partecipazione culturale adeguata al proprio contesto promozionale. Offrirà inoltre suggerimenti concreti per favorire la partecipazione delle istituzioni, delle organizzazioni e dei progetti, adottando un approccio globale e affrontando, oltre alla questione dell'accesso alla cultura, anche l'apertura degli enti promotori stessi e delle istituzioni culturali a livello di personale, partenariati, programmi e pubblico.

344 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale adotta il messaggio sulla cultura 2021–2024 (26.02.2020).

345 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Partecipazione culturale

346 www.doppeltuer.ch

347 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Partecipazione culturale > Concetti e pubblicazioni

348 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Partecipazione culturale > Concetti e pubblicazioni > Documenti > Manuale sulla partecipazione culturale

Nella primavera del 2021, il SLR ha pubblicato una «roadmap» sull'apertura istituzionale. In adempimento dell'obbligo di protezione e garanzia dello Stato (Cost. e CEDU³⁴⁹), le istituzioni (statali) sono tenute a offrire accesso e partecipazione, a proteggere dalla discriminazione e ad agire il più possibile senza discriminazioni. L'apertura istituzionale è intesa come una via per attuare quest'obbligo. La roadmap descrive i campi d'azione e possibili misure per un processo di apertura istituzionale: un'istituzione è «aperta» se garantisce pari accesso alle sue prestazioni, rappresenta la popolazione anche nella composizione del suo personale, coinvolge i diretti interessati nei processi decisionali, tematizza e riconosce la diversità sociale e affronta il razzismo come problema sociale. La roadmap serve in particolare ai delegati all'integrazione quale strumento per attuare la protezione contro la discriminazione³⁵⁰.

Per partecipazione culturale s'intende ancora spesso la «formazione culturale» di gruppi «emarginati» o tutt'al più progetti d'incontro interculturale. Pro Helvetia si è staccata da questa concezione con l'iniziativa «Società interculturale» (2017–2020), il cui obiettivo era sensibilizzare le istituzioni culturali agli approcci interculturali nelle scelte relative al personale, alla programmazione e al pubblico e sostenere strategie di apertura³⁵¹. Nel periodo in esame sono stati sostenuti complessivamente 14 progetti di istituzioni culturali, che dovevano consentire una riflessione interna sull'«interculturalità»³⁵². Tra gli obiettivi figuravano, per esempio, lo sviluppo di una politica del personale e una comunicazione più inclusive, la revisione delle strutture e dei metodi di lavoro, l'introduzione di processi decisionali partecipativi, la creazione di nuove reti artistiche nel contesto migratorio al fine di diversificare la programmazione e lo sviluppo di pratiche di gestione della discriminazione. In questo settore, Pro Helvetia ha innescato processi di riflessione anche a livello promozionale e avviato progetti di cooperazione con Cantoni e Città. Con l'iniziativa «Diversità e pari opportunità nel settore culturale», nel periodo 2021–2024 la fondazione adotta un approccio più ampio e si concentra sulla parità di genere, ma anche – come in passato – su una maggiore diversità nelle imprese culturali e sulla rappresentanza e la diversità degli operatori culturali provenienti da gruppi migranti ed emarginati della popolazione. Le barriere all'accesso sono viste in primo luogo come una questione strutturale. È inoltre previsto di rilevare e mettere a disposizione dati e fatti sulla diversità nel settore culturale svizzero. Questo monitoraggio dovrà consentire misure mirate d'inclusione di gruppi poco rappresentati³⁵³.

349 Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101)

350 Integrazione

351 www.prohelvetia.ch/it > Sostegno e attività > Impegni > Diversità e pari opportunità > Obiettivi 2021–2024

352 Sostegno e attività > Impegni > Archivio > Cultura e società > Società interculturale > «Tandem Intercultura»: progetti 2019–20

353 www.prohelvetia.ch/it > Sostegno e attività > Impegni > Diversità e pari opportunità > Obiettivi 2021–2024

Diverse iniziative affrontano espressamente la partecipazione culturale nella società migrante e tematizzano la rappresentanza a più voci e il razzismo nella cultura pubblica. Nel 2019 Helvetiarockt ha presentato una «Diversity Roadmap» quale strumento di lavoro per il settore dei club e dei festival musicali, che fornisce semplici raccomandazioni per favorire processi di riflessione e creare così spazi diversi e privi di discriminazioni con misure a livello di comunicazione, strutture, programmazione, infrastruttura e interventi diretti. L'obiettivo è rendere i club e i festival, intesi quali luoghi pubblici, accessibili a tutti gli interessati – pubblico e artisti – attuando la diversità e la partecipazione nella pratica³⁵⁴. La rete «Istituto Nuova Svizzera» (INES), costituita nel 2016, tematizza tra l'altro, a manifestazioni e in pubblicazioni, la mancanza di un'adeguata rappresentanza dell'eterogeneità culturale nelle istituzioni culturali svizzere, sia nei contenuti e nei soggetti trattati sia tra i dipendenti sul palcoscenico e dietro le quinte³⁵⁵. A tal fine ha realizzato vari progetti e offerte di consulenza (tra l'altro assieme a Pro Helvetia o a istituzioni culturali a Basilea). Gli obiettivi sono la creazione comune e partecipativa di una società della migrazione democratica e una migliore convivenza in Svizzera.

Nel 2020 la CFM ha avviato il programma di promozione «Nuovo Noi – cultura, migrazione, partecipazione»³⁵⁶, che si colloca tra politica culturale e promozione dell'integrazione e pone l'accento sui potenziali culturali e il superamento dei processi di esclusione. I dibattiti pubblici sulla diversità e la migrazione sono spesso polarizzati e molto semplificati e rischiano di escludere o rinchiudere in stereotipi l'«altro» anziché negoziare e consolidare il «noi» della società svizzera. Il programma promuove pertanto progetti partecipativi che mettono in discussione discorsi, immagini, storie e spazi incentrati sul «noi e gli altri» e propongono alternative. Occorre andare oltre l'incontro interculturale, che rischia di rafforzare gli stereotipi, la messa sotto tutela e altre forme di razzismo. Sono invece necessari approcci metodologici critici nei confronti della discriminazione, partecipativi, che mirino espressamente a riflettere sulle relazioni gerarchiche del «noi e gli altri» e a sviluppare così relazioni paritetiche, consentendo a tutte le parti coinvolte di confrontarsi con le proprie esperienze, posizioni sociali o privilegi, di portarli all'attenzione del pubblico e di contribuire così attivamente a plasmare la società.

Le quasi 90 domande di finanziamento pervenute nell'ambito del primo bando di concorso nell'autunno del 2020 testimoniano quanto siano grandi il bisogno e l'interesse nei confronti di un sostegno e della promozione della partecipazione culturale nella società migrante. La CFM ha emesso una valutazione positiva per 21 progetti; fino alla fine del 2020 ne sono stati sostenuti 12 e altri 9 sono ancora in corso di esame. Alcuni dei progetti sono espressamente consacrati al razzismo, come «Kunda», «Kids in dance» e «S.H.I.F.T». Altri puntano su processi di apertura istituzionale, inclusione, diversità e diritto di codecisione nella programmazione e nella politica del per-

354 www.diversityroadmap.org

355 www.istitutonuovasvizzera.ch

356 www.ekm.admin.ch > Progetti > «Nuovo Noi» > Documentazione > Dossier di fondo: 4

sonale delle istituzioni culturali. Quali esempi si possono citare i progetti «Community», «eine Kulturguerilla unterwegs» o «Reinventer la pédagogie des opprimé.e.s».

La CFM, l'UFC e la SEM hanno avviato un processo per coordinare meglio le pratiche di promozione negli ambiti che si situano tra cultura e integrazione. L'idea è di elaborare, assieme a enti promotori statali e privati, strumenti e know-how per rafforzare durevolmente la partecipazione culturale nella società migrante e impedire che progetti meritevoli scivolino tra le maglie della promozione dell'integrazione e della cultura. A tal fine occorre elaborare, assieme ad attori chiave e specialisti, criteri di qualità, nuovi modelli di promozione e di finanziamento e un monitoraggio efficace.

A causa dei provvedimenti di contenimento della pandemia di coronavirus, persone del settore culturale si sono ritrovate in difficoltà esistenziali. Le attività culturali sono bloccate o trasferite nello spazio digitale. D'altro canto le difficoltà finanziarie limitano anche l'accesso e la partecipazione alla cultura. Il rischio è di compromettere i progressi compiuti negli ultimi anni nel campo della partecipazione culturale.

6.2.9 Polizia

I corpi di polizia sono chiamati a svolgere la loro attività in un contesto caratterizzato da un elevato grado di conflittualità e sono espressione del monopolio dell'uso legittimo della forza che detiene lo Stato. A sollevare controversie sono spesso i criteri con cui sono effettuati i controlli sulle persone. La polizia ha l'obbligo di evitare il cosiddetto profiling razziale o etnico³⁵⁷. Tra le misure che contribuiscono a prevenirlo vi sono regolamenti di servizio chiari e vincolanti, corsi di formazione e formazione continua specifici e organi di ricorso indipendenti³⁵⁸. I rapporti degli organismi internazionali di controllo (ONU, CERD, ECRI) criticano regolarmente il fatto che in Svizzera manca una protezione contro comportamenti scorretti da parte della polizia³⁵⁹.

Nel periodo in esame, anche in seguito alla crescente pressione della società civile, sono stati ampiamente dibattuti aspetti connessi alla prassi di controllo e fermo, incluso il profiling razziale. Il movimento «*Black Lives Matter*», nato nell'estate del 2020, ha in particolare evidenziato che il problema della violenza della polizia riguarda anche la Svizzera. Pertanto, nel presente capitolo verrà trattato in modo dettagliato.

357 Cfr. cap. 2 Definizioni

358 Künzli / Wyttenbach et al. 2017

359 European Commission against Racism and Intolerance / Council of Europe 2020

Fatti e cifre

In quanto detentrica del monopolio dell'uso della forza, la polizia è autorizzata a limitare i diritti delle persone. Il fermo di polizia fa parte dei provvedimenti coercitivi ed è disciplinato nel Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0). Fattori come il colore della pelle o l'appartenenza etnica possono essere criteri rilevanti per gli interventi della polizia, ma non possono mai essere gli unici o quelli decisivi per i controlli sulle persone: un controllo deve poter essere giustificato anche da fattori oggettivi, come la vicinanza al luogo del reato, la somiglianza con una persona ricercata o i risultati di indagini specifiche. La Svizzera non prevede un divieto esplicito del profiling razziale, tuttavia gli agenti di polizia che utilizzano questa pratica possono essere puniti. Oltre al delitto contro l'onore secondo l'articolo 174 e seguenti del Codice penale, nel caso di controlli discriminatori possono configurarsi le fattispecie della discriminazione razziale di cui all'articolo 261^{bis} CP e dell'abuso di autorità³⁶⁰.

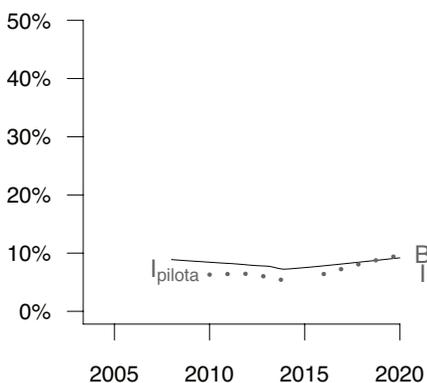


Grafico 8: discriminazione da parte della polizia

La banca dati DoSyRa (B) riporta 51 casi di discriminazione da parte della polizia e 4 nella categoria «dogana/guardie di confine» nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni). In 30 casi il profiling razziale è stato menzionato esplicitamente quale motivo di discriminazione (non necessariamente da parte delle forze di polizia)³⁶¹.

Nel 2019 erano rispettivamente 32 e 9 (su un totale di 352 segnalazioni)³⁶². 23 casi rientravano nella categoria «profiling razziale». Sebbene il numero assoluto di segnalazioni che riguardano le forze di polizia sia più che raddoppiato rispetto al

2018, l'aumento in termini percentuali risulta solo lieve rispetto al totale dei casi censiti. Questo non riflette soltanto la tendenza generale a segnalare maggiormente i casi di discriminazione e razzismo, ma è da attribuire anche a un cambiamento nel sistema di rilevazione.

Nell'indagine CiS (I) il 10 per cento delle persone che hanno affermato di aver subito una discriminazione ha indicato la polizia quale autore³⁶³. Questo valore è aumentato del 4 per cento rispetto all'indagine 2018.

360 Künzli / Wytttenbach et al. 2017: 9–15

361 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021

362 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020

363 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

Misure di protezione dalla discriminazione

Sebbene negli scorsi anni le pratiche e i controlli discriminatori della polizia abbiano dato adito regolarmente a un dibattito pubblico, dal precedente periodo in esame vi sono stati pochi sviluppi sul piano giuridico o politico in questo settore. Il rapporto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), pubblicato nel marzo del 2020, critica il fatto che in Svizzera manca una protezione contro il profiling razziale e i comportamenti scorretti della polizia in Svizzera³⁶⁴. Tra i gruppi vulnerabili il rapporto menziona i rom, i sinti e gli jenisch. L'ECRI raccomanda di potenziare la formazione delle forze di polizia sul profiling razziale e di istituire un organo indipendente che indaghi su presunti casi di condotta scorretta. Secondo humanrights.ch i procedimenti giudiziari in caso di violenza da parte della polizia sono lunghi e onerosi e raramente si concludono a favore dell'autore della denuncia. Questo fa sì che le vittime si sentano impotenti e percepiscano la polizia come un'autorità al di sopra della legge³⁶⁵.

Nel giugno del 2020 sono stati presentati due interventi parlamentari sul tema. Nel parere in risposta al postulato di Samira Marti, il Consiglio federale riconosce che il profiling razziale rappresenta un problema, ma respinge la richiesta di introdurre nuove basi legali adducendo che il diritto pubblico vigente offre una protezione sufficiente dalla discriminazione³⁶⁶. Nel parere in risposta alla mozione di Mustafa Atici, ricorda che i compiti di polizia sono disciplinati sul piano cantonale (e, in casi singoli, sul piano comunale) ed è quindi a questi livelli istituzionali che bisogna rivolgersi per richieste concernenti organi di reclamo, sistemi di segnalazione e di registrazione, formazioni continue o rilevazioni di dati³⁶⁷.

Solo in pochi Cantoni è stato istituito un ufficio reclami indipendente. Questa funzione può essere svolta da un servizio di difesa civica, che però esiste soltanto in sei Cantoni (ZH, VD, BS, BL, GE, FR, ZG) e nelle Città di Berna, Lucerna, San Gallo, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur e Zurigo.

Il caso di Mohamed Wa Braille costituisce un precedente giudiziario in materia di profiling razziale. Nel 2015 l'uomo si era rifiutato di identificarsi durante un controllo di polizia alla stazione centrale di Zurigo ritenendo che fosse discriminatorio. Il tribunale distrettuale di Zurigo lo ha condannato per inosservanza di un ordine di polizia, condanna che è stata confermata sia dal tribunale d'appello di Zurigo che dal Tribunale federale. L'uomo ha quindi portato il caso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha ritenuto ammissibile il ricorso, ma non ha ancora emesso una sentenza. In un secondo procedimento amministrativo concernente lo stesso caso, il tri-

364 European Commission against Racism and Intolerance / Council of Europe 2020

365 www.humanrights.ch > Informationsplattform > Menschenrechte > Polizei > Unabhängige Beschwerdestellen und Untersuchungsinstanzen zu polizeilichem Fehlverhalten

366 Postulato Marti Samira 20.3799 «Rafforzare le prescrizioni legali per impedire la profilazione razziale ed etnica»

367 Mozione Atici 20.3742 «Istituzione di meccanismi di ricorso informali per i casi di profiling razziale ed etnico ed estensione del Servizio per la lotta al razzismo»

bunale amministrativo di Zurigo ha statuito nell'ottobre del 2020 che il controllo subito dall'uomo era illegale, perché a suo avviso il semplice fatto di distogliere lo sguardo non giustifica un controllo di polizia. Il tribunale non è entrato nel merito della domanda se vi fossero gli estremi di una discriminazione o di un profiling razziale. Nel rapporto stilato dagli agenti coinvolti, il controllo è stato motivato non solo dal fatto che l'uomo avesse distolto lo sguardo, ma anche dal sospetto di violazione della legge sugli stranieri³⁶⁸. Il tribunale non è entrato nel merito dei motivi che hanno portato al sospetto di violazione della legge sugli stranieri e non ha appurato se tale sospetto fosse fondato unicamente sul colore della pelle³⁶⁹. Con il sostegno dell'Alleanza contro il profiling razziale, Mohamed Wa Baile ha presentato ricorso al Tribunale federale contro la procedura amministrativa per ottenere una decisione che stabilisca se il controllo effettuato dagli agenti costituisca una violazione del divieto di discriminazione razziale.

Nel comunicato congiunto del 27 maggio 2019, diversi relatori speciali del Consiglio dei diritti umani dell'ONU si sono rivolti alla Svizzera esprimendo preoccupazione per la morte di tre cittadini africani (Lamine Fatty, Mike Ben Peter e Hervé Bondembe Mandundu) per presunta violenza eccessiva da parte delle forze di polizia del Cantone di Vaud. Nella sua presa di posizione del 24 luglio 2019, la Svizzera dichiara che potrà esprimersi al riguardo soltanto dopo che le inchieste avviate dalle autorità competenti (per lo più cantonali) saranno concluse³⁷⁰. Anche l'ECRI ha espresso preoccupazione nel suo rapporto per la morte di cittadini africani o di persone di colore³⁷¹.

Misure dei corpi di polizia

La formazione degli aspiranti agenti prevede misure per contrastare la discriminazione e il razzismo. Diverse scuole di polizia trattano le competenze interculturali durante la formazione con l'obiettivo di ridurre i pregiudizi. Il progetto della Scuola di polizia della Svizzera orientale, cofinanziato dal SLR nel 2019, tematizza i pregiudizi nei confronti dei migranti e le questioni legate alle culture straniere e, partendo da casi concreti, analizza soluzioni per affrontare il razzismo e il profiling razziale³⁷². Dal 2018, nella formazione teorica dei futuri agenti di polizia viene utilizzato il sussidio didattico «Interkulturelle Kompetenz bei der Polizei» (competenza interculturale nella

368 Stadtpolizei Zürich: Polizeilicher Rapport betreffend Nichtbefolgen polizeilicher Anordnungen. Febbraio 2015; www.humanrights.ch > Informationsplattform > #Menschenrechte > #ZugangZumRecht

369 Wytenbach / Künzli / Braun 2019: 97

370 Riferimento JAL CH 2/2019 «Mandati del Gruppo di lavoro degli esperti ONU sulle persone di discendenza africana, del Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, della Relatrice speciale dell'ONU sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, del Relatore speciale dell'ONU sulle questioni relative alle minoranze, del Relatore speciale dell'ONU sulle forme contemporanee di razzismo, sulla discriminazione a sfondo razzista, sulla xenofobia e la relativa intolleranza e del Relatore speciale dell'ONU sulla tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti; comunicato congiunto del 27 maggio 2019 e presa di posizione della Svizzera del 24 luglio 2019: <https://spcommreports.ohchr.org>

371 European Commission against Racism and Intolerance / Council of Europe 2020: 30

372 Nella Scuola di polizia della Svizzera orientale vengono formati gli agenti dei Cantoni AI, AR, GR, SH, SG e TG e delle Città di San Gallo e Coira.

polizia) che integra il tema del profiling razziale³⁷³. Il modulo di formazione prevede anche visite regolari alla moschea El-Hidaje di San Gallo, che sono però state interrotte durante la pandemia. Dal canto suo, l'Istituto svizzero di polizia (ISP) offre i corsi «Brückenbauer» (costruire ponti), «Interkulturelle Kompetenzen» (competenze interculturali) e «Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren» (la vittima nelle indagini di polizia) nei quali vengono trattati la discriminazione razziale e il profiling razziale. Per determinate unità di polizia e in funzione del settore di attività degli agenti la frequentazione di questi corsi può essere obbligatoria. Anche nei Cantoni di Argovia, Lucerna e Neuchâtel vengono proposti corsi di formazione continua analoghi. Nella Svizzera francese, l'Accademia di polizia di Savatan ha inserito nel programma di formazione un modulo opzionale specifico sul profiling razziale³⁷⁴.

Nel suo programma di formazione la polizia cantonale di Zurigo propone quattro materie (etica, diritti umani, legge sulla polizia e diritto amministrativo) che analizzano prospettive diverse in relazione al principio di parità di trattamento e al divieto di discriminazione e di arbitrio³⁷⁵. Il tema è trattato anche nella materia «Community Policing» (polizia di prossimità) nell'ambito della formazione di base. Inoltre, nel corso del secondo anno di formazione gli agenti frequentano il modulo «competenza interculturale». La polizia cantonale di Zurigo e l'ISP propongono tuttora il programma ASPECT («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training») sviluppato nel 2009³⁷⁶, volto a garantire che gli agenti siano in grado di svolgere i controlli senza farsi influenzare dalla presunta nazionalità o da caratteristiche fisiche. Il programma è aperto anche a interessati di altri Cantoni. La polizia cantonale di Zurigo gestisce inoltre il servizio «Brückenbauer», che promuove lo scambio interculturale tra polizia, persone e istituzioni di altre culture e offre corsi di formazione e di formazione continua e uno sportello per questioni riguardanti l'interculturalità³⁷⁷.

Nell'ambito del progetto «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (lavoro della polizia in ambiti urbaniconflittuali), condotto dal 2016 al 2017, le istruzioni di servizio della Città di Zurigo per i controlli sulle persone sono state riformulate e prevedono che gli agenti informino i diretti interessati dei motivi del controllo³⁷⁸. La proposta di introdurre telecamere indossabili (le cosiddette bodycam) e un sistema di ricevute³⁷⁹ è invece stata respinta. Nel 2018 la polizia della città si è dotata di un'app per rilevare i

373 Il tema della competenza interculturale rientra nella materia di insegnamento «Società e polizia» (*Gesellschaft und Polizei*).

374 L'Accademia di polizia di Savatan forma gli agenti dei Cantoni GE, VD e VS e della Città di Losanna.

375 Anfrage Berner Melanie: «Racial Profiling» und institutioneller Rassismus im Kanton Zürich (KR-Nr. 11/2021)

376 www.zh.ch > Kanton Zürich > News > Verdächtiges Verhalten effizient erkennen (Fachfrage 18.10.2017)

377 www.stadt-zürich.ch > Sicherheitsdepartement > Stadtpolizei > Prävention > Fachstelle Brückenbauer

378 www.stadt-zürich.ch > Sicherheitsdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: Klare Kriterien und Angabe von Gründen bei Personenkontrollen (20.11.2017)

379 Nel caso del sistema di ricevute non è chiaro se gli eventuali benefici giustificano il dispendio amministrativo supplementare. Inoltre, con il rilascio delle ricevute verrebbero registrati anche i dati delle persone di cui si è verificata l'identità e non soltanto di quelle denunciate o arrestate.

dati dei controlli sulle persone³⁸⁰ che non permette tuttavia di trarre conclusioni su eventuali casi di profiling razziale, poiché non è consentita l'immissione di indicazioni sul colore della pelle o sull'appartenenza etnica. Quale motivo per l'esecuzione di un controllo gli agenti possono selezionare unicamente la categoria «comportamento e apparenza».

Nel 2018, nell'ambito della revisione totale della legge sulla polizia il Cantone di Berna ha rinunciato a introdurre una disposizione esplicita contro il profiling razziale ritenendo che questo diritto fondamentale sia già garantito dalla Costituzione. Dal 2019 mette a disposizione di tutti i collaboratori un'offerta di e-learning comprensiva di un'opera di consultazione, che fornisce, tra l'altro, gli strumenti necessari per evitare incomprensioni (interculturali). Nel 2017, nel Cantone di Soletta sono stati elaborati documenti per un corso obbligatorio per tutti i membri dei corpi di polizia cantonale e comunali sugli aspetti giuridici dei controlli sulle persone e sul divieto di profiling razziale o etnico.

Per promuovere una maggiore apertura alla diversità culturale all'interno dei corpi di polizia si propone anche di incentivare l'assunzione di collaboratori con retroterra migratorio e di permettere a cittadini stranieri di integrare le forze di polizia. Alcuni Cantoni hanno aperto il corpo di polizia ai cittadini stranieri o non ne escludono esplicitamente l'accesso (AI, BS, JU, NE, SZ), altri assumono cittadini stranieri residenti a condizione che si naturalizzino entro un certo lasso di tempo (AR, FR, GE, VD). Nel 2019 è stato respinto nel Cantone di Zurigo un intervento parlamentare che chiedeva di ammettere gli stranieri titolari di un permesso di domicilio nella polizia cantonale con la motivazione che i candidati potevano farsi naturalizzare³⁸¹.

Da anni si dibatte se sia opportuno menzionare la nazionalità degli autori di reati nelle comunicazioni di polizia. Dopo che alla fine del 2017 la Città di Zurigo aveva deciso di rinunciarvi, l'UDC ha presentato un'iniziativa cantonale per chiedere di tornare a menzionare la nazionalità e l'eventuale retroterra migratorio. L'iniziativa è stata respinta il 7 marzo 2021, mentre il controprogetto del Gran Consiglio è stato accolto. Quest'ultimo proponeva di indicare, nel caso di reati gravi, la nazionalità ma non l'eventuale retroterra migratorio.

Nel periodo in esame il SLR ha finanziato progetti dei corpi di polizia volti a contrastare la discriminazione. Oltre a quello dell'ISP, nel 2020 ha sostenuto il progetto pilota «Blue Eyed Workshop» della polizia cantonale di Basilea Città che prevede di accre-

380 Vengono registrati il luogo, l'ora e il motivo del controllo e se la persona controllata è stata denunciata o arrestata.

381 Regierungsratsbeschluss Nr. 1111/2019 zum Postulat Huonker Laura (Zürich), Gisler Andrea (Gossau): «Kantonspolizistinnen und -polizisten mit Niederlassungsbewilligung C» (27.11.2019)

scere, attraverso un esperimento di simulazione, la disponibilità dei partecipanti a riflettere sui meccanismi della discriminazione³⁸².

Misure e attività della società civile

Già prima della nascita del movimento «Black Lives Matter» le organizzazioni della società civile si sono impegnate a favore di una maggiore trasparenza dell'operato della polizia. Fondata nel 2016, l'Alleanza contro il profiling razziale intenta procedimenti giudiziari, sostiene le persone direttamente interessate e sfrutta la copertura mediatica per sensibilizzare un'ampia platea sulla problematica. Nel marzo del 2021 ha pubblicato due opuscoli per informare sui diritti e le possibilità d'azione in caso di controlli di polizia (discriminatori)³⁸³.

L'obiettivo del progetto «Dialog», avviato nel 2012 a Berna dal servizio contro la violenza e il razzismo gggfon, è la mediazione tra la società civile e la polizia³⁸⁴. Nell'ambito del progetto «Dialog III», gggfon organizza discussioni tra le parti coinvolte in casi di profiling razziale o di sospetto di un controllo ingiustificato da parte della polizia, a condizione che non sia stata ancora intrapresa alcuna azione legale. Inoltre, tiene forum dedicati alla prevenzione, allo scambio di opinioni e alla riflessione sul profiling razziale.

Lo Swiss African Forum organizza eventi per promuovere il dialogo tra la diaspora africana, la polizia cantonale di Zurigo e la polizia della Città di Winterthur allo scopo di promuovere strategie di cooperazione contro il profiling razziale. Attraverso il dialogo costruttivo, il forum punta a formulare e attuare congiuntamente raccomandazioni per ridurre le incomprensioni e i pregiudizi reciproci tra la polizia, le persone di origine africana e altri soggetti interessati. Nell'arco di tre anni sono stati pianificati 36 eventi. La pandemia ha però impedito incontri in presenza.

I risultati di lavori di ricerca documentano le conseguenze dei controlli di polizia sulle persone vittime di razzismo. Lo studio del Gruppo di ricerca collaborativo sul profiling razziale (*Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling*) pubblicato nel 2019 mostra la prospettiva delle persone direttamente interessate³⁸⁵. Le esperienze vissute da chi è stato sottoposto a controlli discriminatori evidenziano che l'impatto va oltre il controllo in quanto tale: la paura costante di incappare in un nuovo controllo limita la libertà di movimento e condiziona la vita quotidiana. Per poter analizzare il fenomeno, il profiling razziale deve essere inteso come pratica in cui s'intrecciano altre cate-

382 I partecipanti al workshop sono ripartiti in due gruppi: «occhi blu» e «occhi marroni». Un gruppo viene sistematicamente trattato peggio dell'altro. La valutazione delle emozioni vissute permette di sensibilizzare i partecipanti al razzismo e alla discriminazione. Il progetto si rivolge ai responsabili di unità della polizia cantonale.

383 Gli opuscoli sono destinati alle persone controllate o che assistono a controlli di polizia discriminatori: www.stop-racial-profiling.ch > Know Your Rights (marzo 2021). Sono stati elaborati in collaborazione con l'Autonome Schule Zürich, l'Outrage Collectif, il Collectif Africain Suisse e l'associazione humanrights.ch.

384 www.gggfon.ch > Projekte > Projekt Dialog

385 Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling 2019

gorie di differenziazione e forme di discriminazione: caratteristiche come il colore della pelle, presunti marcatori etnici o religiosi e categorie come l'età, il sesso, la sessualità, la nazionalità e la classe sociale devono essere considerati nella loro sovrapposizione (intersettoriale).

Nel 2019 è stata pubblicata la raccolta «Struktureller Rassismus und anti-rassistischer Widerstand» (razzismo strutturale e resistenza antirazzista)³⁸⁶ che contiene contributi di ricercatori, artisti e attivisti sul contesto sociale e gli effetti del profiling razziale le possibilità di una resistenza antirazzista intersezionale. Gli autori mostrano come le pratiche della polizia si inseriscono in strutture storiche e sociali.

6.2.10 Esercito

Come altri settori della società, anche l'esercito è confrontato con il problema del razzismo e dell'estremismo³⁸⁷. Per garantire la sicurezza e la coesione delle sue truppe e proteggere i propri membri dalla discriminazione, l'esercito attribuisce pertanto grande importanza alla prevenzione. Il capo dell'esercito e il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) dichiarano pubblicamente di praticare in questo ambito una politica di tolleranza zero.

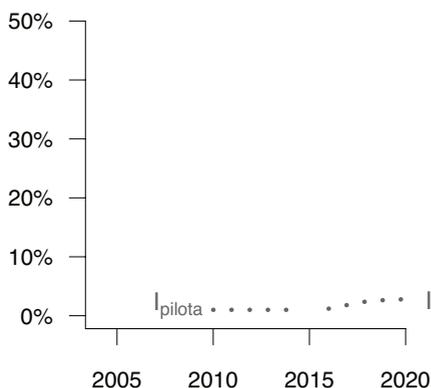
Fatti e cifre

Al Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito (SSEEs) sono pervenute 39 segnalazioni e richieste nel 2020 e 55 nel 2019. All'atto della verifica, tuttavia, non tutti si sono confermati casi di estremismo ai sensi della legge. Delle complessive 59 segnalazioni e richieste riguardanti episodi di sospetto estremismo potenzialmente violento, l'80 per cento circa (47 casi) era riferito all'estremismo di destra e il 12 per cento circa (7 casi) a quello di stampo jihadista. Con rispettivamente 5 e 0 casi, l'estremismo etnonazionalista e l'estremismo di sinistra sono per contro fenomeni raramente oggetto di segnalazioni e richieste. La maggior parte dei casi trattati ha riguardato la condotta di singole persone durante il servizio o segnalazioni di possibili attività estremiste di membri dell'esercito nella vita civile. Il numero di membri dell'esercito contro i quali l'unità Personale dell'esercito ha avviato misure preventive permane a un livello basso (5 nel 2019 e 4 nel 2020)³⁸⁸.

386 Wa Baile / Dankwa et al. 2019

387 Sulle manifestazioni e le specificità della discriminazione razziale nel contesto militare, cfr. Niggli 2019

388 Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito: rapporti sulle attività svolte nel 2019 e nel 2020, cfr. www.vtg.admin.ch > Il mio servizio militare > Informazioni generali sul servizio militare > Estremismo > Pubblicazioni e documenti



Nella categoria «autorità/enti pubblici/esercito», la raccolta della CFR non riporta né nel 2019 né nel 2020 casi che hanno riguardato in modo specifico l'esercito³⁸⁹. Nell'indagine CiS 2020, il 3 per cento delle vittime di discriminazione ha affermato di essere stato discriminato nell'esercito³⁹⁰.

Grafico 9: discriminazione nell'esercito

Misure di protezione dalla discriminazione

Su iniziativa del capo del DDPS, nel 2020 l'esercito ha avviato il lavoro di elaborazione di una prospettiva di diversità e di un catalogo di misure per la sua attuazione. L'accento tematico posto inizialmente sugli aspetti di genere e sulla promozione delle donne è stato in seguito esteso alla diversità in generale e include ora anche l'identità di genere e l'orientamento sessuale, la lingua, il retroterra etnico e la disabilità.

Nel 2019, il DDPS ha istituito il Servizio specializzato Diversity Esercito svizzero (S spec DEs) responsabile di tutte le questioni relative alla diversità e alle minoranze in seno all'esercito. Da diversi anni, il comando Istruzione dispone di un gruppo di lavoro Diversità e milizia che tratta gli aspetti legati all'incontro di percorsi e modi di vita diversi nell'esercito. Anche l'Assistenza spirituale dell'esercito s'impegna nel suo campo di competenza per il rispetto della diversità. In quest'ottica, conclude nel 2021 partenariati con la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS) per lottare contro l'antisemitismo e il razzismo antimusulmano e per creare le basi in vista del futuro coinvolgimento di assistenti spirituali ebraici e musulmani³⁹¹.

Aggregato al SLR, il SSEEs sostiene il DDPS in tutte le questioni inerenti all'estremismo e al razzismo³⁹². In presenza di una situazione non conforme all'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM; RS 512.21), di indizi di un potenziale pericolo ai sensi dell'articolo 113 della legge militare (LM; RS 510.10) o di circostanze personali particolari ai sensi dell'articolo 33 OOPSM, il caso passa all'ufficio del personale dell'esercito che adotterà le misure cautelari del caso. Durante il periodo in

389 www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale

390 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

391 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > L'Assistenza spirituale dell'esercito amplia i suoi partenariati (29.03.2021); cfr. capitoli 6.3.2 Razzismo antimusulmano e 6.3.4 Antisemitismo e misure per combatterlo

392 www.vtg.admin.ch > Il mio servizio militare > Informazioni generali sul servizio militare > Estremismo

esame, il SSEEs ha proposto 33 corsi di sensibilizzazione e di formazione continua, integrati nei cicli di formazione militare. Il tema dell'estremismo è così parte integrante della formazione dei futuri capisezione, comandanti di unità e di scuola reclute, aiutanti dei corpi di truppa, aiutanti di Stato maggiore e ufficiali professionisti. Nel 2020, è stata inoltre inserita una nuova sequenza didattica nella formazione di base della polizia militare.

6.2.11 Procedura di naturalizzazione

La procedura di naturalizzazione è regolamentata su tre livelli: federale, cantonale e comunale. I principi – e le competenze – sono definiti nella Costituzione federale (art. 37 e 38); la legge federale del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza, LCit; RS 141.0) e le leggi cantonali e comunali li concretizzano nei rispettivi ambiti di competenza³⁹³.

A seguito della revisione totale della LCit, dal 1° gennaio 2018 può presentare una domanda di naturalizzazione chi è titolare di un permesso di domicilio (permesso C) e vive in Svizzera da almeno dieci anni, è integrato con successo, si è familiarizzato con le condizioni di vita svizzere e non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Una persona è considerata integrata se è in grado di esprimersi in una lingua nazionale, osserva la sicurezza e l'ordine pubblici, rispetta i valori della Costituzione federale, partecipa alla vita economica o acquisisce una formazione e favorisce l'integrazione della propria famiglia.

I Cantoni possono andare oltre i requisiti minimi della Confederazione e formularne di più severi o aggiuntivi. Mentre secondo l'ordinanza sulla cittadinanza (OCit; RS 141.01) non possono essere percepite prestazioni dell'aiuto sociale durante gli ultimi tre anni prima della naturalizzazione, in diversi Cantoni è previsto un periodo di cinque fino a dieci anni³⁹⁴. Anche per le competenze linguistiche alcuni Cantoni fissano requisiti più severi rispetto a quelli stabiliti dalla Confederazione.

Sebbene il periodo di residenza sia stato ridotto da dodici a dieci anni, i requisiti introdotti per lo statuto e le competenze linguistiche rendono più difficile l'accesso alla cittadinanza. Dal 2018, il numero delle naturalizzazioni diminuisce ogni anno; nel 2020 il calo è stato particolarmente marcato³⁹⁵. La CFM ha criticato a più riprese il nuovo disciplinamento perché non protegge sufficientemente i candidati dalla discriminazione. In particolare l'OCit, che tra le altre cose concretizza i criteri d'integrazione della LCit, è a suo avviso formulata in modo troppo vago lasciando alle autorità un

393 Per maggiori informazioni sulla procedura: www.ekm.admin.ch > Cittadinanza e Citoyenneté > Cittadinanza > Naturalizzazione

394 Nei Cantoni di Argovia, Berna e dei Grigioni può essere naturalizzato soltanto chi non ha percepito prestazioni dell'aiuto sociale negli ultimi dieci anni o le ha interamente restituite.

395 Statistica delle naturalizzazioni dal 1987: www.sem.admin.ch > Publikationen und Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Einbürgerungen (in tedesco e francese)

margine di discrezionalità troppo ampio³⁹⁶. La CFM chiede una procedura di naturalizzazione semplice, trasparente e professionale che garantisca pari opportunità per tutti ed escluda la discriminazione³⁹⁷.

Oltre alla procedura di naturalizzazione ordinaria, è prevista anche una procedura agevolata per i coniugi di cittadini svizzeri. Questa procedura considerevolmente più breve rientra nella sfera di competenza della Confederazione, ma i Cantoni possono esprimersi sui singoli casi. Nel 2020, il Parlamento ha approvato una modifica del Codice civile svizzero che equipara le coppie omosessuali a quelle eterosessuali nel matrimonio: in futuro, anche nelle coppie omosessuali i partner stranieri potranno beneficiare della naturalizzazione agevolata³⁹⁸. Nell'aprile del 2021 è stata ufficializzata la riuscita formale del referendum presentato da un comitato interpartitico contro la modifica di legge che sarà quindi sottoposta al voto del Popolo³⁹⁹.

Anche gli stranieri della terza generazione possono beneficiare della procedura di naturalizzazione agevolata: il pertinente decreto federale è stato accolto nel 2017 dal 60,4 per cento del Popolo svizzero⁴⁰⁰. La nuova normativa è entrata in vigore nel 2018. Gli ostacoli procedurali per le persone fino a 25 anni i cui nonni sono immigrati in Svizzera sono così stati ridotti in modo unitario in tutto il Paese. Nella sua risposta a due interpellanze presentate nell'estate del 2020, il Consiglio federale confuta la conclusione avanzata dagli autori secondo cui le condizioni per la naturalizzazione agevolata degli stranieri di terza generazione siano troppo rigorose⁴⁰¹. Di fatto, l'effetto dipende in ampia misura dalle disposizioni di attuazione cantonali e comunali.

Per poter confrontare le differenze nella procedura di naturalizzazione ordinaria nei Comuni e nei Cantoni, la CFM ha sviluppato, insieme all'Università di Ginevra, carte e tabelle interattive che forniscono informazioni sulle pratiche locali di naturalizzazione: la standardizzazione dei dati statistici permette di mascherare le differenze per quanto riguarda la struttura dell'età, il luogo di nascita e la durata del soggiorno. In questo modo vengono evidenziate per la prima volta le differenze nelle pratiche di naturalizzazione dei Comuni e dei Cantoni⁴⁰².

396 www.ekm.admin.ch > Attualità > Prese di posizione > Prese di posizione 2015 > Naturalizzazione: ordinanza sulla cittadinanza

397 www.ekm.admin.ch > Cittadinanza e Citoyenneté > Cittadinanza > Naturalizzazione > Naturalizzazione ordinaria > Cantoni e comuni sotto la lente di ingrandimento

398 Iniziativa parlamentare Gruppo verde liberale 13.468 «Matrimonio civile per tutti»

399 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Referendum contro il «Matrimonio per tutti» riuscito (27.04.2021)

400 All'origine della votazione vi è l'iniziativa parlamentare Marra 08.432 «La Svizzera deve riconoscere i propri figli».

401 Risposta del Consiglio federale alle interpellanze Marra 20.3707 e Fluri 20.3708 ««La naturalizzazione agevolata degli stranieri della terza generazione è veramente agevolata?»

402 Viaggio alla scoperta della naturalizzazione in Svizzera: www.ekm.admin.ch > Cittadinanza e Citoyenneté > Cittadinanza > Naturalizzazione > Naturalizzazione ordinaria > Cantoni e comuni sotto la lente di ingrandimento

Uno studio del Politecnico federale di Zurigo ha permesso di stabilire un nesso causale tra naturalizzazione e integrazione economica: l'ottenimento della cittadinanza si traduce in un aumento medio del reddito di 5000 franchi all'anno nel corso dei successivi 15 anni. Questo effetto positivo si fa sentire maggiormente sui salari bassi e per i migranti marginalizzati⁴⁰³.

Fatti e cifre

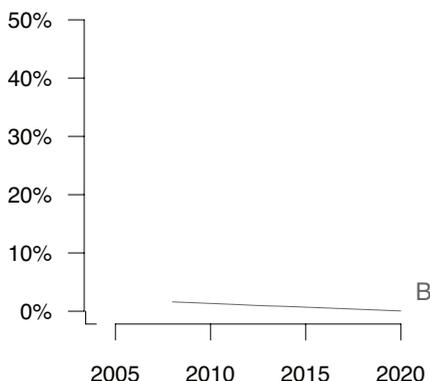


Grafico 10: discriminazione nelle procedure di naturalizzazione

I casi di discriminazione nelle procedure di naturalizzazione rilevati dai centri di consulenza si mantengono a un livello basso. La banca dati DoSyRa (B) ne riporta 5 nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni) e nessun nel 2019⁴⁰⁴. In base all'indagine CiS, nel 2020 la quota delle persone favorevoli alla naturalizzazione automatica dei cittadini stranieri nati sul suolo svizzero è leggermente aumentata attestandosi al 59 per cento⁴⁰⁵ (il 53% degli svizzeri e il 79% degli stranieri); nel 2016 e nel 2018 era del 57 per cento⁴⁰⁶.

Fondamentali per una procedura cantonale di naturalizzazione unitaria ed equa sono la tutela dagli atti arbitrari e discriminatori, la protezione della sfera privata e il diritto di essere sentiti sanciti dalla Costituzione federale. Nel periodo in esame, il Tribunale federale si è occupato di un solo caso di rigetto della domanda di naturalizzazione. L'Alta corte ha ingiunto all'autorità di naturalizzazione di Arth (SZ) di concedere l'attinenza comunale a un uomo che vive in Svizzera da 30 anni, ritenendo che l'adempimento di tutti gli altri criteri compensi le sue tuttalpiù lievi lacune geografiche e culturali⁴⁰⁷.

Misure di protezione dalla discriminazione

Alcuni Cantoni organizzano per i dipendenti pubblici corsi di formazione continua o eventi in cui è tematizzata la discriminazione razziale, ma senza un riferimento specifico alla procedura di naturalizzazione⁴⁰⁸. L'informazione e la sensibilizzazione delle

403 Hainmueller / Hangartner et al. 2019

404 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 14; Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 11

405 Tra il 2010 e il 2014, tra il 44% e il 47% erano a favore della naturalizzazione automatica per gli stranieri nati in Svizzera.

406 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

407 DTF 146 I 49

408 Cfr. cap. 6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC

autorità di naturalizzazione e del controllo abitanti sono però un primo passo nella protezione contro la discriminazione indiretta e nel rafforzamento della protezione contro la discriminazione⁴⁰⁹. In effetti, nel sistema svizzero a tre livelli, è compito sia dei Comuni e dei Cantoni sia della Confederazione informare la popolazione e le autorità e garantire alle persone che vogliono farsi naturalizzare l'accesso alle informazioni rilevanti. Se l'accesso all'informazione è ostacolato da barriere tecniche o linguistiche si è in presenza di una discriminazione indiretta.

In vista dell'introduzione delle nuove disposizioni, il Cantone di Ginevra e la Città di Zurigo hanno cominciato all'inizio del 2018 a informare la popolazione straniera. La Città di Zurigo ha addotto quale motivo principale di questa campagna informativa la volontà di permettere al maggior numero possibile di abitanti di partecipare al processo di democrazia diretta. Per questa ragione ritiene importante e auspicabile che gli stranieri che soddisfano le condizioni richieste si facciano naturalizzare⁴¹⁰. Nell'autunno del 2019, la Città di Zurigo ha inviato nuovamente una lettera informativa ai cittadini stranieri aventi diritto alla naturalizzazione. Da uno studio del Politecnico federale di Zurigo è emerso che la campagna d'informazione ha contribuito a ridurre gli ostacoli alla naturalizzazione e permesso così di aumentare il numero di domande di naturalizzazione. La lettera ha inoltre rafforzato negli stranieri il sentimento che la loro naturalizzazione fosse benvenuta⁴¹¹. Già dal 2012, l'Ufficio della migrazione del Cantone di Basilea Città invia lettere personali alla popolazione straniera che soddisfa le condizioni formali per ottenere il diritto di cittadinanza.

Nel periodo in esame, la legislazione sulla naturalizzazione è stata a più riprese oggetto di dibattiti in Parlamento. Due interventi chiedevano ulteriori inasprimenti del diritto alla cittadinanza: una mozione che esigeva migliori conoscenze linguistiche per le naturalizzazioni e il rilascio di permessi di domicilio è stata respinta⁴¹². Ancora pendente è un'iniziativa parlamentare che chiede di modificare la LCit in modo che possa essere preteso da chi vuole naturalizzarsi di rinunciare alla cittadinanza precedente una volta ottenuta quella svizzera⁴¹³. Un intervento del 2018, che invitava il Consiglio federale a presentare un rapporto sulle cause di rigetto delle domande di naturalizzazione in tutta la Svizzera al fine di eliminare eventuali discriminazioni, è stato respinto dal Parlamento⁴¹⁴. Nel suo parere il Consiglio federale ha proposto di respingerlo

409 Conformemente all'art. 57 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20), la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono informare in modo adeguato gli stranieri sulle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera, in particolare sui loro diritti e doveri, e sulle offerte in materia di promozione dell'integrazione.

410 www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: 40 000 Informations-Briefe zur Einbürgerung (02.05.2017)

411 www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Daten und Fakten: Informationskampagnen können Einbürgerungshürden reduzieren

412 Mozione Buffat 19.3561 «Esigere migliori conoscenze linguistiche in occasione della naturalizzazione e del rilascio di permessi di domicilio»

413 Iniziativa parlamentare Reimann Lukas 20.501 «Naturalizzazione. Opzione invece del diritto automatico alla doppia cittadinanza»

414 Postulato Piller Carrard 18.4249 «Inchiesta armonizzata a livello nazionale sulle naturalizzazioni respinte»

perché considerata la scarsa uniformità dei dati disponibili, lo studio richiesto avrebbe potuto essere realizzato soltanto sostenendo un onere elevato e la sua attendibilità sarebbe rimasta discutibile. Non è stato dato seguito a un intervento che chiedeva di modificare la LCit affinché nelle procedure di naturalizzazione i colloqui dei candidati con le autorità federali, cantonali e comunali (commissioni preposte alle naturalizzazioni) fossero sistematicamente messi a verbale⁴¹⁵.

6.2.12 Partecipazione politica

In base all'articolo 136 della Costituzione federale, tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età hanno il diritto di voto e di elezione⁴¹⁶. Questo significa che possono partecipare alle elezioni e alle votazioni federali, farsi eleggere e lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale. Gli stranieri sono esclusi da questo diritto, a prescindere dal loro permesso di soggiorno, ma possono partecipare a votazioni cantonali e/o comunali se il diritto cantonale lo prevede. In senso lato, la partecipazione politica comprende non soltanto il diritto di voto e di elezione, ma anche la partecipazione ai processi politici, cioè la possibilità di contribuire alle discussioni politiche, per esempio pubblicando e rendendo accessibili ad altri le proprie opinioni o aderendo ad organizzazioni o associazioni politiche⁴¹⁷. Tutti inoltre, indipendentemente dalla nazionalità, hanno il diritto di petizione. Le autorità sono tenute prendere atto delle petizioni, ma in genere vanno oltre e le trattano e vi rispondono⁴¹⁸.

Fatti e cifre

La partecipazione ai processi politici nel quadro delle possibilità concesse dal diritto è un elemento importante dell'integrazione ed espressione di appartenenza. Dal diritto di voto e di elezione, però, non sono soltanto esclusi tutti gli stranieri e quindi un buon quarto della popolazione⁴¹⁹, ma emergono anche differenze nell'esercizio di questo diritto tra i cittadini svizzeri a partire dai 18 anni con e senza retroterra migratorio: nel 2018, il 67 per cento degli aventi diritto di voto senza retroterra migratorio ha affermato di aver partecipato ad almeno otto votazioni federali su dieci, contro il 60 per cento di quelli con retroterra migratorio⁴²⁰.

Stando all'indagine CiS, una parte crescente della popolazione concorda con l'affermazione che agli stranieri debba essere concesso il diritto di partecipazione politica

415 Iniziativa parlamentare Wermuth 18.478 «Diritto a una procedura di naturalizzazione trasparente. Obbligo di redigere un verbale»

416 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. Nel novembre del 2020, il Cantone di Ginevra ha deciso in votazione di concedere ai ginevrini sotto curatela il diritto di elezione a livello cantonale e locale.

417 www.ekm.admin.ch > Cittadinanza e Citoyenneté > Citoyenneté > Partecipazione politica

418 Art. 33 Cost. «Diritto di petizione»

419 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Effettivo ed evoluzione > Età, stato civile, nazionalità

420 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Politica > Partecipazioni alle votazioni federali

(2020: 52%; 2018: 47%; 2016: 48%)⁴²¹, i cittadini svizzeri nella misura del 44 e gli stranieri del 77 per cento. Sono tuttavia osservabili differenze tra i Cantoni: più è elevata la percentuale di stranieri, di persone con retroterra migratorio o della popolazione urbana, maggiore è il sostegno al diritto di partecipazione politica degli stranieri⁴²².

Nell'estate del 2020, il Parlamento del Cantone di Basilea Città ha accolto una mozione che chiede l'elaborazione di un progetto di legge per l'introduzione del diritto di voto e il diritto attivo e passivo di elezione per la popolazione residente straniera⁴²³. I Cantoni di Friburgo, Vaud, Neuchâtel e del Giura concedono il diritto di voto e di elezione a livello comunale. Le condizioni variano da Cantone a Cantone, la maggior parte richiede tuttavia una determinata durata di soggiorno e/o un permesso di domicilio. Il Cantone di Ginevra prevede la possibilità di concedere a livello comunale il diritto di voto e il diritto attivo, ma non il diritto passivo di elezione. I Cantoni di Basilea Città, dei Grigioni e di Appenzello Esterno permettono ai loro Comuni di introdurre il diritto di voto e di elezione per i cittadini stranieri. Sono tuttavia pochi i Comuni che hanno fatto uso di questa possibilità e le condizioni variano da Comune a Comune. ⁴²⁴ Il Parlamento del Cantone di Zurigo ha sostenuto provvisoriamente un'iniziativa presentata dall'esecutivo della Città di Zurigo (*Behördeninitiative*), che chiede che i Comuni del Cantone possano in futuro decidere autonomamente se concedere agli stranieri il diritto di voto e di elezione. Una volta che la commissione competente avrà trattato l'iniziativa, il Parlamento riesaminerà la richiesta. Se sarà accolta dalla maggioranza, dovrà obbligatoriamente essere sottoposta a votazione popolare, perché esige una modifica della costituzione cantonale⁴²⁵.

Il diritto di voto e di elezione per gli stranieri varia quindi da Cantone a Cantone ed è in ogni caso limitato⁴²⁶. Nel confronto con 21 Paesi europei, la Svizzera si colloca al ventesimo posto per quanto riguarda l'accesso ai diritti democratici⁴²⁷. Anche secondo l'Indice delle politiche per l'integrazione degli immigrati (*Migrant Integration Policy Index*, MIPEX), risulta una posizione soltanto «parzialmente favorevole»: la promo-

421 Negli anni dal 2010 al 2014, era favorevole tra il 38 e il 42 % degli interpellati: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenz

422 Il diritto di partecipazione politica è sostenuto dal 51 % nei Cantoni diversificati, dal 44 % nei Cantoni parzialmente diversificati e dal 30 % nei Cantoni non diversificati: Aeberli / D'Amato 2020: 101

423 Motion Gögeli Edibe und Konsorten 19.5500 «Stimmrecht für Einwohner/innen ohne Schweizer Bürgerrecht»

424 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indicatori dell'integrazione > Tutti gli indicatori > Politica > Comuni, Cantoni e diritto di voto e di eleggibilità per gli stranieri

425 Behördeninitiative 176/2019 «Für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer»

426 Bisaz 2018: 62–64

427 Il cosiddetto «indice d'inclusione degli immigrati» (*Immigrant Inclusion Index*, IMIX) intende misurare oggettivamente l'inclusione degli immigrati considerando i fattori della naturalizzazione e del diritto di voto e di elezione: www.unilu.ch > Faculties > Faculty of Humanities and Social Sciences > Institutes, Departements and Research Centres > Departement of Political Science > Research > The Immigrant Inclusion Index

zione della partecipazione politica è attuata con una politica che si situa nella media dell'Europa occidentale⁴²⁸. La Svizzera non ha finora ratificato neppure la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale⁴²⁹.

Il 23%

della popolazione senza retroterra migratorio è stato vittima di discriminazione negli ultimi 5 anni. Tra la popolazione con retroterra migratorio lo è stato il 38%.

Dal 2016, nella Città di Berna gli stranieri con permesso C, B o F possono avanzare richieste al Parlamento per mezzo di mozioni, a condizione che risiedano nella Città da almeno tre mesi e siano maggiorenni⁴³⁰. Strumenti analoghi sono disponibili da alcuni anni anche nelle Città di Lucerna⁴³¹ e di Burgdorf⁴³², ma, probabilmente a causa della loro complessità, sono ancora poco utilizzati. I canali informali, per esempio i partiti o altri gruppi di interesse, sembrano essere più accessibili ed efficaci per avanzare una richiesta politica⁴³³. Nel 2016, il Parlamento del Cantone di Basilea Città ha respinto un intervento che chiedeva di istituire uno strumento di questo genere⁴³⁴. Nella Città di Zurigo è stato respinto un intervento analogo; è però prevista l'elaborazione di un'«iniziativa degli abitanti» (*Einwohnerinitiative*) mediante la quale anche i minorenni a partire dai 12 anni e gli stranieri potranno depositare le loro richieste, tramite la segreteria, al Consiglio comunale. Il Parlamento ha approvato la richiesta nel 2018 e incaricato la segreteria di elaborare una proposta⁴³⁵.

428 www.mipex.eu > Countries > Switzerland

429 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE 144) mira a migliorare l'integrazione dei residenti stranieri nella vita delle comunità locali e si applica a ogni persona non cittadina dello Stato in questione e che risiede regolarmente sul suo territorio: www.coe.int/it > Esplora > Ufficio trattati > Lista completa > Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE n. 144)

430 www.bern.ch > Themen > Ausländerinnen und Ausländer > Integration und Migration > Partizipation von Migrantinnen und Migranten

431 www.stadtluern.ch > Dokumente & Bilder > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht)

432 www.burgdorf.ch > Verwaltung & Politik > Gesetze / Reglemente > Gemeindeordnung (Art. 26 GO)

433 Bisaz 2018: 64

434 Motion Grosser Rat Basel-Stadt, Tanja Soland und Konsorten (16.5123.01) «Einführung einer Ausländermotion

435 Beschlussantrag der SP-, FDP-, Grüne-, GLP-, AL-Fraktion und der Parlamentsgruppe EVP (2018/339) «Einführung eines Antragsrechts in der Kompetenz von Stadt- und Gemeinderat für Einwohnerinnen und Einwohner nach Vollendung des 12. Lebensjahres, Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR)»

Misure di promozione della partecipazione

A livello federale, un adulto su quattro è escluso da ogni genere di partecipazione politica formale. Oltre a quelle formali, ci sono però anche possibilità meno formali di concertazione, di costruzione comune e di decisione condivisa, che tuttavia sono spesso di difficile accesso.

Per coinvolgere tutta la popolazione nei processi di partecipazione politica e rafforzare così la democrazia, la CFM ha promosso il programma «Citoyenneté – concertarsi, creare, decidere», che nel 2018 è stato prolungato di cinque anni e che attualmente è oggetto di una valutazione. Con il programma è sostenuto un gran numero di progetti di organizzazioni governative e non governative volti a migliorare la partecipazione politica della popolazione⁴³⁶. Nel 2020, è stato per esempio accordato un aiuto finanziario cospicuo al progetto «Tour de #NouvelleSuisse» dell'Istituto Nuova Svizzera (*Institut Neue Schweiz*, INES). INES si batte da tempo per un cambiamento di prospettiva nella società: la migrazione non è un fenomeno nuovo; la società è sempre stata contraddistinta dalla migrazione. Lo scopo del progetto è aprire spazi che permettano ai cittadini con o senza passaporto svizzero di dibattere in modo attivo, critico e consapevole della convivenza democratica e di contribuire a plasmarla a lungo termine. Per avere un effetto a lungo termine, le attività saranno trasferite, in collaborazione con partner locali, in processi istituzionali e sulla piattaforma «Forum New Swiss Citizenship in the Making».

Per rendere accessibile a una popolazione più ampia l'idea della *citoyenneté* e per radicarla istituzionalmente, la CFM ha avviato diversi partenariati negli ultimi anni. Quale esempio può essere citato il progetto «in comune» dell'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS), che sostiene Comuni pilota nell'elaborazione, nell'attuazione e nel finanziamento di misure specifiche per migliorare la partecipazione politica e presenta i progetti partecipativi di diverse Comuni⁴³⁷. Nella Svizzera francese, alcuni Comuni e Città hanno realizzato progetti partecipativi: a Losanna, per esempio, circola da diversi anni un autobus con il motto «Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix» («La vostra città, la vostra vita, il vostro voto») che informa i passanti sui loro diritti. A Lancy è stato promosso il cosiddetto contratto di quartiere, uno strumento che sostiene i residenti nel miglioramento della qualità della vita nel loro quartiere.

Partendo dall'idea che la democrazia deve poter contare su una cultura pubblica a più voci che garantisca l'appartenenza alla società e il riconoscimento di tutta la popolazione, la CFM ha avviato nel 2020 il nuovo programma «Nuovo Noi» per sostenere progetti che mettono in discussione discorsi, immagini, storie e spazi del «noi e degli altri» proponendo alternative. Il programma rafforza così la partecipazione culturale, la coesione sociale e un senso di appartenenza a più voci nella società svizzera della migrazione⁴³⁸.

436 www.ekm.admin.ch > Cittadinanza e Citoyenneté > Promozione di progetti

437 www.in-comune.ch

438 www.ekm.admin.ch > Progetti > «Nuovo Noi»

Diverse Città e diversi Cantoni si sono posti l'obiettivo di migliorare la partecipazione della popolazione migrante ai processi decisionali. La Città di Berna e il Cantone di Neuchâtel vogliono per esempio accrescere la rappresentanza della popolazione migrante nelle commissioni cittadine e cantonali. Nel 2020, la Città di Berna ha avviato un processo in questo senso con la Commissione della cultura locale⁴³⁹.

Il tema della partecipazione è trattato anche da organizzazioni della società civile. Nel Cantone di Basilea Città, l'associazione «Mitstimme» organizza sessioni per migranti come piattaforma per la loro partecipazione politica⁴⁴⁰; nel 2020 ha promosso la campagna «5 Jahre Basel» («Da 5 anni a Basilea») che chiede l'introduzione del diritto di voto e di elezione per le persone con un permesso di domicilio che vivono da almeno cinque anni nel Cantone⁴⁴¹. Anche l'organizzazione «Gewählte Stimme» s'impegna per un maggior numero di persone con retroterra migratorio nella politica svizzera⁴⁴². I movimenti «Wir alle sind Zürich»⁴⁴³ e «Wir alle sind Bern»⁴⁴⁴, che intendono promuovere la «democratizzazione della democrazia» nelle due Città, rappresentano una visione più ampia della partecipazione. Partendo dal concetto di «cittadinanza urbana» (*urban citizenship*), in entrambe le Città sono in corso attività volte a sviluppare una cosiddetta «city card», ossia una carta di cittadinanza urbana tesa a fornire un accesso non discriminatorio ai servizi pubblici e privati, indipendentemente dall'origine e dal permesso di soggiorno⁴⁴⁵. Sulla base di due pareri giuridici, nell'ottobre del 2020 il Governo zurighese ha deciso che in virtù del diritto di livello superiore la Città di Zurigo può introdurre una «Züri City Card», che attesta ufficialmente l'identità e il domicilio dei titolari, e precisato che può essere rilasciata anche ai *sans-papiers* che vivono nella Città sulla Limmat. Secondo il Governo zurighese, i lavori di preparazione e di attuazione richiederanno verosimilmente da quattro a cinque anni. La prima tappa è costituita dall'approvazione del credito quadro da parte del Parlamento cittadino⁴⁴⁶.

6.3 TEMI SPECIFICI

Come in altri Paesi europei, anche in Svizzera determinati gruppi della popolazione corrono un rischio maggiore di essere vittima di discriminazioni razziali o comporta-

439 Priorità 4 del piano di priorità 2018–2021 della Città di Berna per l'attuazione del principio guida della politica d'integrazione: la Città promuove la cittadinanza attiva di bernesi con e senza passaporto svizzero: www.bern.ch/migration Eine Stadt für alle – Fokus Migration; Roadmap «Für eine egalitäre und diskriminierungsfreie Neuenburger Verwaltung». www.ne.ch > Autorités > Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

440 www.mitstimme.ch

441 www.5jahrebasel.ch

442 gewaehlte-stimme.ch

443 www.wirallesindzuerich.wordpress.com

444 www.wirallesindbern.ch

445 www.zuericitycard.ch e www.wirallesindbern.ch > city card

446 www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A–Z > Sans-Papiers

menti razzisti. Le tendenze rilevate nell'indagine sulla convivenza in Svizzera (indagine CiS) mostrano che gli atteggiamenti razzisti nei confronti delle persone a causa del colore della loro pelle, della loro appartenenza alla comunità religiosa islamica o ebraica o del loro modo di vita nomade sono una realtà. Il 5 per cento della popolazione ha dichiarato di sentirsi disturbato, nella quotidianità, dalla presenza di persone con un altro colore della pelle. Il 9 per cento circa si ritiene infastidito da persone di religione diversa e il 19 per cento da persone con un modo di vita nomade⁴⁴⁷. Nel seguito viene pertanto approfondita la situazione di questi gruppi della popolazione.

Il 61%

della popolazione considera che le misure adottate per lottare contro il razzismo siano sufficienti, il 31% le considera invece insufficienti.

In merito alle misure occorre fare una premessa: di norma i progetti rivolti a un gruppo specifico celano sempre un rischio di stigmatizzazione. Per questa ragione è importante che gli intenti della lotta alla discriminazione siano orientati principalmente al problema e che vengano attuati nel quadro di strategie globali. Anche gli aiuti finanziari del SLR sono destinati innanzitutto a progetti che tematizzano la discriminazione razziale in generale. Ciò nonostante, per determinate problematiche può talvolta essere utile un approccio più focalizzato su determinati gruppi.

6.3.1 Convivenza delle comunità religiose

A partire al più tardi dagli anni 1970, l'eterogeneità religiosa si è accentuata sensibilmente in Svizzera e il panorama religioso è mutato radicalmente. Il numero di fedeli delle comunità cristiane è diminuito, mentre quello delle persone senza appartenenza religiosa è aumentato. Al tempo stesso sono immigrate in Svizzera persone appartenenti ad altre comunità religiose (in particolare musulmane, cristiano-ortodosse, induiste e buddiste)⁴⁴⁸. Se negli anni 1960, il dibattito pubblico sull'immigrazione verteva principalmente sulla nazionalità dei nuovi arrivati, dall'inizio del XXI secolo si focalizza invece sulla loro reale o presunta appartenenza religiosa, specialmente nel caso dei musulmani⁴⁴⁹.

447 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

448 In rapporto alla popolazione residente permanente di età superiore ai 15 anni, nel 2019 in Svizzera il 34 % dichiarava di appartenere alla Chiesa cattolica-romana, il 23 % alla Chiesa evangelico-riformata e il 29 % si definiva aconfessionale. Il 5,8 % appartiene ad altre comunità cristiane, il 5,3 % a comunità islamiche, lo 0,6 % a comunità induiste e lo 0,5 % a comunità buddiste. Lo 0,2 % appartiene a comunità di confessione ebraica. Infine, lo 0,2 % dichiarava di appartenere ad altre comunità religiose: Roth / Müller 2020

449 Eidgenössische Migrationskommission 2016

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 cinque capisaldi seguenti:

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 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.

Preservazione della pace religiosa come competenza congiunta di Confederazione e Cantoni (art. 72 cpv. 2 Cost.): la disposizione autorizza la Confederazione e i Cantoni ad adottare provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli appartenenti alle diverse comunità religiose.

Perseguimento penale del perturbamento della libertà di credenza e di culto (art. 261 CP): la disposizione tutela le persone e i gruppi di persone dalla discriminazione motivata dall'appartenenza religiosa.

Norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP): la disposizione include anche la religione tra i motivi di discriminazione razziale.

Sebbene cresca il numero di Cantoni che nella loro costituzione prevedono l'ammissione di comunità religiose di diritto pubblico, finora non sono state ammesse comunità oltre a quelle dello spettro giudaico-cristiano. Nel 2012, nel Cantone di Basilea Città sono state riconosciute come associazioni di diritto pubblico due comunità alevite. A differenza del riconoscimento di diritto pubblico, il cosiddetto «piccolo riconoscimento» comprende molti meno diritti. Le due comunità non sono per esempio autorizzate a riscuotere tasse. Nel 2017, nel Cantone di Vaud l'Unione vodese delle associazioni musulmane (*Union vaudoise des associations musulmanes*, UVAM)⁴⁵⁰ ha presentato la domanda di riconoscimento pubblico. La domanda è attualmente all'esame del Cantone – un processo che durerà diversi anni. Nel settembre del 2020, nel Cantone di Neuchâtel il Parlamento aveva adottato una legge che riconosceva le comunità religiose, contro la quale il PLR e l'UDC hanno lanciato il referendum. Con la legge sulle chiese nazionali, entrata in vigore il 1° gennaio 2020, il Cantone di Berna si è opposto al disciplinamento del rapporto tra Cantone e comunità religiose non

450 www.uvam.ch

riconosciute, confermando la rinuncia all'elaborazione di una legge generale sul riconoscimento. Sta tuttavia valutando misure volte a promuovere le comunità religiose che forniscono prestazioni socialmente rilevanti e ha designato a tal fine un delegato agli affari ecclesiastici e religiosi, tra i cui compiti principali figurano quello di allacciare e curare le relazioni tra gli organi cantonali e le comunità religiose organizzate secondo il diritto delle associazioni⁴⁵¹.

Nel 2019 la direzione di giustizia e affari interni del Cantone di Zurigo ha pubblicato uno studio che ha analizzato le strutture organizzative, il finanziamento e le attività delle comunità religiose non riconosciute nel Cantone e le qualifiche e i retroterra personali dei loro attori chiave. Lo studio ha evidenziato che le comunità sono sottoposte a forti pressioni organizzative e finanziarie. Le prestazioni e le attività delle comunità religiose non riconosciute dal diritto pubblico riguardanti tutta la società andrebbero identificate e sostenute adeguatamente. Per quanto riguarda la comunità islamica, alla fine del 2019 la consigliera di Stato Jacqueline Fehr ha annunciato la decisione di sostenere e professionalizzare l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (*Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich*, VIOZ) nello sviluppo organizzativo delle proprie strutture e di elaborare un documento di lavoro relativo a un'eventuale legge sulle comunità religiose non riconosciute⁴⁵².

In Svizzera, soltanto il Cantone di Ginevra ha adottato una legge sulla laicità, entrata in vigore nel marzo del 2019, che definisce in particolare la neutralità religiosa del Cantone e disciplina il rapporto tra Cantone e organizzazioni religiose. Prima dell'adozione, il progetto era stato criticato perché vietava ai politici eletti e agli impiegati cantonali e comunali che hanno contatti con il pubblico di portare simboli religiosi visibili. Nel novembre del 2019 la Camera costituzionale della Corte di giustizia del Cantone di Ginevra ha ordinato la revoca del divieto per i membri del Gran Consiglio, precisando che il Parlamento è un organo di milizia e che in quanto tale non rappresenta lo Stato, bensì la società nella sua pluralità. Siccome esclude di fatto dal diritto di elezione passivo tutti coloro che manifestano pubblicamente la loro appartenenza religiosa, il divieto rappresenta una regola inammissibile di incompatibilità religiosa, tanto più che la secolarità non costituisce una condizione per la carica⁴⁵³.

Lo studio «Religionen in der politischen Arena» (le religioni nell'arena politica) condotto dall'Istituto di diritto delle religioni di Friburgo, ha esaminato circa 140 interventi parlamentari depositati tra il gennaio del 2010 e il maggio del 2018 in 15 Cantoni selezionati in modo rappresentativo. La maggior parte degli interventi si riferiva all'islam (81 interventi, pari al 60% circa) e alle Chiese cristiane (42 interventi, pari al 30%). Il partito più attivo nel dibattito politico sulla religione era l'UDC, che si concentrava chiaramente sull'islam⁴⁵⁴. Nel complesso sembrano essere due gli assi prin-

451 www.jgk.be.ch > Die Direktion > Über die Direktion > Dossiers; www.jgk.be.ch > Die Direktion > Organisation > Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten

452 www.zh.ch > Sport & Kultur > Religionsgemeinschaften > Staat & Religion

453 Sentenza della Camera costituzionale della Corte di giustizia del Cantone di Ginevra (ACST/35/2019)

454 Cfr. considerazioni sullo studio al cap. 6.3.2 Razzismo antimusulmano

cipali lungo i quali si orientano gli interventi politici: la crescente secolarizzazione e il pluralismo religioso. Numerosi interventi chiedono che in una società sempre più secolarizzata siano abbandonate le tradizioni di stampo cristiano ed eliminati in particolare i privilegi delle Chiese cristiane. Tra i temi più gettonati figurano le imposte di culto, ma anche la neutralità religiosa dello Stato, il disciplinamento dei giorni festivi e l'insegnamento religioso. Ad accomunare altri interventi sono la crescente presenza e visibilità dell'islam, nonché il grado di protezione offerto anche ai musulmani dall'articolo 15 Cost. (libertà di credo e di coscienza). A suscitare discussione non è tanto la protezione garantita dalla Costituzione alle persone che vivono qui, quanto piuttosto la necessità di difendere un presunto Occidente «cristiano» contro presunti «intrusi»⁴⁵⁵.

In occasione del suo 40esimo anniversario, l'Istituto di diritto delle religioni ha pubblicato un volume sull'attuale rapporto tra Stato e religione. I contributi trattano l'evoluzione del significato sociale delle Chiese e delle comunità religiose, i processi di riforma interni, l'aggiornamento del diritto cantonale in materia di riconoscimento e i conflitti tra ordine statale e religioso, compresa la gestione dell'eterogeneità religioso-culturale.⁴⁵⁶

Un intervento parlamentare del Gruppo dei verdi chiedeva un rapporto che illustrasse le possibilità di istituire l'uguaglianza giuridica delle diverse comunità religiose dal punto di vista della non discriminazione e di tenere conto della realtà multireligiosa della Svizzera in termini giuridici e di cooperazione tra Stato e comunità religiose. L'intervento è stato tolto dal ruolo nel giugno del 2020 senza essere stato trattato⁴⁵⁷.

A livello federale numerosi servizi si occupano di questioni legate alla religione. Nel 2018 il Consiglio federale ha istituito il Servizio per le questioni religiose in seno all'Ufficio federale di giustizia, incaricato di migliorare il coordinamento degli affari e delle questioni legate alla religione, fungere da interlocutore delle autorità e delle comunità religiose cantonali e rispondere alle domande dei cittadini⁴⁵⁸.

La maggior parte dei Cantoni e delle Città è in costante dialogo con le comunità religiose, per esempio attraverso commissioni, tavole rotonde o altri canali. Questi contatti permettono di tematizzare per tempo le esigenze delle comunità e di prevenire in tal modo potenziali conflitti. Quanto discusso può inoltre servire a elaborare progetti per sensibilizzare una cerchia più ampia della popolazione. I Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, per esempio, hanno istituito già nel 2007 una tavola rotonda delle religioni, alla quale partecipano oggi 13 comunità religiose e due organizzazioni mantello. Il suo scopo è lo scambio di opinioni tra comunità religiose, autorità e popolazione per trovare soluzioni. La tavola rotonda elabora anche materiale, tra

455 Ammann / Pahud de Mortanges 2019

456 Pahud de Mortanges 2020

457 Postulato Gruppo dei Verdi 18.3414 «Uguaglianza giuridica per le comunità religiose in Svizzera. Rapporto» (tolto dal ruolo)

458 www.ufg.admin.ch > Stato e cittadino > Questioni religiose

cui un manuale per trattare argomenti religiosi a scuola⁴⁵⁹. Nel 2005, il Cantone di San Gallo ha pubblicato la «Dichiarazione di San Gallo per la convivenza delle religioni e il dialogo interreligioso». L'annuale «Settimana di dialogo e azione interreligiosa» offre inoltre una piattaforma d'incontro e di scambio di opinioni. La «Conferenza di San Gallo sulle questioni tra religione e Stato» riunisce infine più volte all'anno rappresentanti delle varie religioni e confessioni e del Cantone, per discutere in particolare del rapporto tra religione e Stato e prevenire così i malintesi tra le comunità religiose e/o le autorità. Ogni due anni, la conferenza organizza un evento pubblico; nel 2019 è stato tematizzato il ruolo della donna nelle comunità religiose⁴⁶⁰. Di fronte alla crescente necessità di assistenza spirituale musulmana in istituzioni pubbliche, come ospedali e penitenziari, il Cantone di Zurigo sostiene la VIOZ nella garanzia della qualità⁴⁶¹. Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno inoltre elaborato raccomandazioni e manuali, per esempio per sepolture conformi all'islam, e allestito cimiteri adeguati.

Il 9 ottobre 2019, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM)⁴⁶², entrata in vigore il 1° novembre 2019. L'ordinanza, basata su una strategia elaborata nel 2018 dalla Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), prevede il sostegno di progetti rilevanti ai fini della sicurezza, realizzati da minoranze, in materia di protezione edile, formazione (p.es. nei settori del riconoscimento dei rischi e della prevenzione delle minacce), sensibilizzazione e informazione. A tal fine sono messi a disposizione fino a 500 000 franchi all'anno. Dai Cantoni sono attesi un sostegno equivalente e un impegno rafforzato in questo campo. La Confederazione ha definito l'ordinanza un primo passo e ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di esaminare entro la fine del 2020, in stretta collaborazione con i Cantoni, le possibilità di elaborare una legge che autorizzi la Confederazione a sostenere misure di protezione attive e passive per istituzioni e persone bisognose di particolare protezione. Oltre che alle comunità religiose, l'OMSM permette di sostenere anche altre minoranze potenzialmente minacciate, quali i nomadi Jenisch e Sinti o le persone LGBTIQ. Nel 2019 e nel 2020 sono state sostenute istituzioni soprattutto ebraiche e in singoli casi anche musulmane in tutta la Svizzera⁴⁶³.

Il Consiglio svizzero delle religioni, istituito nel 2006 come piattaforma di dialogo tra le comunità religiose cristiane, ebraiche e islamiche, si occupa di aspetti fondamentali delle relazioni tra le religioni e del rapporto tra religione e Stato e cerca un regolare scambio di opinioni con servizi federali. Diverse comunità religiose partecipano attivamente a dialoghi interreligiosi a livello locale e nazionale e s'impegnano per una mi-

459 www.entwicklung.bs.ch > Integration > Religion > Runder Tisch der Religionen beider Basel

460 www.sg.ch > Gesundheit und Soziales > Integration > Zusammenleben > Interreligiöses Zusammenleben

461 www.islam-seelsorge.ch

462 Ordinanza del 9 ottobre 2019 sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM; RS 311.039.6)

463 www.dfgp.admin.ch > Attualità > Comunicati stampa > Minoranze a rischio: la Confederazione contribuisce ai costi delle misure di sicurezza (10.10.2019); www.ufg.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Progetti di legislazione conclusi > Minoranze particolarmente a rischio

gliore comprensione della religione in generale. Nell'ottobre del 2020, nel Cantone dei Grigioni è stato istituito il Forum grigionese delle religioni (*Bündner Forum der Religionen*, BFR). Nella Casa delle religioni di Berna, i membri di otto comunità religiose (aleviti, baha'i, buddisti, cristiani, ebrei, induisti, musulmani e sikh) praticano insieme la loro fede sotto lo stesso tetto e organizzano manifestazioni per il pubblico. La Casa delle religioni non promuove soltanto la convivenza pacifica ma, con diverse offerte e iniziative, coltiva anche il dialogo tra i credenti delle diverse religioni e tra questi e le persone che non ne professano alcuna. Dalla sua apertura, hanno avuto luogo diverse centinaia di eventi informativi per scolaresche, autorità e aziende, che hanno contribuito a rafforzare la fiducia reciproca tra le religioni⁴⁶⁴.

Dal 2016, ogni prima settimana di novembre la comunità di lavoro interreligiosa IRAS COTIS organizza la Settimana delle religioni. Il programma e lo svolgimento sono affidati a una ventina di gruppi regionali, formati da membri di una decina di comunità religiose⁴⁶⁵. Nel 2017 la comunità di lavoro ha avviato il progetto «Dialogue en Route», che pone i giovani al centro del dialogo interreligioso. Giovani «guide» appositamente formate accompagnano classi scolastiche e altri gruppi di giovani attraverso siti religiosi e centri culturali e formativi selezionati, ma anche lungo percorsi pensati come luoghi di apprendimento e di incontro. Dal 2019 il progetto è offerto in tutta la Svizzera⁴⁶⁶.

L'Istituto zurighese per il dialogo interreligioso (*Zürcher Institut für interreligiösen Dialog*, ZIID; fino al 2015 noto come «Zürcher Lehrhaus») funge da istituzione di formazione per il dialogo tra cristiani, ebrei e musulmani. Oltre a offrire numerosi corsi ed eventi di discussione sulle questioni interreligiose e interculturali d'attualità, gli esperti dell'istituto intervengono anche nei dibattiti pubblici contribuendo così all'oggettivazione della discussione sulle singole religioni e sulla convivenza interreligiosa⁴⁶⁷.

Una riflessione esplicita sul razzismo ha luogo regolarmente nelle chiese della Città di Berna, che da alcuni anni propongono durante la Settimana contro il razzismo attività proprie cui partecipano numerose comunità riformate e parrocchie cattoliche⁴⁶⁸.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto complessivamente nove progetti dedicati alla convivenza fra comunità religiose in Svizzera, compreso il già citato progetto «Dialogue en route» di IRAS COTIS. Altri progetti hanno tematizzato in primo luogo l'ostilità nei confronti di musulmani e/o ebrei, come «Organisations musulmanes comme actrices sociales 3 (OMAS 3)» del Centro svizzero islam e società o «stopantisemitismus.ch» della Fondazione per l'educazione alla tolleranza (*Stiftung Erziehung zur Toleranz*, SET) e della GRA.

464 www.haus-der-religionen.ch

465 www.iras-cotis.ch > Settimana delle religioni

466 www.iras-cotis.ch > En Route

467 www.ziid.ch

468 www.kathbern.ch > Fachstellen > Fachstelle Sozialarbeit > Migration > Aktionswoche gegen Rassismus

La pandemia di COVID-19 ha colpito duramente anche le comunità religiose: le funzioni religiose sono state temporaneamente vietate ed è stato necessario elaborare piani di protezione o trovare nuovi mezzi e canali per raggiungere e sostenere i propri fedeli. È però soprattutto durante le crisi che le comunità religiose forniscono un prezioso contributo attraverso il sostegno sociale e l'assistenza spirituale⁴⁶⁹. Nel maggio del 2020 IRAS COTIS ha esortato la Confederazione a riconoscere il ruolo delle comunità religiose nella gestione della crisi e a tener conto dei loro bisogni nelle riflessioni sull'allentamento dei provvedimenti⁴⁷⁰. Grazie agli scambi regolari con rappresentanti della Confederazione, il Consiglio svizzero delle religioni ha potuto attirare l'attenzione su aspetti importanti per le Chiese e le comunità religiose affiliate: ha presentato i piani di protezione dei suoi membri all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), partecipato a una consultazione organizzata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) sui punti essenziali dell'ordinanza che disciplina i criteri di autorizzazione delle grandi manifestazioni e incontrato il capo del DFI per discutere delle restrizioni relative alle funzioni religiose decise nel quadro della pandemia di COVID-19 nel maggio del 2020.

In questo contesto bisogna anche tener presente che le comunità religiose non riconosciute dipendono dalle offerte dei fedeli, fatte in genere in occasione di momenti di preghiera. In assenza di tali momenti e quindi di tali offerte mancano i mezzi per retribuire i religiosi e talvolta anche per pagare l'affitto dei locali. Durante la pandemia in alcuni Paesi il trasferimento delle salme di persone di religione musulmana è stato fortemente ostacolato. Nel complesso la sepoltura di fedeli di comunità religiose non riconosciute non è ancora garantita in misura sufficiente in tutti i Cantoni: in molti Comuni e Cantoni mancano ad esempio cimiteri per i musulmani⁴⁷¹.

6.3.2 Razzismo antimusulmano e misure per combatterlo

Nel 2019, 391 703 persone – ossia il 5,5 per cento della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni – si definivano musulmane. Il 40 per cento è di nazionalità svizzera, il 5 per cento è costituito da convertiti⁴⁷². La percentuale di musulmani praticanti è bassa e corrisponde a quella delle altre religioni principali⁴⁷³. I musulmani sono, dopo gli aconfessionali, la comunità che partecipa meno spesso alle funzioni religiose: il 46 per cento ha affermato di non avere assistito a nessuna funzione nei dodici mesi precedenti l'indagine. Sono anche la comunità che prega meno spesso, anche se la quota di quelli che lo fanno quotidianamente è più

469 Tra i numerosi esempi: www.kathbern.ch > Pfarreien-Seelsorge > Pastoralräume > Region Bern > Corona Hilfspaket; www.ziid.ch > Publikationen > Fachbeiträge > 2020 Corona Dossiers: 1–5

470 www.iras-cotis.ch > Wertvoller Beitrag der Religionsgemeinschaften in der Corona-Krise (presa di posizione del 4 maggio 2020, in tedesco e francese)

471 cfr. capitolo 6.3.2 Razzismo antimusulmano nonché parere del Consiglio federale del 1° luglio 2020 all'interpellanza 20.3361 Arslan Sibel «Promozione della pratica religiosa nonostante il coronavirus» (liquidata)

472 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni

473 L'13 % dei musulmani frequenta la moschea almeno una volta la settimana, il 14 % prega più volte al giorno e il 17 % prega quotidianamente o quasi: Roth / Müller 2020

alta che nella maggior parte delle altre confessioni, ad eccezione della chiesa evangelica⁴⁷⁴. Le associazioni, federazioni e organizzazioni islamiche rappresentano soltanto una piccola parte dei fedeli⁴⁷⁵. Le numerose associazioni musulmane, che consentono ai musulmani praticanti di praticare la loro religione nelle proprie regioni di residenza, sono organizzate essenzialmente in base al Paese di provenienza. A livello nazionale non c'è un'associazione che rappresenti tutti i musulmani. Ad avere più affiliati è la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS), seguita dal Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera (COIS), una federazione più piccola e meno attiva.

Dopo un repentino aumento nel 2015, dal 2016 la banca dati DoSyRa rileva un numero costantemente elevato di casi di razzismo antimusulmano: nel 2020 ne ha censiti 55 (su un totale di 572 segnalazioni) e nel 2019 altri 55 (su un totale di 352 segnalazioni). Frequenti sono anche i casi nella categoria affine dell'ostilità nei confronti di persone provenienti da Paesi arabi (46 nel 2020 e 28 nel 2019)⁴⁷⁶. La raccolta della CFR riporta 5 condanne per razzismo antimusulmano nel 2020 e 2 nel 2019. 4 sentenze hanno riguardato fatti avvenuti in Internet⁴⁷⁷.

L'indagine CiS 2020 conferma nel complesso i risultati delle indagini 2016 e 2018. La quota di coloro che hanno dichiarato di sentirsi infastiditi – nella quotidianità, nei rapporti di vicinato o sul lavoro – dalla presenza di persone di un'altra religione si attesta intorno al 9 per cento. Questo dato, tuttavia, è riferito a tutte le religioni e non è indicativo di una prevalenza dell'ostilità specificamente antimusulmana. Quasi un terzo del 19 per cento delle persone che hanno affermato di essere state discriminate a causa della religione negli ultimi cinque anni era di confessione islamica.

Nel 2019, l'UST ha rilevato per la prima volta dati sulla discriminazione subita a causa dell'appartenenza religiosa anche nell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC). L'8 per cento della popolazione ha dichiarato di essere stato discriminato a causa della religione negli ultimi dodici mesi. È stato vittima di discriminazioni basate sulla religione in almeno una situazione concreta in Svizzera il 35 per cento della popolazione musulmana. Seguono gli esponenti di altre religioni (26%) e delle altre comunità evangeliche (17%). La maggior parte delle discriminazioni riguarda la ricerca di un alloggio, nonché discussioni e colloqui privati (14% ciascuno), seguiti da altre situazioni (12%), i trasporti pubblici, la scuola/formazione (11% ciascuno) e il lavoro (10%)⁴⁷⁸.

474 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni

475 Gianni / Schneuwly et al. 2010

476 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti: Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 19

477 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

478 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni

L'indagine CiS cerca di individuare gli atteggiamenti antimusulmani mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni negative⁴⁷⁹ sono riassunte in un indice. Nell'indagine 2020, la quota di persone ostili ai musulmani è risultata del 12 per cento (2018: 11%; 2016: 14%)⁴⁸⁰.

Il 95 per cento della popolazione ritiene che i musulmani siano esseri umani con pregi e difetti come tutti gli altri. Il 20 per cento di coloro che non negano del tutto pregiudizi concorda invece sistematicamente con le caratteristiche negative proposte⁴⁸¹. Come già nel 2016 e nel 2018, la forte condivisione delle caratteristiche negative nei confronti dei musulmani va di pari passo con il minor rifiuto categorico di qualsiasi stereotipo (5%)⁴⁸². Una nuova valutazione tematica dei risultati delle prime tre indagini CiS è prevista per la fine del 2021.

Il 7 marzo 2021, il Popolo svizzero ha approvato l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» lanciata dal «Comitato di Egerkingen»⁴⁸³, che introduce nella Costituzione federale un nuovo articolo 10a che vieta la dissimulazione del viso negli spazi pubblici in tutti i Cantoni⁴⁸⁴. Il divieto si applica a tutti i luoghi accessibili al pubblico. Sono possibili deroghe esclusivamente nei luoghi di culto e in altri luoghi sacri, nonché per motivi inerenti alla sicurezza, alla salute, alle condizioni climatiche e

479 Elenco delle opinioni negative: «meglio non avere musulmani in Svizzera», «vietare la pratica dell'islam», «impedire l'immigrazione», «sostengono i terroristi», «vogliono imporre la sharia», «vogliono dominare il mondo»

480 Per motivi metodologici, questi dati non possono essere confrontati direttamente con quelli più elevati scaturiti dalle indagini pilota (2014: 18 %; 2012: 18 %; 2010: 13 %).

481 Elenco degli stereotipi: «fanatismo», «aggressività», «oppressione delle donne» e «mancato rispetto dei diritti umani»

482 A causa di modifiche nella formulazione delle domande e nel metodo di calcolo, i dati sugli stereotipi non sono paragonabili a quelli degli anni precedenti: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Indagine sulla convivenza in Svizzera. Dati relativi alla Svizzera sono contenuti anche nel monitoraggio sulla religione della fondazione Bertelsmann, che interroga persone in cinque Paesi europei (Svizzera, Germania, Austria, Francia e Gran Bretagna) sui propri atteggiamenti religiosi e sul rapporto tra religione e società. Finora la rilevazione è stata effettuata tre volte (2007, 2013 e 2019, più una rilevazione a posteriori nel 2019). I risultati del monitoraggio sulla religione 2017 mostrano che in Svizzera il 17% degli intervistati non musulmani preferirebbe non avere un musulmano come vicino di casa – un dato superiore a quello emerso dall'indagine CiS. Circa il 35% dei musulmani ha dichiarato di aver subito discriminazioni – la percentuale più elevata tra i Paesi esaminati: www.bertelsmann-stiftung.de > Publikationen > Alle Publikationen > Religionsmonitor

483 L'iniziativa è stata accolta con il 51,2 % dei voti. Ha ottenuto la maggioranza in 16 Cantoni. Sia il Consiglio federale sia il Parlamento si erano opposti a un divieto nazionale di dissimulare il viso e il 27 giugno 2018 avevano presentato un controprogetto indiretto, che prevedeva misure a livello di legge e avrebbe tenuto conto del federalismo e della proporzionalità: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale vuole misure mirate invece di un divieto generale di dissimulare il viso (27.06.2018). Il «Comitato di Egerkingen» aveva già promosso l'iniziativa contro i minareti, accolta nel 2009.

484 Nel Cantone Ticino vige un divieto di dissimulare il viso dal 2016. Finora sono stati multati quasi esclusivamente tifosi di calcio e di hockey su ghiaccio. Nel 2019, anche l'elettorato del Cantone di San Gallo ha deciso di introdurre un divieto di dissimulazione del viso, che però lascia alla polizia un margine di apprezzamento più ampio rispetto a quello ticinese. Nel 2017, la Landsgemeinde di Glarona ha respinto un'iniziativa che chiedeva l'introduzione di un tale divieto.

alle usanze locali. Altre deroghe, ad esempio per il turismo, sono escluse⁴⁸⁵. Benché il testo accolto non contenga alcun riferimento al velo islamico integrale e il divieto di dissimulazione colpisca ad esempio anche i manifestanti incappucciati (il che era già vietato in 17 Cantoni), l'iniziativa era rivolta principalmente contro il velo islamico e il dibattito prima della votazione si è concentrato proprio su di esso (i media hanno spesso parlato di «iniziativa anti-burqa»)⁴⁸⁶. I sostenitori hanno argomentato tra l'altro con la necessità di proteggere le donne dalla coercizione e dall'oppressione cavalcando un noto pregiudizio nei confronti dei musulmani. La CFR ha invece fatto notare che i divieti hanno un effetto controproducente e la riduzione della pratica a una coercizione contribuisce a consolidare gli stereotipi negativi⁴⁸⁷. Nell'ottobre del 2018, il Comitato dell'ONU per i diritti dell'uomo aveva visto nel divieto francese del burka un'ingerenza sproporzionata nella libertà di religione, nonché una discriminazione che non poteva essere giustificata con motivi di sicurezza o la tutela della «convivenza» sociale⁴⁸⁸. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricordato in una decisione sul velo integrale che le affermazioni che rappresentano un attacco generalizzato e violento contro un gruppo identificato da una religione o dell'origine etnica sono incompatibili con i valori della tolleranza, della pace sociale e della non discriminazione e non rientrano nel diritto alla libertà di espressione sancito dalla Convenzione⁴⁸⁹. L'attuazione del divieto nel rispetto dei diritti fondamentali è ora oggetto di discussione a livello federale. Resta da vedere se il Tribunale federale non vedrà nell'applicazione del divieto di dissimulare il viso al niqab o al burka una violazione della libertà di religione e una discriminazione basata sull'appartenenza religiosa. Secondo Andreas Tunger-Zanetti, islamista al Centro di ricerca sulle religioni dell'Università di Lucerna e autore di uno studio sulla dissimulazione del volto in Svizzera pubblicato nel 2020⁴⁹⁰, difficilmente il divieto porterà a un abbandono del velo. È più probabile che le interessate lasceranno la Svizzera, limiteranno la loro quotidianità all'ambito privato o accetteranno di pagare le multe⁴⁹¹.

485 Per ulteriori informazioni sul risultato della votazione e documenti pertinenti: www.admin.ch > Documentazione > Votazioni popolari > Votazione popolare del 7 marzo 2021 > Iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso»

486 Il burqa copre tutto il viso e permette di vedere attraverso una finestrella di tessuto perforato. Il niqab copre tutto il viso eccetto gli occhi. L'hijab, il jilbab o il tchador non coprono il viso e quindi non rientrano nel divieto previsto dall'iniziativa.

487 La CFR rileva che l'attuazione dell'iniziativa rischia di allontanare le donne dalla vita pubblica, poiché si troveranno di fronte al dilemma di dover scegliere tra rinunciare alle proprie convinzioni religiose o accettare di vivere con la paura di essere sanzionate dalle autorità. In generale bisogna inoltre tener presente che simboli religiosi e capi d'abbigliamento espressione di una religione possono essere indossati per diversi motivi, anche per libera scelta: www.ekr.admin.ch/i > Attualità > Comunicati stampa: Comunicato CFR – Votazione del 7 marzo 2021 (22.02.2021); www.ekm.admin.ch > Attualità > Prese di posizione > Prese di posizione 2021: Affrontare i problemi alla radice – Iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» (03.03.2021)

488 Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU CCPR/C/123/D/2747/2016 del 7 dicembre 2018 e CCPR/C/123/D/2807/2016 del 17 ottobre 2018

489 Corte EDU, S.A.S. contro Francia (n. 43835/11) consid. 149

490 Tunger-Zanetti, Andreas et al. 2021; www.watson.ch: «Kaum eine Frau wird nun die Gesichtsverhüllung aufgeben» – Interview mit Andreas Tunger-Zanetti (Hann, 08.03.2021)

491 Lo studio stima che le donne che vivono in Svizzera e portano il niqab non siano più di 37.

Da un lato lo studio illustra la prassi del velo islamico che dissimula il viso in Svizzera e in Europa occidentale e dall'altro analizza il dibattito corrispondente nei media della Svizzera tedesca. Critica il fatto che le donne che portano il niqab e le musulmane in generale non siano praticamente state coinvolte nella discussione e vengano rappresentate in modo stereotipato e spesso discriminatorio. La CFR aveva pubblicato uno studio sulla copertura mediatica dei musulmani in Svizzera già nel 2018⁴⁹². Anch'esso era giunto alla conclusione che i contributi erano generalizzanti e si concentravano prevalentemente su aspetti negativi. Il razzismo antimusulmano è una realtà e urge una percezione differenziata dei musulmani⁴⁹³. Dal canto suo, il relatore speciale dell'ONU sulla libertà di religione riconduce l'«islamofobia» a una discriminazione strutturale, fondata su stereotipi negativi sui musulmani e la loro religione⁴⁹⁴.

Lo studio «Religion in der politischen Arena» (le religioni nell'arena politica), pubblicato nel 2019 dall'Istituto di diritto delle religioni dell'Università di Friburgo ha esaminato circa 140 interventi parlamentari su temi religiosi depositati tra il 2010 e il 2018 in 15 Cantoni. La maggior parte si riferiva all'islam, che secondo lo studio è quindi la comunità religiosa che fa discutere di più. Nel complesso i ricercatori hanno constatato tendenze difensive nei confronti delle nuove comunità, segnatamente l'islam⁴⁹⁵.

Nel periodo in esame vari interventi parlamentari hanno tematizzato la radicalizzazione e il jihadismo, i controlli di sicurezza, nonché il divieto di determinate organizzazioni e luoghi di culto islamici o dell'islam politico⁴⁹⁶. Nelle sue risposte, il Consiglio federale ha sottolineato che restrizioni dei diritti fondamentali motivate unicamente dall'orientamento islamico delle comunità sono discriminatorie e di conseguenza anticostituzionali. Divieti incentrati esclusivamente su una religione sono inoltre contrari alle libertà di espressione, di credo e di coscienza, nonché di riunione ed associazio-

492 Ettinger 2018

493 Sintesi dei contributi e dei risultati del convegno «Ostilità verso i musulmani: società, media e politica», organizzato nel 2017 dalla CFR in collaborazione con le università di Friburgo e Lucerna: www.ekr.admin.ch/ > Pubblicazioni > TANGRAM 40. Per una riflessione critica sul concetto di «ostilità verso i musulmani», la dimensione strutturale del razzismo antimusulmano, nonché sugli stereotipi negativi in Svizzera, cfr. www.institutneueschweiz.ch > Blog > Tarek Naguib, Interview mit Asmaa Dehbi «Rassismus funktioniert immer über Herstellung von Differenzen» (dicembre 2019)

494 www.ohchr.org > English > Your Human Rights > Religion > Call for input: Report on Anti-Muslim Hatred and Discrimination

495 Ammann / Pahud de Mortanges 2019. Cfr. cap. 6.3.1 Convivenza delle comunità religiose

496 Cfr. interrogazione Marchesi 20.1076 «Centro svizzero islam e società di Friburgo. Opportunità o minaccia per la radicalizzazione?»; interpellanza Reimann Lukas 20.4313 «Islamisti in Svizzera»; interpellanza Binder 20.4706 «Ricerca sull'infiltrazione di istituzioni religiose e politiche da parte di organizzazioni islamiche legalizzate operanti in Svizzera, in particolare da parte di membri dei Fratelli musulmani»; mozione Quadri 20.4300 «Migranti economici terroristi. Essenziale l'azione ai confini»; interpellanza Gafner 20.3780 «Dietro la moschea Tulipan di Reinach si celano musulmani radicali e finanziatori stranieri?»; mozione Gruppo UDC 19.4005 «Arrestare la diffusione dell'islam radicale in Svizzera!»; mozione Quadri 19.3598 «Aiuti sociali facili ai jihadisti? Basta!»; iniziativa parlamentare Ador 19.454 «A favore di studenti a capo scoperto nelle scuole pubbliche»; interpellanza Ador 19.3049 «Vietare il velo alle minorenni?»

ne. Il Consiglio federale si oppone a una censura ideologica⁴⁹⁷. Vari interventi mettono in dubbio la conciliabilità tra «valori islamici» e democrazia fondata sui diritti umani, facendo riferimento ai risultati di un'indagine (non rappresentativa) della Scuola universitaria di scienze applicate (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*, ZHAW: «Toxische Männlichkeit – Die Folgen gewaltlegitimierender Männlichkeitsnormen für Einstellungen und Verhaltensweisen» [La mascolinità tossica – Conseguenze su atteggiamenti e comportamenti delle norme della virilità che legittimano la violenza]), che aveva evidenziato che i giovani di sesso maschile credenti fossero tendenzialmente più favorevoli alla violenza intrafamiliare di quelli atei. A registrare il maggior tasso di adesione erano i giovani musulmani. Si è invece trascurato il fatto che lo studio ha anche rivelato che una netta maggioranza dei giovani musulmani intervistati respingeva la violenza intrafamiliare⁴⁹⁸.

Il Consiglio federale aveva constatato già nel 2017 che, senza il reclutamento di personale musulmano specializzato, in futuro l'Assistenza spirituale dell'esercito non sarà più in grado di adempiere il proprio compito⁴⁹⁹. Nel marzo del 2021 quest'ultima ha comunicato che avvierà un partenariato sia con la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) sia con la FOIS, al fine di poter assistere tutti i militari, che nella loro eterogeneità sono uno specchio della società⁵⁰⁰.

Nel quadro del tema centrale 2017–2019 «Estremismo e radicalizzazione» della piattaforma Giovani e media, l'attenzione è stata posta sull'estremismo islamico. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha sostenuto quattro progetti pilota il cui obiettivo era di contrastare l'estremismo in Internet mediante la contronarrativa e la narrativa alternativa; tre di questi erano dedicati alla prevenzione della radicalizzazione islamica. Il rapporto di valutazione giunge alla conclusione che le narrative sviluppate sono efficaci per prevenire gli orientamenti estremisti e promuovere la tolleranza. Nell'ottica di quest'intento preventivo, i progetti pilota hanno permesso di raggiungere i gruppi target dei giovani musulmani in particolare e dei giovani in generale. Occorre precisare che le narrative alternative sulle piattaforme dei social media possono essere soltanto un elemento di un'ampia strategia volta a prevenire la radicalizzazione e l'estremismo⁵⁰¹.

497 Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Quadri 20.4292 «Dopo la condanna penale a carico dei suoi vertici, il Consiglio centrale islamico della Svizzera venga finalmente dichiarato fuori legge»; parere del Consiglio federale in risposta alla mozione Quadri 20.4568 «L'Islam politico sia un reato anche in Svizzera»

498 Baier / Kamenowski 2019; interpellanza Gruppo UDC 19.3995 «Violenza contro le donne. Basta con la falsa tolleranza!»; mozione Schläpfer 19.4191 «Nessun diritto di soggiorno in caso di aggressioni sessuali e violenza contro donne e bambini»; domanda Wobmann 19.5421 «Der Islam und die Haltung zu unserer Rechts- und Werteordnung»

499 Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Arnold 17.3278 «Quanto sono serie le intenzioni del Consiglio federale di introdurre degli imam dell'esercito?»; iniziativa parlamentare Addor 17.485 «No ai cappellani musulmani nel nostro esercito»

500 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa: L'Assistenza spirituale dell'esercito amplia i suoi partenariati (29.03.2021)

501 www.giovanimedia.ch > Esperti e conoscenze > Temi centrali > Estremismo e radicalizzazione 2017–2019

Il postulato Ingold 16.3314 «Gli imam moderati sono persone chiave contro la radicalizzazione di giovani musulmani» chiede al Consiglio federale un rapporto che mostri come sono formati e sostenuti gli assistenti spirituali, affinché possano proteggere i giovani dall'estremismo islamico e promuoverne l'integrazione. Il rapporto sarà pubblicato nel 2021.

Le imprese di pompe funebri stimano che oltre il 90 per cento dei musulmani svizzeri voglia essere sepolto nel Paese di origine. Ciò vale in particolare per la prima generazione⁵⁰². La quota elevata potrebbe invece essere legata anche all'assenza, in molti Comuni e Cantoni, di aree separate per le tombe dei musulmani. Dopo accese discussioni fino a pochi anni fa, oggi sempre più Comuni di tutta la Svizzera consentono funerali secondo il rito islamico, ma non vi è alcuna unitarietà. Alcuni hanno aree separate per le tombe dei musulmani, altri hanno invece trovato soluzioni di compromesso. I funerali secondo il rito islamico sono per esempio ammessi a Basilea, Berna, Ginevra, Liestal, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Lugano, Lucerna, Olten, Sissach, Thun, Winterthur e Zurigo. A Neuchâtel, Losanna, San Gallo e in altre località se ne sta discutendo. Recentemente anche la città di Wil ha deciso di creare un'area separata per le tombe dei musulmani, non da ultimo in risposta alla pandemia di COVID-19. Nel contesto della crisi occorre segnalare anche le difficoltà riscontrate nel rimpatrio delle salme in alcuni Paesi.

In quanto centro di competenza scientifica e di mediazione, il Centro svizzero Islam e società (CSIS) dell'Università di Friburgo fornisce un importante contributo all'oggettivazione del dibattito pubblico e politico spesso caratterizzato da generalizzazioni e pregiudizi sull'Islam e la società. Nel 2016 è stato avviato il progetto «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure» (le organizzazioni musulmane come attrici sociali), sostenuto dalla SEM e dal SLR, nell'ambito del quale il CSIS ha organizzato, tra il 2016 e il 2019, 44 workshop tematici in tutte le regioni linguistiche. Il CSIS ha pubblicato i risultati e le esperienze principali sotto forma di «paper»⁵⁰³, uno dei quali è dedicato alla discriminazione e alle pratiche religiose nel contesto dell'Islam e del lavoro: al di là delle discriminazioni nell'accesso al mondo del lavoro, emerge che il rafforzamento dei servizi di consulenza specializzati o il lavoro di prevenzione e sensibilizzazione svolto da alcune organizzazioni musulmane possono contribuire a contrastare la discriminazione. Tra i datori di lavoro, sia privati sia statali, manca infatti spesso la consapevolezza per l'eterogeneità culturale e religiosa⁵⁰⁴. Nell'ambito di questo progetto è nato anche il portale d'informazione online www.islamandsociety.ch, che mette a disposizione degli interessati, delle autorità e dei media informazioni obiettive e scientifiche: dibattiti di attualità, la storia dei musulmani in Svizzera, dati

502 Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Arslan 20.3361 «Promozione della pratica religiosa nonostante il coronavirus»

503 www.unifr.ch > Facultés > Interfacultaire > Instituts Interfacultaires > Centre Suisse Islam et Société > Formation continue > Projet OMAS; www.islamandsociety.ch

504 Schneuwly / Biasca et al 2020

sociodemografici, informazioni sulle associazioni musulmane in Svizzera, le loro attività e i loro scopi⁵⁰⁵.

Al termine del progetto «Muslimische Notfallseelsorge Zürich» (assistenza spirituale musulmana d'urgenza a Zurigo), il Cantone di Zurigo e l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (*Vereinigung islamischer Organisationen Zürich*, VIOZ) hanno istituito l'associazione «Garanzia della qualità dell'assistenza spirituale musulmana nelle istituzioni pubbliche» (*Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen*, QuaMS)⁵⁰⁶, cui la Direzione della giustizia e degli affari interni ha conferito un mandato di prestazioni che comprende in particolare un mandato di formazione continua. Quest'ultimo è stato attribuito al CSIS. Nel 2019 si è svolto per la seconda volta il corso di formazione continua «Assistenza spirituale e consulenza musulmane nel contesto interreligioso». Nel 2020 il CSIS si è inoltre occupato dell'assistenza spirituale musulmana nel Cantone di Zurigo e ha svolto il primo ciclo di studio CAS «Assistenza spirituale musulmana nelle istituzioni pubbliche»⁵⁰⁷. L'Istituto di teologia pratica dell'Università di Berna offre inoltre cicli di studio in assistenza spirituale ospedaliera e in *clinical pastoral training*. A partire dal marzo del 2021, anche i musulmani senza un titolo universitario possono chiedere l'ammissione regolare e conseguire un diploma CAS certificato⁵⁰⁸. Nel dicembre del 2019, l'Inselspital di Berna è stato il primo ospedale pubblico ad assumere un assistente spirituale musulmano⁵⁰⁹. La necessità di una formazione continua specifica si è evidenziata anche nel progetto pilota per l'istituzione di un'assistenza spirituale musulmana nei centri federali per richiedenti l'asilo, conclusosi nel 2018. Il progetto è stato elaborato dalla SEM in collaborazione con le chiese cattolica e riformata nazionali e la FSCI e la sua attuazione è stata affidata alla VIOZ. Malgrado la valutazione positiva, finora il progetto non ha potuto essere esteso al di là di Zurigo. Tramite l'associazione QuaMS, due assistenti spirituali musulmani hanno tuttavia trovato lavoro per un grado di occupazione complessivo del 70 per cento⁵¹⁰.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente due progetti di prevenzione del razzismo antimusulmano con un importo complessivo di 31 000 franchi. Oltre al progetto del CSIS è stato sostenuto anche il progetto «Lotta ai discorsi d'odio» della FOIS, che in un workshop illustra il ruolo e i meccanismi di Internet nella diffusione dei discorsi d'odio contro i musulmani e propone soluzioni.

505 www.islamandsociety.ch

506 www.islam-seelsorge.ch

507 www.unifr.ch > Facultés > Interfacultaire > Instituts Interfacultaires > Centre Suisse Islam et Société > Formation continue > Domaine de l'aumônerie

508 www.unibe.ch > Weiterbildungsangebote: CAS Religious Care im Migrationskontext

509 www.insel.ch > Patienten und Besucher > Beratungen und Dienstleistungen > Seelsorge > Team

510 www.sem.admin.ch > La SEM > Comunicati stampa: Consulenza religiosa per musulmani al centro di test di Zurigo: esito positivo del progetto pilota (16.02.2018); www.islam-seelsorge.ch > Über uns > Asylseelsorge

6.3.3 Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo

Il 2020 è stato contraddistinto da un movimento globale della società civile contro il razzismo nei confronti dei neri. L'omicidio dell'afroamericano George Floyd da parte di un agente di polizia il 25 maggio 2020 ha scatenato proteste del movimento «*Black Lives Matter*» anche in Svizzera: in tutto il Paese si sono tenute manifestazioni contro il razzismo, in particolare nei confronti dei neri. Stando alla polizia, il 13 giugno 2020 a Zurigo sono sfilate oltre 10 000 persone. Nel corso del mese si sono tenute manifestazioni contro il razzismo anche in numerose altre Città, per esempio a Basilea, Berna, Ginevra, Losanna, Lucerna e San Gallo. Questo movimento della società civile rivendica una riflessione più attenta sul razzismo in Svizzera, denunciando in particolare il razzismo nei confronti dei neri, il razzismo quotidiano, il razzismo strutturale, il razzismo da parte della polizia e il passato coloniale del nostro Paese. I manifestanti hanno definito il razzismo – in particolare quello contro i neri – una potente struttura quotidiana, che permea vari livelli e settori della vita. Questa accusa trova conferma nelle osservazioni fatte dal SLR durante l'ultimo periodo in esame⁵¹¹.

Il razzismo contro i neri

Il razzismo contro i neri designa una determinata forma di razzismo, rivolta in modo specifico contro persone di pelle nera, per esempio attraverso stereotipi, pregiudizi, termini e forme concrete di disparità di trattamento. In genere, il termine «neri» è utilizzato dalle persone di pelle nera stesse per designare il proprio gruppo⁵¹². L'espressione «persone di colore» è una (auto)designazione più generica per le persone oggetto di razzismo, non necessariamente nere⁵¹³. Il rifiuto o l'ostilità nei confronti dei neri, cui sono associate caratteristiche caratteriali e comportamentali negative, trae la sua origine dalle ideologie razziste del XVIII e XIX secolo utilizzate per giustificare i sistemi coloniali e la schiavitù. Sempre più spesso, risultati di ricerche mostrano che anche la Svizzera è stata invischiata nel colonialismo e nella tratta di schiavi non solo materialmente, ma anche ideologicamente. È emerso che famiglie patrizie svizzere e membri delle élite urbane furono responsabili del commercio di oltre 172 000 schiavi, il che si tradusse in un considerevole accumulo di ricchezza⁵¹⁴. Numerose famiglie svizzere possedevano piantagioni nelle colonie o erano coinvolte in altro modo nel commercio di beni coloniali, per esempio zucchero o cotone⁵¹⁵. Inoltre nel XIX e nel XX secolo decine di migliaia di mercenari svizzeri erano in servizio nelle colonie francesi o olandesi. E anche scienziati svizzeri hanno partecipato alla produzione di conoscenze coloniali, che rappresentavano i neri come esseri inferiori, legittimando

511 Efiomayi-Mäder / Ruedin 2018; Aeberli 2019. Risultati: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Neri. Analisi più dettagliate sono state svolte nel precedente periodo in esame: www.frb.admin.ch > Ordinazioni e pubblicazioni > Rapporto del SLR 2018

512 www.amnesty.de > Glossar für Diskriminierungssensible Sprache (28.02.2017)

513 Si definiscono «persone di colore» persone che non si vedono come «bianche» o che non sono considerate bianche dalla società. BIPOC (*Black, Indigenous, People of Color*) è l'acronimo di uso corrente che comprende i neri, gli indigeni e altre persone di colore.

514 Fässler 2005: 287. Cfr. www.cooperaxion.org > Datenbank

515 Stettler, Niklaus et al. 2004

così la tratta di schiavi e il colonialismo⁵¹⁶. Il fatto che la partecipazione svizzera al colonialismo non avvenisse a livello statale, ma piuttosto a livello individuale o di economia privata non deve far dimenticare che il coinvolgimento nel colonialismo ha comunque avuto un influsso storico, tuttora percettibile. Una riflessione più attenta sul razzismo, in particolare su quello contro i neri, deve includere gli influssi del passato coloniale e il loro impatto sul presente, comprese le rappresentazioni stereotipate dei neri, le cui origini affondano nell'immaginario coloniale, nonché un'analisi della ricchezza materiale generata dal commercio coloniale.

Oggi, in Svizzera, il razzismo contro i neri colpisce gruppi della popolazione molto eterogenei: gli immigrati e i loro discendenti originari dell'Africa, dell'Asia meridionale, dall'America del Nord e del Sud e dei Paesi europei limitrofi. Molti di loro hanno la cittadinanza svizzera. Poiché in Svizzera non vengono condotte indagini statistiche sul colore della pelle o sulle caratteristiche che contraddistinguono determinate etnie, non si dispone di dati esaustivi su questi gruppi potenzialmente interessati dal fenomeno. Secondo un rapporto elaborato su mandato del SLR e dell'UST, in Svizzera un'indagine del genere non sarebbe possibile per motivi legali. Lo studio giunge però anche alla conclusione che variabili relative all'appartenenza etnica, al retroterra migratorio o anche alla nazionalità non rilevano adeguatamente i gruppi di popolazione potenzialmente vittime di discriminazione⁵¹⁷. Possono essere fatte stime approssimative in base alla nazionalità o al luogo di nascita, che però escludono il numero crescente di persone di nazionalità svizzera e i loro discendenti. La nazionalità o il luogo di nascita non sono inoltre indicatori sempre univoci, basti pensare agli immigrati provenienti dal Brasile, dagli Stati Uniti o dal Sudafrica. Nel rapporto sul convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera organizzato dal SLR, il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) stima che alla fine del 2016 circa 115 000 persone della popolazione residente erano nate in un Paese africano subsahariano. Fatte salve le riserve summenzionate, si può quindi ritenere che almeno l'1,4 per cento della popolazione residente si definisca nera o sia percepita come tale⁵¹⁸. A causa della scarsità di dati, non è possibile fare affermazioni concrete sulla situazione socioeconomica di questo gruppo⁵¹⁹.

516 Si stima che tra il 1830 e il 1960 40 000 svizzeri abbiano aderito alla legione straniera francese e abbiano partecipato a combattimenti in Nord Africa e in Vietnam. Dal 1815 fino alla prima Guerra mondiale circa 8000 mercenari svizzeri si sono arruolati nell'esercito coloniale olandese in Indonesia e a un certo punto rappresentavano il 10 % delle truppe europee. www.swissinfo.ch > Die Schweiz und der Kolonialismus > Schweizer Söldner verhalfen dem Kolonialismus zum Erfolg. Cfr. Koller 2013

517 Haug 2019

518 Efonayi-Mäder/Ruedin 2018

519 Aeberli 2019

Fatti e cifre

La banca dati DoSyRa riporta 132 episodi di razzismo contro i neri su un totale di 352 casi di consulenza nel 2019⁵²⁰ e 206 su un totale di 572 casi nel 2020⁵²¹. Il razzismo contro i neri resta, dopo quello aspecifico della xenofobia, il motivo di discriminazione più citato. La percentuale rispetto all'insieme dei casi di consulenza registrati è rimasta relativamente stabile. Il forte aumento delle cifre assolute potrebbe essere dovuto sia a una maggior disponibilità a segnalare i casi sia al cambiamento delle modalità di rilevazione.

Anche uno studio della CFR sulla giurisprudenza sulla norma penale contro la discriminazione razziale tra il 1994 e il 2019, pubblicato all'inizio del 2021, ha censito 188 sentenze legate al razzismo contro i neri sulle 935 riportate nella banca dati. Anche qui il razzismo contro i neri è la categoria più frequente, dopo l'antisemitismo e la xenofobia. La raccolta della CFR riporta tre condanne per razzismo nei confronti dei neri nel 2019 e nove su un totale di dieci condanne nel 2020⁵²².

Questi dati confermano i risultati dell'indagine sulle manifestazioni e le caratteristiche del razzismo contro i neri dal punto di vista delle vittime condotta nel 2017 dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) su mandato del SLR⁵²³. Tutti i partecipanti allo studio hanno dichiarato di aver vissuto episodi di razzismo contro i neri e di esserne stati profondamente segnati, indipendentemente dal ceto sociale, dalla fascia di età, dal genere o dalla regione linguistica. Ci sono tuttavia differenze nella forma. Gli uomini sono più spesso oggetto di attacchi diretti, le donne invece di molestie o soprusi sessuali. Questo tipo di razzismo si manifesta spesso attraverso atteggiamenti, gesti, osservazioni o battute stigmatizzanti e ingiuriosi, ma «subdoli», e quindi difficili da dimostrare e ancora più difficili da combattere. L'indagine ha inoltre evidenziato che le norme giuridiche vigenti non offrono in misura sufficiente una protezione specifica contro il razzismo nei confronti dei neri, per esempio quello culturale.

L'indagine CiS rileva mediante una serie di domande standardizzate gli atteggiamenti nei confronti dei neri. Questo modulo tematico è costruito sul modello di quelli sul razzismo antimusulmano e sull'antisemitismo: gli interpellati devono esprimere il loro

520 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 14

521 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 19

522 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

523 Efonayi-Mäder / Ruedin 2018

assenso o dissenso su una serie di stereotipi e di opinioni negative e positive⁵²⁴. Nell'indagine 2020 l'11 per cento della popolazione ha dichiarato di condividere le opinioni negative nei confronti dei neri. Questo dato è rimasto stabile rispetto al 2016 e al 2018. Il 18 per cento della popolazione non concorda con l'affermazione che le abitudini e i modi di vita dei neri sono diversi rispetto a quelli della popolazione svizzera in generale. Tra coloro che condividono generalizzazioni sui neri, l'11 per cento approva sistematicamente gli stereotipi negativi⁵²⁵ e il 5 per cento ha dichiarato di sentirsi infastidito dalla presenza di persone con un altro colore della pelle nella quotidianità. Il 16 per cento delle persone che hanno dichiarato di essere state discriminate negli ultimi cinque anni ha indicato come causa il colore della pelle o caratteristiche fisiche.

L'indagine CiS intermedia sul razzismo contro i neri del 2017 ha rivelato che, benché gran parte della popolazione riconosca che i neri sono discriminati, per esempio nella ricerca di un alloggio o di un lavoro, una maggioranza tende a negare l'esistenza di questa forma di razzismo⁵²⁶.

Dibattiti pubblici sul razzismo contro i neri

Durante il periodo in esame, la maggior sensibilità per tutto ciò che ruota attorno al tema del razzismo – non da ultimo a causa del movimento «*Black Lives Matter*» – ha rafforzato la copertura mediatica del razzismo nei confronti dei neri. È proseguito il dibattito su due gruppi del carnevale di Basilea: dopo essere stati criticati nel 2018 per aver utilizzato loghi e termini razzisti di stampo coloniale, durante il carnevale del 2019 alcuni partecipanti si sono fatti beffe della critica ricorrendo a parole razziste in modo dimostrativo e denunciando la «censura»⁵²⁷. Un altro gruppo ha messo in scena uno «zoo umano» per sensibilizzare il pubblico⁵²⁸.

Nel 2019, si è svolto nel Cantone di Svitto un processo penale contro dodici persone che durante il carnevale si erano travestite da membri del Ku Klux Klan e che sono state condannate per molestia grossolana, ma non per discriminazione razziale, con

524 Le opinioni negative e positive sono state rilevate per tutti gli interpellati, mentre gli stereotipi specifici soltanto per coloro che non hanno respinto in generale gli stereotipi. Elenco delle opinioni negative: ci sono troppi neri in Svizzera; la presenza dei neri in Svizzera concorre alla criminalità nel nostro Paese; troppi matrimoni misti fra bianchi e neri non fanno bene alla nostra società; non si può fare affidamento sui neri; i neri che non si adeguano al nostro modo di vita andrebbero rispediti nel loro Paese; osservando i loro Paesi di origine si constata che i neri non sono in grado di assumersi le proprie responsabilità e di farcela senza aiuti esterni.

525 Questi dati non sono tuttavia paragonabili a quelli degli anni precedenti poiché è stato modificato il metodo di rilevazione. Elenco degli stereotipi negativi: i neri non sono molto inclini a lavorare, sono per natura violenti, hanno difficoltà a rispettare le regole e pensano solo al proprio tornaconto personale.

526 Risultati: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza Analisi più dettagliate sono state svolte nel precedente periodo in esame: www.frb.admin.ch > Ordinazioni e pubblicazioni > Rapporto del SLR 2018

527 La ricercatrice Philomena Essed definisce la tendenza a difendere il razzismo appellandosi alla libertà di parola «*entitlement racism*» (diritto al razzismo); Essed / Muhr 2018

528 www.baslerbebbi.ch > Fasnacht 2019 > Neuigkaite uss em Dschungel.

la motivazione che «non avevano intenzione di persuadere terzi delle idee del Ku Klux Klan».

Nel giugno del 2020 si è acceso un nuovo dibattito sui «Mohrenköpfe» (moretti) che in seguito alle proteste del movimento «*Black Lives Matter*» sono stati ritirati da due filiali della Migros. L'uso dell'espressione è criticato sia in generale sia quale designazione del dolce composto da una massa spumosa bianca avvolta di cioccolato. Benché la sua origine non sia chiara, in tedesco il termine è occasionalmente impiegato quale ingiuria e appellativo razzista degli stranieri. Nel giugno del 2020, per esempio, dopo aver segnato un gol il calciatore Aiyegun Tosin del FC Zurigo è stato insultato da un tifoso della squadra avversaria che lo ha chiamato «Scheiss-Mohrenkopf!» (moretto di merda).

L'emissione «Arena» della televisione della Svizzera tedesca ha suscitato aspre critiche per il dibattito sul movimento «*Black Lives Matter*» intitolato «Jetzt reden wir Schwarzen» (adesso parliamo noi neri) diffuso il 12 giugno 2020. Tra gli invitati principali vi era un solo nero vittima di razzismo. Dopo le proteste pubbliche, l'emittente ha ammesso il proprio errore e organizzato un secondo dibattito al quale sono stati invitati esponenti del mondo scientifico e politico e un'organizzatrice del movimento «*Black Lives Matter*».

Misure e attività di protezione dalla discriminazione

Nei due anni in rassegna, il SLR ha sostenuto numerosi progetti di prevenzione del razzismo contro i neri con priorità e approcci distinti: abbattimento dei pregiudizi della polizia nei confronti dei neri, workshop di empowerment per bambini e adolescenti neri, serie di eventi in occasione dell'inaugurazione del Decennio ONU per le persone afrodiscendenti. Tra i progetti sostenuti figura anche il libro «Schwarze Frauen in Biel» (donne nere a Bienne), che ha avuto un'ampia eco mediatica e che documenta le biografie, la vita di tutti i giorni, il lavoro e il pensiero, nonché le esperienze legate al razzismo delle donne nere di Bienne.

Sulla scia delle proteste del movimento «*Black Lives Matter*» sono sorte nuove iniziative della società civile. A Berna è stato per esempio aperto nel 2020 il «Café Révolution» di Berna, un locale per neri vittime di razzismo⁵²⁹. È inoltre stato inaugurato l'Archivio online della Svizzera nera (AOSN), un archivio digitale che raccoglie contributi di neri nel campo della politica, della cultura, della letteratura e dell'arte e documenta le storie di neri in Svizzera⁵³⁰. Numerosi gruppi locali e nazionali sono attivi nei social media, per esempio «blm_switzerland» su Instagram. In segno di solidarietà con le manifestazioni di protesta è stato condiviso sui social media, soprattutto su Instagram, un rettangolo nero. Questa iniziativa, nota come «*Black Out Tuesday*», è

529 www.caferevolution.ch

530 www.schwarzeschweiz.com

però stata criticata perché la condivisione di un rettangolo nero in Internet non è ancora sinonimo di una riflessione di fondo o quotidiana sul razzismo⁵³¹.

Le proteste del movimento «*Black Lives Matter*» hanno avuto un forte impatto anche perché hanno potuto far leva sulle competenze e i contatti di organizzazioni della società civile. È tuttora attiva con conferenze, seminari e altre attività, per esempio «*Bla*Sh – Black She*», una rete di donne nere. Da citare inoltre l'«*Alleanza contro il profiling razziale*» (cfr. cap. 6.2.8) e il «*Collectif Afro-Swiss*», che riunisce attiviste della Svizzera francese.⁵³²

6.3.4 Antisemitismo e misure per combatterlo

Dei quasi 17 300 ebrei residenti in Svizzera (circa lo 0,2% della popolazione residente di età superiore ai 15 anni), oltre la metà vive nel Cantone di Zurigo e nella regione del Lemano⁵³³. Le comunità ebraiche godono di un riconoscimento di diritto pubblico in sei Cantoni (BS, FR, BE, SG, ZH, VD). A Zurigo e nel Cantone di Vaud hanno tuttavia mantenuto il loro statuto di associazioni rette dal diritto privato, mentre negli altri Cantoni sono organizzate come associazioni o fondazioni private⁵³⁴. Con la ratifica della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, dal 1998 la Svizzera riconosce quale minoranza nazionale, oltre agli jensch e ai sinti, anche gli ebrei. A livello nazionale la maggior parte delle comunità ebraiche fa capo a due associazioni: la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI)⁵³⁵ e la Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera (PLJS)⁵³⁶.

La banca dati DoSyRa riporta 9 casi di antisemitismo nel 2020 (su un totale di 572 segnalazioni)⁵³⁷ e 6 nel 2019 (su un totale di 352 segnalazioni)⁵³⁸. Queste cifre contenute sono dovute al fatto che gli interessati si rivolgono piuttosto a persone di fiducia o a servizi di consulenza che non hanno aderito alla rete. I rapporti della FSCI e dell'ONG romanda Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione

531 È stato inoltre criticato che la condivisione dell'immagine con l'hashtag «blm» o «blacklivesmatter» ha reso inaccessibili per i partecipanti alle proteste informazioni importanti sui social media contrassegnate con gli stessi hashtag.

532 www.facebook.com/NetzwerkBlackShe; www.stop-racial-profiling.ch; <https://collectifafroswiss.wordpress.com/>

533 Nel 2019, 17 307 persone della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni si definivano appartenenti alla comunità ebraica. Gran parte di questa comunità abita nelle Città di Zurigo (4040) e Ginevra (2240): www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni

534 Il riconoscimento di diritto pubblico non si traduce in un riconoscimento come religione di Stato, bensì unicamente nella concessione di taluni diritti, come quello di riscuotere un'imposta o di impartire lezioni di religione nelle scuole pubbliche.

535 www.swissjews.ch

536 www.liberaljews.ch

537 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 19

538 Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 14

(*Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation*, CICAD) stimano un numero imprecisato di attacchi antisemiti non registrati, in particolare nel campo delle molestie. Giunge alla stessa conclusione anche il rapporto sull'antisemitismo in Svizzera elaborato dalla Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft, ZHAW*) nel 2020 («Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz»), che per la prima volta rileva le discriminazioni subite dagli ebrei che vivono in Svizzera⁵³⁹. La raccolta della CFR ha registrato 9 casi di antisemitismo nel 2020 e 7 nel 2019⁵⁴⁰. I rapporti sull'antisemitismo della FSCI e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (*Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus*, GRA) riportano 47 episodi di antisemitismo nella Svizzera tedesca nel 2020 e 38 nel 2019. Gli episodi in Internet sono documentati separatamente⁵⁴¹. Il numero di casi registrati dalla FSCI nel periodo in esame si è quindi stabilizzato su un livello basso; sono aumentati soltanto i graffiti antisemiti. Il rapporto del CICAD riporta 147 episodi nel 2020 e 114 nel 2019⁵⁴². Dopo che nel 2019 era stato registrato un incremento, nel 2020 gli attacchi fisici e verbali di stampo antisemita in varie sinagoghe sono nuovamente diminuiti. Nessuna sinagoga è più stata bersaglio di vandalismo. All'inizio del 2021 si sono tuttavia verificati nuovamente diversi episodi antisemiti e atti di vandalismo contro sinagoghe a Losanna, Ginevra e Bienne.

Sia la FSCI sia il CICAD segnalano invece un forte aumento degli episodi di antisemitismo in Internet e delle teorie complottiste antisemite. La FSCI ha registrato 485 episodi antisemiti online sia nel 2019 che nel 2020 e, rispettivamente, 105 e 126 affermazioni molto discutibili. Il CICAD ha rilevato nel 2020 un netto incremento degli episodi antisemiti online, che rappresentano l'85 per cento dei 147 episodi, contro il 56 per cento dei complessivamente 114 episodi nel 2019. In tutta la Svizzera, la maggior parte degli episodi antisemiti si verifica in Internet e in particolare nei social media (Twitter, Telegram, Facebook)⁵⁴³. Pur essendo presenti, nei commenti dei giornali online le affermazioni antisemite sono rare. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che questi contributi sono moderati dalle testate, ossia verificati prima della pubblicazione. Il CICAD constata un miglioramento della moderazione dei contenuti antisemiti nelle piattaforme e nelle reti sociali dei principali media della Svizzera francese e sottolinea

539 Baier 2020: 49. Lo studio elaborato dalla ZHAW in collaborazione con la GRA si è basato su un'indagine condotta tra 487 ebrei, che ricalcava sostanzialmente un'indagine analoga condotta dall'Agenzia UE per i diritti fondamentali (FRA) nel 2018: <https://fra.europa.eu> > Publications & resources > Publications > Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU

540 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

541 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021. Nel rapporto si è tenuto conto non soltanto degli episodi segnalati direttamente, ma anche degli episodi riportati dagli organi d'informazione; gli episodi verificatisi in Internet (in particolare su Facebook e Twitter) sono stati considerati separatamente.

542 *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation* 2021. Il rapporto del CICAD si basa sugli episodi segnalati nella Svizzera francese.

543 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation* 2021: 21

che la sua rivendicazione di un controllo più sistematico delle piattaforme digitali è realistica e anche efficace. È quindi una buona notizia la decisione presa da Facebook, nell'ottobre del 2020, di vietare in tutto il mondo e, in caso di segnalazione, cancellare dalla piattaforma le informazioni che negano o distorcono l'Olocausto, parificandole ai discorsi d'odio. Finora ciò valeva soltanto per i Paesi che puniscono la negazione dell'Olocausto, come la Svizzera. Facebook ha motivato il divieto con un incremento degli episodi antisemiti nel mondo.

Durante la pandemia di COVID-19 si sono inoltre verificati episodi di cosiddetto *zombombing*⁵⁴⁴ e commenti antisemiti in chat di gruppo. In base all'analisi della FSCI, tra i cosiddetti «coronascettici», organizzati prevalentemente – per quanto si sa – in chat di gruppo, l'antisemitismo è sì presente, ma per ora non costituisce un'ideologia maggioritaria. La FSCI considera tuttavia la pandemia di COVID-19 un fattore scatenante da non sottovalutare e rileva che bisogna fare di più per non fare dei corona-scettici un bacino di raccolta delle persone con atteggiamenti antisemiti e per prevenire la radicalizzazione di altri membri delle chat.

A livello di contenuti, la maggior parte degli episodi registrati dalla FSCI riguarda teorie complottiste antisemite, prevalentemente online. Anche per il CICAD, sono questi a guidare la classifica⁵⁴⁵. Nel 2020 sia la FSCI sia il CICAD hanno registrato un ulteriore incremento, in particolare in relazione alla pandemia di COVID-19⁵⁴⁶. In questo contesto, Cédric Wermuth aveva depositato in Consiglio nazionale già nel giugno del 2020 un'interpellanza che solleva la questione dell'antisemitismo in relazione a teorie complottiste di estrema destra. Nella sua risposta, il Consiglio federale rimanda a un rapporto dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM), atteso nella primavera del 2021, sul ruolo delle piattaforme dei social media nella formazione dell'opinione e della volontà pubblica, inclusi i discorsi d'odio e le teorie complottiste. Il rapporto dovrà anche proporre possibili provvedimenti⁵⁴⁷. La CFR è preoccupata per la diffusione di numerose teorie complottiste, in particolare di contenuto antisemita, favorita dalla pandemia e dedicherà a questo tema l'edizione 2021 della sua pubblicazione TANGRAM⁵⁴⁸.

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine CiS condotta nel 2020⁵⁴⁹, che cerca di individuare gli atteggiamenti di ostilità nei confronti degli ebrei mediante una serie

544 Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus / Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021: 6; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 33

545 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021. Le teorie complottiste antisemite hanno rappresentato il 51 % degli episodi rilevati nel 2019 e il 36 % nel 2020.

546 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 17

547 Interpellanza Wermuth 20.3686 «Rapporto sull'antisemitismo 2019 e coronavirus. Possibilità per combattere le teorie complottiste di estrema destra in Internet»

548 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > CFR – Il capro espiatorio, fenomeno ricorrente in tempi di crisi (21.03.2021)

549 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

di domande standardizzate. Le opinioni negative sono state riassunte in un indice⁵⁵⁰. Nell'indagine 2020, l'8 per cento della popolazione condivideva opinioni negative sugli ebrei. Il valore relativo agli atteggiamenti di ostilità nei confronti degli ebrei resta quindi stabile a un livello basso rispetto all'indagine 2018. Una parte della popolazione è inoltre stata intervistata sugli stereotipi. Con il 22 per cento, la percentuale di coloro che ritengono pertinenti gli stereotipi negativi sugli ebrei era leggermente superiore a quella relativa ai musulmani (20%) e doppia rispetto a quella relativa ai neri (11%)⁵⁵¹. Il 96 per cento della popolazione condivideva invece l'idea che gli ebrei sono persone come tutte le altre e il 16 per cento rifiutava gli stereotipi negativi nei confronti degli ebrei. Un'analisi tematica dettagliata dei risultati dell'indagine sarà pubblicata alla fine del 2021.

Negli ultimi anni l'antisemitismo non è cresciuto quantitativamente, ma è diventato più manifesto, in particolare in Internet, dove oggi gli ebrei che vivono in Svizzera sono attaccati più spesso che in altri Paesi⁵⁵². Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) continua a ritenere che la situazione in Svizzera sia meno allarmante rispetto ai Paesi limitrofi. Il potenziale pericolo di azioni terroristiche o estremiste violente è tuttavia aumentato. Un episodio come l'attacco terroristico contro la sinagoga di Halle, il cui autore ha agito spinto da un movente di estrema destra e antisemita, è possibile anche in Svizzera⁵⁵³.

Il menzionato studio sull'antisemitismo condotto dalla ZHAW nel 2020 traccia un quadro analogo della situazione degli ebrei in Svizzera. Nel complesso, in Svizzera gli ebrei sono meno preoccupati che in altri Paesi europei e si sentono sostanzialmente al sicuro e ben accetti nella società. Gli attacchi fisici e verbali contro di loro e i danni alle loro proprietà sembrano effettivamente più rari rispetto ad altre minoranze (religiose) (in particolare i musulmani); gli ebrei subiscono meno discriminazioni, ad esempio sul mercato svizzero dell'alloggio o del lavoro. Più della metà degli interpellati ritiene tuttavia che l'antisemitismo costituisca un problema sociale attuale e gli ebrei ortodossi, come pure coloro che indossano la kippah in pubblico o frequentano regolarmente la sinagoga, si sentono talvolta minacciati⁵⁵⁴.

Essendo consapevoli di queste minacce reali, negli ultimi anni le comunità ebraiche hanno investito in modo mirato in misure di sicurezza volte a proteggere i loro membri ed i loro edifici. Da più parti sono inoltre state avanzate richieste di un sostegno

550 Elenco delle opinioni negative sugli ebrei: «colpevoli anche loro delle persecuzioni subite», «troppo potere sugli accadimenti mondiali», «sfruttamento dell'Olocausto», «fedeltà innanzitutto a Israele», «troppo potere sulla Svizzera», «tutti gli ebrei in Israele»

551 Elenco degli stereotipi sugli ebrei: avidità, successo negli affari, sete di potere e radicalismo politico. Il valore relativo agli stereotipi negativi non può essere paragonato con quello delle indagini precedenti a causa di modifiche sia della formulazione delle domande sia dei metodi di calcolo.

552 Cfr. Baier 2020: 49; Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021

553 Servizio delle attività informative della Confederazione 2020

554 Baier 2020

statale alla protezione delle minoranze particolarmente a rischio, sfociate dapprima in una strategia della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) volta a migliorare il coordinamento e successivamente nell'emanazione dell'ordinanza sulle misure volte a garantire la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM), entrata in vigore il 1° novembre 2019⁵⁵⁵. È stato criticato il fatto che i 500 000 franchi annui stanziati attualmente in quest'ambito sono sproporzionati rispetto ai 4–5 milioni di franchi spesi annualmente dalle comunità ebraiche per proteggersi. L'elaborazione di una base legale fondata sull'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione (sicurezza – coordinamento degli sforzi nel settore della sicurezza interna), conformemente a una raccomandazione del gruppo di lavoro «Protezione delle minoranze particolarmente a rischio» della RSS per garantire un maggior sostegno, si fa tuttora attendere⁵⁵⁶. Gli intensi dibattiti a livello locale e nazionale e la sensibilità accresciuta per la sicurezza delle minoranze e in particolare degli ebrei hanno per contro indotto i Cantoni con comunità ebraiche numerose ad aumentare i mezzi finanziari destinati alla protezione delle strutture ebraiche⁵⁵⁷.

Il 21 giugno 2019 il consigliere agli Stati Paul Rechsteiner ha depositato il postulato 19.3942 «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)». La definizione operativa di antisemitismo, giuridicamente non vincolante, è stata approvata dagli Stati membri dell'IHRA, compresa la Svizzera, nel 2016⁵⁵⁸. Alla fine del 2020, 27 Stati l'avevano recepita – perlomeno in parte – a livello nazionale. Il postulato esorta il Consiglio federale a valutare la definizione in un rapporto e illustrarne l'utilità per il lavoro di sensibilizzazione, consulenza, intervento, ricerca e giustizia. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato precisando che si tratta di un'ottima occasione per riflettere sull'antisemitismo in generale. Si prefigge in particolare di analizzare la politica contro l'antisemitismo a livello federale, cantonale e comunale e, se del caso, a raccomandare ulteriori misure. L'incarico di elaborare il rapporto è stato assegnato al SLR.

Nel 2021 sono state depositate due mozioni, una in ciascuna Camera, che chiedono la creazione di un memoriale svizzero ufficiale delle vittime del nazionalsocialismo⁵⁵⁹. Le mozioni sono state sostenute da oltre un terzo dei membri del Parlamento, compresi 106 membri del Consiglio nazionale, i presidenti di tutti i gruppi, come pure i presidenti di tutti i partiti. La Svizzera conta 54 monumenti che commemorano la Shoah, ad esempio quello di Riehen o quello del cimitero ebraico di Berna. Le cosiddette «pietre d'inciampo» (Stolpersteine) di Zurigo sono l'esempio più recente. I nomi

555 L'OMSM (RS 311.039.6) si fonda sull'art. 261 CP, che prevede misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati.

556 www.ufg.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Progetti di legislazione conclusi > Minoranze particolarmente a rischio: Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen 2018

557 Stato primavera 2021: BS, ZH, AG (una tantum) e BE hanno prospettato un sostegno.

558 www.holocoustremembrance.com > Working Definitions & Charters > Working Definition of

559 Mozione Jositsch 21.3172 e mozione Heer 21.3181 «Memoriale svizzero delle vittime del nazionalsocialismo»

delle vittime svizzere dei campi di concentramento incisi su targhe di ottone saranno cementati nell'asfalto all'indirizzo a cui vivevano⁵⁶⁰.

L'analisi della giurisprudenza sull'articolo 261^{bis} CP dal 1995 al 2019, pubblicata dalla CFR nel gennaio del 2021, tratta tra l'altro dei reati di negazione, minimizzazione grossolana e giustificazione di un genocidio e di altri crimini contro l'umanità (art. 261^{bis} quarto cma CP). L'Olocausto è riconosciuto sia dalla giurisprudenza svizzera sia da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo quale fatto storico che non deve essere dimostrato: chiunque partecipa alla quotidianità di una società come la nostra e ha completato una formazione scolastica media ne è al corrente. La negazione dell'Olocausto comporta quindi sempre un discredito degli ebrei. Benché nella dottrina prevalente vi sia unanimità sul fatto che la negazione del genocidio sia punibile indipendentemente dalla motivazione, recentemente il Tribunale federale ha deciso che non è sufficiente «semplicemente» negare o giustificare un genocidio. Per essere punibile, come richiesto all'articolo 261^{bis} quarto comma CP l'affermazione deve fondarsi su convinzioni razziste dell'autore. A differenza della giustificazione, che comporta sempre un'approvazione di tali atrocità, in caso di negazione o di minimizzazione occorre considerare le circostanze del singolo caso, anche se tali comportamenti lasciano poco spazio a motivi onorevoli⁵⁶¹.

Nel marzo del 2020, con le Istruzioni concernenti la consulenza, l'accompagnamento e il sostegno da parte dell'Assistenza spirituale dell'esercito (ASEs) il capo dell'esercito ha gettato le fondamenta per consentire all'ASEs di concludere partenariati con chiese e comunità religiose che sostengono le sue basi e le sue modalità di lavoro. Stando al comunicato stampa del 29 marzo 2021, l'esercito concluderà un partenariato con la FSCI⁵⁶², che si prefigge di prevenire attivamente le discriminazioni in risposta a un episodio antisemita scoperto all'interno dell'esercito svizzero all'inizio del 2021⁵⁶³. Al momento dell'elaborazione del rapporto, l'esercito svizzero era in contatto con la FSCI per pianificare un progetto pilota volto a migliorare la prevenzione, che si ispira al progetto di sensibilizzazione «Likrat»⁵⁶⁴.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente sei progetti di prevenzione dell'antisemitismo con un importo complessivo di 62 000 franchi. Nel 2020, in occasione dei 75 anni dalla fine della Seconda guerra mondiale, il progetto espositivo del museo storico di Basilea «Borderlines – Basel 1933–1945» si è occupato della posizione della Svizzera nei confronti del nazionalsocialismo e della persecuzione degli ebrei europei, dei sinti e dei rom, degli omosessuali e dei dissidenti politici. Tematizzando la «politica razziale» nazionalsocialista, l'esposizione, chiusasi nel maggio del 2021, invitava a riflettere sugli attacchi attuali contro i valori democratici fondamentali e i di-

560 www.stolpersteine.ch

561 CFR, caso 2019-021N; Leimgruber 2021: 32 segg. e 40

562 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa: L'Assistenza spirituale dell'esercito amplia i suoi partenariati (29.03.2021)

563 NZZ: Was, wenn die merken, dass ich Jude bin? (09.01.2021)

564 www.srf.ch/radio-srf-1: HeuteMorgen: Prävention gegen Antisemitismus (25.03.2021)

ritti umani. Proponeva inoltre un'offerta di formazione, una pubblicazione e un programma collaterale⁵⁶⁵. Soprattutto le scuole sono molto attive nell'attuazione di progetti contro l'antisemitismo, per esempio nel quadro della Giornata della memoria dell'Olocausto, che ricorre il 27 gennaio. Dal 2004 la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione mette a disposizione delle scuole un dossier aggiornato annualmente dedicato alle attività di commemorazione dell'Olocausto e di prevenzione dei crimini contro l'umanità. Lo scopo è sostenere gli insegnanti nell'integrare il tema nell'insegnamento attraverso suggerimenti e l'accesso a materiale didattico⁵⁶⁶. Nell'ambito del progetto pilota «Holocaust. Nachkommen erzählen.» (Olocausto. I discendenti raccontano), la Fondazione per l'educazione alla tolleranza (*Stiftung Erziehung zur Toleranz*, SET) ha elaborato, assieme a discendenti di sopravvissuti all'Olocausto e insegnanti di storia, un nuovo progetto di «*oral history*». Per ora sono previste visite in classi pilota in quattro Cantoni (AG, SO, SZ, ZH) e un seminario di riflessione nella primavera del 2021⁵⁶⁷. Sotto la direzione della GRA, nel 2020 è inoltre stato inaugurato il portale d'informazione www.stopantisemitismus.ch, che informa su offerte e misure contro l'antisemitismo in Svizzera. Il sito mostra, attraverso esempi tratti dalla vita quotidiana svizzera, la problematicità delle affermazioni antisemite, come contrastarle e dove trovare aiuto⁵⁶⁸.

Il 27 gennaio 2021, in occasione della Giornata della Memoria dell'Olocausto, l'Alta scuola pedagogica di Vaud (HEP Vaud) ha presentato l'app gratuita «Fuir la Shoah», sviluppata con il sostegno del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), e l'Alta scuola pedagogica di Zurigo (PHZH) ha organizzato due webinar sulle «immagini dell'Olocausto»⁵⁶⁹.

6.3.5 La situazione di jenisch, sinti e rom

Gli jenisch sono una minoranza nomade autoctona, divenuta perlopiù stanziale in seguito a persecuzioni o coercizioni, che parla una propria lingua. In Svizzera vivono circa 30 000 jenisch. Si stima che 2000–3000 jenisch e sinti (nella Svizzera francese: manouches) pratichino un modo di vita nomade⁵⁷⁰. I sinti svizzeri parlano il sinte romaní o sintitikes, una variante del romaní o romanes, e sono prevalentemente seminomadi. Nei mesi estivi, gli jenisch e i sinti che conducono una vita nomade praticano diverse forme di commercio itinerante in gruppi familiari. In inverno si fermano spesso in apposite aree di sosta – vivendo in roulotte, abitazioni in legno o container – e i loro figli frequentano la scuola del quartiere o del villaggio. Sono registrati e pagano le tasse nel Comune dell'area di sosta. A causa della carenza di aree di sosta o degli

565 www.hmb.ch

566 Biblioteca scolastica digitale educa.Biblio e Server svizzero dei documenti per l'educazione e la formazione edudoc.ch (dossier IDE5)

567 www.set.ch > Projekte > Holocaust. Nachkommen erzählen

568 www.stopantisemitismus.ch

569 www.hepl.ch > Formation > Unités d'enseignement et de recherche > Didactiques des sciences humaines et sociales > Didactiques > Histoire > Fuir la Shoah; www.phzh.ch > Über uns > Veranstaltungen; cfr. cap. 6.2.2 Scuola e formazione

570 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti > Informazioni di approfondimento

inconvenienti e ostacoli associati alla vita nelle aree di sosta, molti trascorrono l'inverno in appartamenti.

Si stima che in Svizzera vivano circa 80 000 rom, da sempre stanziali⁵⁷¹. Nei mesi estivi vengono in Svizzera o attraversano il nostro Paese con le loro roulotte rom nomadi provenienti soprattutto dalla Francia, dalla Germania, dall'Italia o dalla Spagna. Rom è il termine generico per designare i membri dei diversi gruppi che parlano il romaní o sono rom per origine.

La Svizzera ha riconosciuto ufficialmente gli jensch e i sinti svizzeri quali minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali: la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono pertanto tenuti a garantire loro una protezione particolare e a promuovere condizioni adatte per permettere loro di conservare e sviluppare la propria cultura. Tra queste rientrano in particolare il mantenimento e l'allestimento di aree di sosta e di passaggio necessarie al modo di vita nomade, la promozione della loro cultura e la salvaguardia della lingua jensch⁵⁷². Nel 2016, nel suo discorso di apertura della «Feckerchilbi», il consigliere federale Alain Berset ha dichiarato che la designazione generica di «nomadi» per le minoranze svizzere è impropria e che, in futuro, occorrerà parlare di jensch e sinti, utilizzando il termine con il quale essi stessi si definiscono⁵⁷³.

La protezione prevista dalla Convenzione-quadro, che originariamente era legata alla vita nomade degli jensch e dei sinti autoctoni, non si applica ai rom stanziali in Svizzera. Nel 2018 il Consiglio federale ha respinto la domanda di due organizzazioni rom svizzere di riconoscimento dei rom svizzeri quale minoranza nazionale. Ha tuttavia precisato che «i rom sono riconosciuti nella società svizzera, di cui sono parte integrante» e che le autorità hanno il dovere di «lottare contro il razzismo e gli stereotipi negativi di cui i rom sono vittima, oltre a proteggerli contro la discriminazione».⁵⁷⁴

Nell'ottobre del 2020 l'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (*International Holocaust Remembrance Alliance*, IHRA), di cui fa parte anche la Svizzera, ha adottato una definizione operativa non giuridicamente vincolante di antiziganismo⁵⁷⁵. L'IHRA tematizza così tra l'altro il mancato riconoscimento del genocidio dei

571 Non si conosce il numero esatto dei rom che vivono in Svizzera; le cifre menzionate sono stime delle organizzazioni rom in base alla quota di rom nei Paesi di origine. Si stima che in tutt'Europa vivano circa 10 milioni di rom. Il termine generico di «rom» non è tuttavia riconosciuto da tutti i gruppi cooptati, ma è utile per avanzare rivendicazioni politiche.

572 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jensch e sinti > Basi legali. Secondo il Tribunale federale, lo Stato ha l'obbligo di rendere possibile il modo di vita nomade: cfr. DTF 129 II 321

573 www.edi.admin.ch > Documentazione > Discorsi > Jenische und Sinti bereichern die Schweiz (15.09.2016)

574 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > I Rom in Svizzera: parte integrante della società, ma non minoranza nazionale (01.06.2018)

575 www.holocaustremembrance.com > Resources > Working definitions and charters > Working Definition of Antizipysism / Anti-Roma Discrimination (2020)

rom durante il nazionalsocialismo e la responsabilità di contrastare il razzismo e la discriminazione nei confronti dei rom⁵⁷⁶.

In una nota a piè di pagina, l'IHRA specifica che il termine generico «rom» (nella versione tedesca «Sinti und Roma») designa vari gruppi stanziali e non stanziali affini, compresi gli jenisch. In inglese, la definizione operativa è intitolata «*antigypsyism/anti-Roma discrimination*». L'uso di «rom», adottato anche dal Consiglio d'Europa⁵⁷⁷, quale termine che comprende, oltre ai rom stanziali e nomadi, anche tutti gli altri gruppi di popolazione considerati «nomadi» (traveller, sinti, kali, ashkali, egiziani ecc.) è fortemente criticato, per esempio, dal Consiglio Europeo Jenisch, che in una petizione depositata al Consiglio d'Europa nell'ottobre del 2020 ha chiesto, appellandosi al diritto delle minoranze all'autodeterminazione culturale, il riconoscimento della minoranza europea transazionale degli jenisch. Il testo della petizione precisa che, finora, soltanto la Svizzera ha riconosciuto gli jenisch quale minoranza nazionale⁵⁷⁸. Nella sua risposta, il Consiglio d'Europa conferma nuovamente che per «rom e nomadi» s'intendono anche gli jenisch e rileva che il riconoscimento come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali è di competenza degli Stati membri⁵⁷⁹. Nell'estate del 2020 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione, in cui esorta per la prima volta i 47 Stati membri a inserire la storia dei rom e dei nomadi nei programmi d'insegnamento e nel materiale didattico delle scuole⁵⁸⁰. Nella risposta a un intervento parlamentare corrispondente, il Consiglio federale non vede tuttavia alcun bisogno d'intervento supplementare, ma rimanda alle offerte già in atto o in elaborazione e al piano d'azione «Jenisch, Sinti, Rom». Per quanto riguarda l'inserimento della storia degli jenisch, dei sinti e dei rom nei programmi d'insegnamento e nel materiale didattico come pure nella formazione e nella formazione continua dei docenti è fondamentale il ruolo della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)⁵⁸¹.

Piano d'azione

In seguito alle richieste dei diretti interessati e a diversi interventi parlamentari, nel 2014 il Consiglio federale si era dichiarato disposto a elaborare misure concrete per migliorare le condizioni di vita dei jenisch e dei sinti. A tal fine era stato istituito un gruppo di lavoro diretto dall'Ufficio federale della cultura (UFC), a cui erano stati invi-

576 Il SLR ha approfittato dell'adozione della definizione operativa di antiziganismo per rivedere anche la propria definizione: cfr. cap. 2 Definizioni

577 Il Consiglio d'Europa, o più esattamente la ECRI, parla di *Roms et gens de voyage* o *Roma and travellers*: cfr. www.coe.int > Democracy > Roma and Travellers > Topics > Anti-Gypsyism / Discrimination

578 www.radgenossenschaft.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Petition für die europaweite Anerkennung beim Europarat eingereicht (05.10.2020)

579 www.radgenossenschaft.ch > Textarchiv > Vergangene Ausgaben des «Scharotl»: Dicembre 2020: 5

580 www.coe.int > Tutte le notizie > Notizie 2020: Le scuole dovrebbero includere la storia dei Rom e dei Viaggianti nei programmi di insegnamento (01.07.2020)

581 Interpellanza 20.4690 Trede «Inserire la storia di Rom, Sinti e Jenisch nei programmi d'insegnamento e nel materiale didattico delle scuole»

tati anche rappresentanti dei rom e che a metà del 2016 ha presentato un catalogo di raccomandazioni concernenti le aree di sosta e passaggio, la formazione, la sicurezza sociale, la cultura e l'identità, nonché il rinnovo della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Alla fine del 2016, il Consiglio federale ha preso atto del pertinente piano d'azione, che si trova nel frattempo in fase di attuazione⁵⁸². Alla fine del 2018, l'UFC ha informato sullo stato di avanzamento dei lavori⁵⁸³: nel settore della formazione, la sfida rimane quella di conciliare il nomadismo con il diritto all'istruzione, concretamente la scolarizzazione dei bambini. Il rapporto cita come esempio innovativo il progetto «Schule unterwegs» (scuola itinerante), finanziato dalla Città e dal Cantone di Berna, che si rivolge alle famiglie che durante i mesi invernali soggiornano sull'area di sosta di Berna-Buech. L'apprendimento mobile è reso più facile grazie a workshop, ausili elettronici e al sostegno diretto di personale insegnante specializzato. Un progetto analogo è in preparazione anche a Friburgo. Per divulgare conoscenze sulla cultura e la storia di jensch, sinti e rom è in elaborazione, sotto la direzione dell'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse», materiale didattico specifico. Il progetto «dialogue en route» invita inoltre a uno scambio diretto con le persone di lingua jensch⁵⁸⁴. Nell'ambito della sicurezza sociale, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» stava studiando l'introduzione di un servizio di consulenza quando è scoppiata la pandemia di COVID-19. La fondazione «Naschet Jenische» e Caritas offrono sostegno in caso di difficoltà legate alla pandemia. L'esperienza ha evidenziato la necessità di un'offerta di consulenza durevole. Il SLR ha inoltre inserito, in collaborazione con la fondazione, informazioni specifiche sul modo di vita nomade nella sua guida giuridica online⁵⁸⁵. Nell'ambito della promozione della cultura e dell'identità, grazie alle competenze che le sono conferite la Confederazione dispone di un maggiore margine di manovra. Nel periodo in esame sono stati attuati diversi progetti e iniziative, ad esempio eventi di sensibilizzazione, la tradizionale «Feckerchilbi» o una piattaforma social, attingendo al fondo per la cultura dotato di 50 000 franchi istituito nel 2016 e gestito dalla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

Misure contro il profiling razziale di jensch, sinti e rom, come pure il riconoscimento dell'antiziganismo come forma specifica di razzismo e le misure per combatterlo non fanno parte del piano d'azione federale, ma sono richieste da organizzazioni non governative (ONG). Le ONG chiedono inoltre un maggiore coinvolgimento delle minoranze, la loro rappresentanza negli organi politici e l'elaborazione storica della «politica degli zingari»⁵⁸⁶.

582 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jensch e sinti > Piano d'azione

583 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jensch e sinti > Piano d'azione > Documenti: Etat de la mise en oeuvre du plan d'action (2018)

584 www.enroute.ch/de/.

585 www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Guida giuridica

586 www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen: Schattenbericht zum vierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom April 2017

Nomadismo

Nonostante siano molto pochi, gli jenisch e i sinti svizzeri che conducono una vita nomade sono molto presenti nei media e nel dibattito pubblico. Questo è direttamente ricollegabile al problema della carenza di aree di sosta e di passaggio. Dalla primavera all'autunno, circa 3000 jenisch e sinti e, a seconda delle stime, fino a 1000 rom stranieri percorrono la Svizzera con le loro roulotte. Le aree a loro disposizione sono però insufficienti, sia per le soste spontanee e brevi sia per le soste di passaggio più lunghe sia per trascorrere l'inverno in un posto fisso. Questa situazione è nota sia ai diretti interessati che alle autorità ed è descritta nel rapporto quinquennale della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»⁵⁸⁷, come pure nel rapporto del 2019 sulle aree di sosta per jenisch, sinti e rom dell'associazione per la pianificazione del territorio Espace Suisse⁵⁸⁸. Siccome presumibilmente l'obiettivo del piano d'azione di adeguare l'offerta alla domanda entro il 2022 non sarà raggiunto, sono necessarie altre misure.

Stando al rapporto della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», in tutta la Svizzera sarebbero necessarie complessivamente circa 40–50 aree di sosta e 80 aree di passaggio. Nel 2020 la Svizzera disponeva di 16 aree di sosta nei Cantoni di Argovia, Berna, Friburgo, Ginevra, Grigioni, San Gallo e Zurigo. La loro grandezza varia sensibilmente tra 5 e 45 posti. Attualmente tutte le aree di sosta sono interamente occupate. Sul territorio nazionale continuano a mancare circa 20–30 aree di sosta per soddisfare la domanda di un luogo di soggiorno invernale o di una dimora fissa per i nomadi jenisch e sinti. Le aree di passaggio servono ai nomadi jenisch, sinti e rom per soggiornare temporaneamente durante i loro viaggi. Nel 2020 in tutta la Svizzera erano disponibili 24 aree di passaggio con complessivamente 312 posti, di cui un terzo soltanto provvisoriamente. A causa di utilizzazioni multiple da parte dei Comuni, di una posizione sfavorevole, delle dimensioni limitate o della mancanza d'infrastruttura, altre 14 aree di passaggio sono a disposizione dei nomadi soltanto in misura molto limitata. Vari Cantoni stanno progettando sia aree di sosta sia aree di passaggio. Le aree di transito sono utilizzate soprattutto da nomadi stranieri. Nel 2020 erano a disposizione in Svizzera sette aree di transito con un totale di 220 posti, di cui quattro definitive con 110 posti e tre provvisorie con 110 posti. Una perizia commissionata dalla CFR constata una necessità di intervento urgente per quanto attiene sia all'allestimento di un numero sufficiente di aree di sosta sia alla salvaguardia legale delle aree di sosta attuali a livello federale, cantonale e comunale⁵⁸⁹.

Negli ultimi anni l'accesso degli stranieri alle aree di passaggio è stato viepiù ostacolato, il che tende a far lievitare la domanda di aree di transito o aree spontanee. Siccome durante la stagione di viaggio in Svizzera soggiornano circa 500–600 roulotte di nomadi stranieri rom, è evidente che le aree di transito disponibili non soddisfano

587 www.fondazione-nomadi.ch

588 Jud / Röthlisberger 2019

589 Aemisegger / Marti 2020.

neanche la metà della domanda di possibilità di sosta⁵⁹⁰. A più riprese i nomadi svizzeri hanno chiesto un trattamento diverso e l'allestimento di aree separate per nomadi svizzeri e stranieri. La separazione, ma in particolare il divieto di accesso a determinate aree per i gruppi di nomadi stranieri sono stati criticati dal comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁵⁹¹. Il problema di fondo non sta tuttavia nella separazione, bensì nell'insufficienza di possibilità di soste per tutti i gruppi. L'allestimento di sufficienti aree potrebbe contribuire ad allentare le tensioni tra i gruppi di nomadi.

La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha preso spunto da questa discussione sulle aree destinate ai nomadi svizzeri e stranieri per una riflessione approfondita sull'infrastruttura e la convivenza all'interno delle aree. Ha pertanto commissionato una valutazione delle due aree, aperte a jensch, sinti e rom svizzeri e stranieri, di Kaiseraugst nel Cantone di Argovia e Friederich Miescherstrasse a Basilea Città. I due Cantoni e il SLR erano rappresentati nel gruppo di accompagnamento e hanno offerto un sostegno finanziario. Le raccomandazioni della fondazione sono state pubblicate nel 2021.

Nella pubblicazione specializzata sulla pianificazione del territorio e le aree di sosta di EspaceSuisse sono formulate raccomandazioni concrete rivolte alle autorità a tutti i livelli dello Stato federale e a proprietario fondiari privati. Le principali raccomandazioni in materia di pianificazione del territorio riguardano la densificazione delle aree di sosta invernali o l'applicazione dei piani di utilizzazione cantonali. Il fatto che il Cantone sia responsabile della pianificazione, della costruzione e dell'assunzione dei costi grava i Comuni e può così favorire l'accettazione dei progetti⁵⁹².

Partendo dal piano d'azione e accogliendo la richiesta dei Cantoni di migliorare il coordinamento, la Confederazione sta elaborando, con il sostegno dei Cantoni, un piano nazionale di pianificazione del territorio concernente le «aree di transito per nomadi rom stranieri», che disciplina le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni in materia di pianificazione, costruzione ed esercizio. Il piano sarà sottoposto a consultazione pubblica presumibilmente nell'estate del 2021, dopodiché sarà adottato dal Consiglio federale. Assumendo più responsabilità per le aree dei nomadi rom stranieri, la Confederazione si aspetta anche che i Cantoni adempiano il loro obbligo di realizzare aree di sosta e di passaggio per gli jensch e i sinti. La perizia commissionata dalla CFR giunge alla conclusione che la Confederazione dovrebbe elaborare, quale base per disciplinare tutte le categorie di aree di sosta (aree di transito, di passaggio, di sosta e spontanee) nei piani direttori cantonali, una concezione ai sensi dell'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio⁵⁹³.

590 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» 2021

591 www.eda.admin.ch > Politica estera > Diritto internazionale pubblico > Convenzioni internazionali per la protezione dei diritti umani > Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali

592 Jud / Röthlisberger 2019: 50–54

593 Aemisegger / Marti 2020.

La cosiddetta sosta spontanea è importante per il modo di vita nomade. I nomadi jensisch, sinti e rom sostano su fondi pubblici o privati, ad esempio su almeude o superficie agricole. A tal fine, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha commissionato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) dell'Università di Berna uno studio giuridico, in base al quale ha elaborato raccomandazioni per i vari gruppi di attori. Al momento della stesura del presente rapporto, entrambi i documenti non erano ancora stati pubblicati.

Contro il credito cantonale per l'allestimento di un'area di transito a Wileroltigen, nel Cantone di Berna, i Giovani UDC hanno lanciato il referendum. Nella votazione del 9 febbraio 2020, il Popolo ha approvato il credito con il 53,5 per cento di voti favorevoli. L'area di transito pianificata comprenderà 36 posti e potrà accogliere fino a 180 persone. L'apertura è prevista nel 2023. La votazione ha avuto un'ampia eco mediatica, anche al di là dei confini cantonali, e ha pertanto lanciato un segnale a livello nazionale.

Nel periodo in esame sono stati molto criticati per il loro impatto sulla vita dei nomadi due progetti di legge. Il primo è la legge del Cantone di Neuchâtel sul soggiorno dei nomadi, che disciplina le condizioni di sosta di abitazioni itineranti sul territorio cantonale e stabilisce i criteri in base ai quali un luogo di sosta può essere definito illegale e quindi evacuato rapidamente. Una perizia giuridica elaborata su mandato della CFR giunge alla conclusione che la legge limita diversi diritti fondamentali e umani sanciti dalla Costituzione federale e da diverse disposizioni del diritto internazionale⁵⁹⁴. Nel 2019 il Tribunale federale ha respinto un ricorso contro la legge presentato da due privati, un'organizzazione jensisch e l'Associazione per i popoli minacciati (APM)⁵⁹⁵. Le organizzazioni hanno quindi presentato un nuovo ricorso contro la legge di Neuchâtel al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il quale nel frattempo ha esortato la Svizzera a pronunciarsi. Anche la legge bernese sulla polizia rivista nel 2018 è stata oggetto di critiche. Nella legge, il campeggio non autorizzato su un terreno pubblico o privato (art. 83 cpv. 1 lett. h) costituisce un motivo «legittimo» per allontanare i campeggiatori. Elaborato in risposta al controverso caso mediatico di Wileroltigen, il regolamento è specificamente rivolto contro i nomadi. Stando a una perizia commissionata dall'APM, l'estensione ai nomadi dell'articolo sull'allontanamento viola il divieto di discriminazione e la protezione delle minoranze⁵⁹⁶. Dopo il chiaro sì alla legge nella votazione del febbraio del 2019, nel marzo del 2019 i Giuristi democratici di Berna (*Demokratische JuristInnen Bern*, DJB), l'APM e altre organizzazioni e privati hanno impugnato la legge dinanzi al Tribunale federale («controllo normativo astratto»). Nell'aprile del 2020 il Tribunale federale ha abrogato la disposizione contestata: anche in futuro le minoranze noma-

594 www.ekr.admin.ch/ > Temi > Antiziganismo

595 Sentenza del Tribunale federale 1C_188/2018 del 13 febbraio 2018

596 Schweizer 2018

di non potranno essere allontanate immediatamente senza una decisione e senza essere sentite⁵⁹⁷.

Dati sulla discriminazione e sugli atteggiamenti

È presumibile che gli interessati non si rivolgano necessariamente a un servizio di consulenza affiliato alla rete, bensì a organi o persone di fiducia di loro scelta. La banca dati DoSyRa riporta infatti pochi casi: nel 2020 gli episodi di ostilità nei confronti di jensch, sinti e rom sono stati due (su un totale di 572 segnalazioni) e nel 2019 cinque (su un totale di 352 segnalazioni)⁵⁹⁸. La raccolta della CFR ha rilevato, nel 2019, tre condanne per antiziganismo⁵⁹⁹. All'inizio del 2019 il Tribunale regionale di Berna-Mittelland ha condannato i due copresidenti dei Giovani UDC del Cantone di Berna per violazione della norma penale contro la discriminazione razziale. L'Associazione svizzera dei sinti e dei rom (*Verband Sinti und Roma Schweiz*, VSRS) aveva sporto denuncia per un post su Facebook dei Giovani UDC durante la campagna elettorale, che screditava le minoranze dei sinti e dei rom in generale. Nel Cantone di Vaud l'amministrazione di un campeggio è stata giudicata colpevole di discriminazione razziale, poiché aveva rifiutato l'accesso a due fratelli a causa della loro presunta appartenenza alla comunità dei nomadi. Ad Argovia un privato è stato condannato per due manifesti razzisti esposti in una casa plurifamiliare. Nel 2019 è stato condannato per violazione della norma penale contro la discriminazione razziale anche il presidente del Gruppo UDC del Consiglio comunale di Arbon, a causa delle sue dichiarazioni su un quotidiano sangallese, con cui diffamava e criminalizzava i rom in generale.

Nell'indagine CiS 2020, il 19 per cento della popolazione si sente disturbato, nella quotidianità, dalla presenza di persone non stanziali (contro il 21% nel 2016 e nel 2018)⁶⁰⁰. Considerato il numero esiguo di persone che conducono effettivamente una vita nomade in Svizzera o che hanno effettivamente a che fare con nomadi nella vita di tutti i giorni, questa percentuale, elevata rispetto a quella delle persone infastidite da altre caratteristiche, sorprende. Non sono disponibili dati non riferiti al modo di vita non stanziale, ma ai gruppi della popolazione jensch, sinti o rom. L'inchiesta intermedia dell'indagine CiS, condotta nel 2019, si è focalizzata sugli atteggiamenti nei confronti delle persone con un modo di vita nomade⁶⁰¹: due terzi (67%) della popolazione ritengono che le persone con uno modo di vita nomade siano parte in-

597 Sentenza del Tribunale federale 1C_181/2019 del 29 aprile 2020

598 Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2021: 19; Rete di consulenza per le vittime del razzismo 2020: 14

599 www.ekr.admin.ch/ > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia

600 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza

601 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Indagine sulla convivenza in Svizzera. Risultati del modulo «Diversità» 2019. «Anche le persone con uno stile di vita nomade hanno bisogno di una possibilità di alloggio»: nel 2020 i dati statistici rilevati sono stati analizzati in un breve rapporto alla luce di quanto emerso dai colloqui dettagliati svolti preliminarmente e dalle valutazioni di rappresentanti delle minoranze: www.frb.admin.ch/monitoring/ > Indagine «Convivenza in Svizzera»

tegrante dell'eterogeneità svizzera, mentre quasi un terzo (31%) non condivide questa affermazione. Il 56 per cento della popolazione vedrebbe di buon occhio se la Svizzera facesse di più per queste persone, mentre il 43 per cento è contrario. Benché il modo di vita nomade sia quindi sostanzialmente accettato, vi sono divergenze di opinione sulla necessità di fare di più per sostenerlo e promuoverlo. Nel complesso, gli atteggiamenti positivi nei confronti del modo di vita nomade sono più frequenti di quelli negativi. Sono più positivi se questo modo di vita è considerato in astratto, senza alcun impatto sulla propria vita, per esempio quando si parla di aree di sosta e di passaggio lontane dal proprio domicilio. Se le aree sono destinate a svizzeri con un modo di vita nomade, il 70 per cento circa della popolazione è favorevole al loro allestimento nel proprio o in un altro Cantone. Se invece l'area è prevista nel proprio Comune, la percentuale scende al 60 per cento. In caso di aree destinate a stranieri è favorevole al loro allestimento nel proprio o in un altro Cantone tra il 46 e il 48 per cento della popolazione. Se invece l'area è prevista nel proprio Comune, la percentuale scende al 42 per cento. Nel complesso gli atteggiamenti sono quindi più negativi se è presumibile che questo modo di vita influenzerà la propria vita quotidiana. I risultati dell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC) condotta dall'UST nel 2019 mostrano che l'atteggiamento nei confronti degli svizzeri con un modo di vita nomade sono più positivi se il proprio Comune dispone effettivamente di un'area di sosta o di passaggio. Quasi due terzi della popolazione residente svizzera a partire dai 15 anni (63%) si sono detti favorevoli a che i nomadi svizzeri possano conservare il loro modo di vita. Se nel Comune vi è effettivamente un'area di sosta o di passaggio utilizzata da nomadi svizzeri, la percentuale dei favorevoli è nettamente più alta (il 74% contro il 62% dove non c'è nessuna area)⁶⁰². Un quadro analogo emerge dalla domanda sull'opportunità di mettere a disposizione dei nomadi svizzeri un'area di sosta o di passaggio. Il 57 per cento è favorevole, mentre il 17 per cento è contrario. La percentuale dei favorevoli sale al 69 per cento se c'è già un'area di sosta o di passaggio per i nomadi svizzeri e scende al 55 per cento se non c'è alcuna area. Del 10 per cento di coloro che hanno dichiarato che il proprio Comune ospita un'area di sosta o di passaggio, solo il 15 per cento si sente infastidito da essa⁶⁰³. I dati non consentono di stabilire se la presenza di un'area di sosta o di passaggio attenui le paure o determini per principio un atteggiamento più positivo tra gli abitanti del Comune. Nell'indagine intermedia CiS 2019, il 61 per cento ritiene che la discriminazione nei confronti delle persone con un modo di vita nomade in Svizzera rappresenti un problema sociale secondario. Per quanto riguarda le esperienze di discriminazione, il 60 per cento ha l'impressione che i nomadi si lamentino troppo spesso di essere trattati ingiustamente, mentre il 37 per cento non condivide questa opinione. Al tempo

602 La percentuale dei contrari è del 13 % se c'è un'area e del 10 % se non c'è. Nel 2019 il 10 % ha dichiarato che nel proprio Comune esisteva un'area di sosta o di passaggio utilizzata da nomadi svizzeri. Il 41 % ha dichiarato che non c'è un'area del genere e il 49 % ha risposto di non saperlo.

603 L'Indagine dell'UST sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC) rileva l'atteggiamento della popolazione permanente residente a partire dai 15 anni nei confronti dei nomadi svizzeri. Rispetto alle altre domande della rilevazione, la percentuale degli interrogati che a questa domanda ha risposto «non so» è costantemente alta. L'ILRC è condotta ogni cinque anni dal 2014, l'ultima volta si è svolta nel 2019.

stesso la maggioranza della popolazione ammette l'esistenza di situazioni discriminatorie, ad esempio il divieto di entrare in un negozio o un insulto per strada⁶⁰⁴.

L'indagine ha rivelato che nel complesso la popolazione ha una scarsa conoscenza degli jenisch e dei sinti. Secondo tre quarti degli interpellati (75%), la loro storia e la loro cultura dovrebbero essere fatte conoscere meglio. Benché la cultura di questi gruppi sia considerata un arricchimento per la Svizzera, una maggioranza della popolazione non ritiene necessario promuoverla.

Nell'ultimo rapporto sono state menzionate proteste legate all'uso delle aree di transito e al previsto allestimento di nuove aree, che sono stati ripetutamente oggetto di affermazioni e manifestazioni pubbliche discriminatorie. Nel Comune bernese di Wileroltigen ha avuto luogo una vera e propria campagna contro i nomadi e a Meinisberg, altro Comune bernese, è stata organizzata una festa popolare contro i nomadi. Il Cantone ha abbandonato il progetto previsto a Meinisberg e, dopo un nuovo esame dei terreni, ha proposto l'area di transito di Wileroltigen. Durante la campagna in vista della votazione sul relativo credito non sono mancate affermazioni e propaganda razziste.

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto vari progetti, tra cui figura una valutazione delle aree destinate ai nomadi di Basilea Città e Kaiseraugst (AG). La tradizionale «Feckerchilbi», che avrebbe dovuto tenersi nel 2020 a Coira, è stata rinviata a causa della pandemia di COVID-19 dapprima al 2021 e nel frattempo al 2022.

Conformemente all'articolo 17 della legge sulla promozione della cultura (LPCu; RS 442.1), nel periodo 2016–2020 l'UFC ha sostenuto con circa 500 000 franchi all'anno l'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» e la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Nel messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 è previsto un aumento del credito per i nomadi di 300 000 franchi all'anno, tra l'altro per contribuire attivamente alla realizzazione di nuove aree di sosta e di passaggio: dal 2018 al 2020 sono già stati accordati a tre Cantoni (VD, JU e BE) complessivamente 550 000 franchi. Anche per il periodo 2021–2024 sono previsti fondi supplementari per sostenere i Cantoni nell'allestimento di aree di sosta per gli jenisch, i sinti e i rom.

Fino agli anni 1980, anche gli jenisch, i sinti e i rom sono stati vittima di misure coercitive a scopo assistenziale. Nel 1986 il Consiglio federale ha presentato ufficialmente

604 Quasi il 90 % degli interpellati considera discriminatorio che persone non possano accedere a un centro commerciale a causa del loro abbigliamento o siano insultate per strada. Per l'84 % è discriminatorio il rifiuto di prestare ascolto a un membro di una famiglia non stanziale nel contesto professionale e per il 76 % il ritiro di un locatore dal contratto di locazione dopo aver appreso che fino a quel momento la famiglia viveva in una roulotte. Due situazioni sono considerate meno discriminatorie: quella di una donna che bussa a una roulotte e chiede se qualcuno può leggerle la mano e quella di un'allieva che si sorprende che il suo insegnante provenga da una famiglia nomade. La prima è considerata discriminatoria dal 46 % della popolazione e la seconda solo dal 22 %.

le proprie scuse. La legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE; RS 211.223.13), entrata in vigore il 1° aprile 2017, si prefigge di favorire il riconoscimento e la riparazione. Le persone che si considerano vittime ai sensi della LMCCE e vogliono far valere il loro diritto a un contributo di solidarietà possono presentare una richiesta all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Nel 2020, una modifica della legge ha abrogato il termine per presentare le domande. L'UFG le tratta di continuo⁶⁰⁵. Nel quadro del programma nazionale di ricerca «Carità e coercizione» (PNR 76), avviato nel 2017, sono attualmente in corso 27 progetti di ricerca. Nel 2020, per colmare le lacune, è stato indetto un terzo concorso per progetti di ricerca complementari⁶⁰⁶. È inoltre disponibile un fondo per progetti di autoaiuto.

Molti jenisch, sinti e rom che esercitano un'attività lucrativa indipendente sono stati duramente toccati dalla crisi COVID-19. Non hanno quasi più lavoro e quindi non hanno un reddito sufficiente per provvedere al loro sostentamento. Sono in una situazione finanziaria molto difficile e spesso non hanno accesso ai provvedimenti delle autorità per le indennità per perdita di guadagno, poiché non soddisfano le condizioni. I servizi «Naschet Jenische» e Caritas Zurigo hanno pertanto promosso, con il sostegno dell'UFC e della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», l'offerta di consulenza menzionata sopra, che sostiene gli jenisch, i sinti e i rom in difficoltà a causa della pandemia di COVID-19. In caso di perdita di guadagno è offerto un aiuto per identificare le istituzioni pubbliche a cui rivolgersi per un sostegno finanziario. Quale aiuto di emergenza sono inoltre stati distribuiti buoni acquisto e saldate fatture scoperte per prestazioni vitali⁶⁰⁷. I fondi necessari sono stati forniti principalmente dalla Catena della solidarietà e, a titolo complementare, da due chiese cattoliche cantonali.

Un'altra sfida è costituita dalla protezione sanitaria sulle aree di sosta durante la pandemia. Le aree di sosta per le persone con un modo di vita nomade vanno sistemate in maniera da consentire il rispetto delle misure di protezione. Spetta alle autorità competenti mettere a disposizione acqua, docce, gabinetti, prodotti per l'igiene e soprattutto spazio a sufficienza. In caso di spazio insufficiente occorre offrire posti alternativi (anche temporanei). L'esercizio di aree di sosta per persone con un modo di vita nomade era consentito anche quando i campeggi e i parchi erano chiusi per ordine delle autorità. La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha, d'intesa con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'UFC, elaborato un piano di protezione e formulato raccomandazioni concrete destinate ai servizi cantonali e comunali competenti⁶⁰⁸. Non bisogna dimenticare che la chiusura delle frontiere e la mobilità ostacolata hanno un impatto notevole sulle persone con un modo di vita nomade,

605 www.ufg.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale > Contributo di solidarietà

606 www.nfp76.ch

607 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti

608 www.fondazione-nomadi.ch > Aktualisierte Empfehlungen 2021: Coronavirus und Halteplätze; Aktualisiertes Schutzkonzept Halteplätze 2021

in particolare se si spostano da un Paese all'altro, e la chiusura o la mancata apertura delle aree di sosta non fa che peggiorare la situazione. Ciò nonostante il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel ha deciso di non aprire le sue aree di sosta – né nella primavera del 2020 né in quella del 2021. Alcuni Cantoni, tra cui ancora una volta quello di Neuchâtel, hanno limitato l'attività lucrativa dei titolari di un'autorizzazione per l'esercizio del commercio ambulante, che dovrebbe valere sull'intero territorio nazionale⁶⁰⁹. Questi divieti comportano un drastico taglio della base economica degli interessati ed equivalgono a una limitazione del loro modo di vita nomade protetto.

609 www.fondazione-nomadi.ch > Commercio ambulante e coronavirus

7 Conclusioni

Benché il numero delle vittime di discriminazione che si rivolgono a un servizio di consulenza specializzato e quello degli episodi di discriminazione vissuta riportati nelle indagini continuano ad aumentare da anni, la cifra oscura dei casi non segnalati rimane elevata. Ancora troppe persone non si difendono contro gli atti di discriminazione razziale. Alcuni non possono farlo per ragioni economiche o familiari. Altri non riconoscono la discriminazione come tale o non credono che denunciarla possa servire a qualcosa. Oltre a ragioni individuali, giocano un ruolo anche la dimensione strutturale delle disparità di trattamento ingiustificate basate sull'origine, la lingua, l'appartenenza religiosa o il modo di vita. Per cambiare le cose ci vogliono persone che si difendano contro gli atti di discriminazione e di razzismo vissuti sulla propria pelle, ci vuole una società disposta a mettere in discussione le proprie strutture, le proprie norme e l'immagine che ha di sé e ci vogliono attori statali e non statali che agiscano proattivamente. La pandemia di COVID-19 ha messo in luce spaccature e disuguaglianze nella società, il movimento «*Black Lives Matter*» ha rivelato quanto la discriminazione razziale strutturale e individuale di oggi sia radicata nelle strutture e nelle visioni del mondo ereditate dal passato. Le voci di coloro che si battono per l'uguaglianza, i diritti fondamentali e la democrazia diventano sempre più forti e suscitano resistenze. La riflessione sociale su razzismo e discriminazione costituisce un'opportunità per migliorare la convivenza e crescere come società.

Il 32%

della popolazione è stato vittima di discriminazione o di violenza negli ultimi 5 anni

Il rapporto illustra le numerose misure messe in campo sia dallo Stato sia dalla società civile per combattere il razzismo. Sempre più progetti intervengono sul piano strutturale e promuovono l'apertura istituzionale o interculturale. La protezione dalla discriminazione e la gestione dell'eterogeneità non sono ancora prese in considerazione sistematicamente in tutte le attività, in tutti gli ambiti della vita e a tutti i livelli istituzionali. L'approccio settoriale della protezione legale contro la discriminazione e le competenze federali permettono di pianificare e attuare un ampio ventaglio di misure che rispondono a un'esigenza concreta, ma rendono anche più difficile un lavoro di sensibilizzazione e di pubbliche relazioni e un'offerta di servizi di consulenza capillari e un monitoraggio efficiente. In molti casi manca un orientamento strategico e soprattutto mancano le risorse finanziarie per un approccio sistematico.

La diffusione di teorie del complotto, specialmente di stampo antisemita, è aumentata negli ultimi due anni. Questa evoluzione è senz'altro favorita dalle incertezze e

dall'impotenza di fronte alla pandemia di COVID-19, ma mostra anche che i pregiudizi negativi nei confronti di determinati gruppi sono sempre latenti e possono essere (ri)attivati in qualsiasi momento: tra le persone che non si distanziano del tutto da determinati preconcetti, una su cinque ha pregiudizi negativi nei confronti dei musulmani e degli ebrei e una su dieci nei confronti dei neri. Un terzo della popolazione si sente disturbato dalla presenza sul posto di lavoro, nel quartiere o nella vita quotidiana di persone che percepisce come «diverse» a causa del colore della pelle, della religione, della lingua o della nazionalità. Un altro catalizzatore delle teorie del complotto e della diffusione di contenuti razzisti e di discorsi d'odio è Internet. In questo ambito le contromisure si trovano ancora a uno stadio embrionale. Gli attori dello Stato e della società civile, gli internauti e i gestori di piattaforme devono trovare insieme soluzioni per creare un ambiente (virtuale) sicuro, privo di discriminazione e razzismo, che garantisca la libertà di espressione e permetta a tutti di partecipare a discussioni socialmente rilevanti.

8 Parere della Commissione federale contro il razzismo

Dieci domande a Martine Brunschwig Graf, presidente della CFR

Le proteste nel quadro del movimento «Black Lives Matter» hanno suscitato un dibattito pubblico anche in Svizzera. Cosa significa questo per l'impegno antirazzista in Svizzera?

Il movimento «Black Lives Matter» e le proteste nell'estate del 2020 hanno accresciuto l'attenzione della società, dei media e della politica sui temi del razzismo e della discriminazione razziale. Molte persone in Svizzera si sono forse confrontate per la prima volta con tali questioni e hanno iniziato a mettere in discussione il proprio modo di agire e pensare. Nell'ottica dell'impegno antirazzista, si tratta di un passo importante.

Va comunque sottolineato che il movimento «Black Lives Matter» non nasce dal nulla e in realtà è attivo dal 2013. Da anni varie organizzazioni si impegnano contro la discriminazione razziale dei neri e delle persone di colore in particolare e contro il razzismo in generale. L'impatto attuale di «Black Lives Matter» si deve dunque anche alla tenacia di intellettuali e attivisti che da tempo si occupano di tali questioni.

Le proteste hanno messo in luce il passato coloniale della Svizzera e il razzismo radicato nelle strutture sociali. Ciò nonostante rimane difficile rendere visibile e comprensibile il razzismo strutturale. Cosa si potrebbe fare al riguardo?

La CFR ripete regolarmente che la Svizzera dovrebbe confrontarsi maggiormente con il proprio passato coloniale. Il razzismo si esprime non soltanto sul piano individuale, ma anche a livello istituzionale e strutturale. Le discriminazioni strutturali si possono fondare su leggi, disposizioni o politiche formulate sì in maniera neutrale, ma che comunque favoriscono in maniera diretta o indiretta la discriminazione. La discriminazione strutturale può manifestarsi anche senza basi formali, ad esempio attraverso pratiche e procedure storicamente sedimentate nelle istituzioni pubbliche, nelle imprese o in altre strutture private.

Occorre un lavoro di sensibilizzazione ancora maggiore per accrescere la comprensione del razzismo strutturale. Questo obiettivo può essere raggiunto tra l'altro mediante un monitoraggio efficace. Per tenere meglio conto degli episodi di razzismo nella vita quotidiana e nella sfera privata e rendere visibili le forme nascoste di discriminazione strutturale, dal 2020 il rapporto di analisi «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza» della CFR e di humanrights.ch censisce come episodi di discriminazione razziale anche i casi in cui non si può escludere un movente razzista.

Che cosa occorre secondo la CFR per agire in profondità contro il razzismo strutturale? Evidentemente bisogna andare oltre una parità puramente legale o formale, già in linea di massima garantita. Oltre ad attività di monitoraggio e a una maggiore sensi-

bilizzazione, è necessario un lavoro di prevenzione partecipativo al fine di riconoscere forme potenziali di discriminazione strutturale già in fase di elaborazione di nuove leggi, disposizioni o politiche.

Negli ultimi mesi è emerso chiaramente che la pandemia e i provvedimenti per combatterla non colpiscono tutti nella medesima misura. Come valuta questo impatto diseguale sulla popolazione e quali sono state le ripercussioni della pandemia in particolare sulle persone vittima di razzismo? Che cosa devono fare le autorità per combattere le discriminazioni prodotte o accentuate dalla crisi?

Anche in questo caso entra in gioco la discriminazione strutturale. Persone che già prima della pandemia erano vittime di razzismo hanno in parte subito discriminazioni ancora maggiori in seguito. È un fenomeno ricorrente, osservato anche durante la pandemia di COVID-19, che in periodi di difficoltà e incertezza aumentino i pregiudizi negativi nei confronti di determinati gruppi e si cerchino «capri espiatori» cui dare la colpa della crisi.

Le autorità hanno il compito di individuare le discriminazioni prodotte dalla pandemia di COVID-19 e di contrastarle con misure appropriate. A tale proposito, la CFR offre utili consigli nel suo documento di lavoro sui potenziali casi di discriminazione in relazione al coronavirus⁶¹⁰. Le autorità devono inoltre agire preventivamente nei confronti di tendenze xenofobe che potrebbero avere ripercussioni negative sulla coesione sociale e la democrazia e dovrebbero affrontare questa problematica anche nei loro interventi pubblici ufficiali.

La pandemia di COVID-19 ha dato nuova linfa alle teorie complottiste, in particolare anche antisemite. Come valuta la situazione?

Così come la ricerca di «capri espiatori», anche lo sviluppo e la diffusione di teorie complottiste sono un fenomeno noto e ricorrente in tempi di crisi. La pandemia ha riportato alla ribalta diverse teorie complottiste, soprattutto di matrice antisemita, che attribuiscono la colpa della crisi del coronavirus alla comunità ebraica. Simili tendenze sono molto preoccupanti e testimoniano come l'antisemitismo e il razzismo latenti possano in qualsiasi momento trarre nuova linfa da un evento o da una crisi come la pandemia. Questo fenomeno, che si manifesta sia nella società che a livello politico, preoccupa la CFR. Tutte le forme di denigrazione e odio contro determinati gruppi di persone vanno fermamente condannate e combattute. Anche per questo motivo, la CFR ha dedicato l'edizione 2021 della rivista TANGRAM al tema delle teorie complottiste legate al razzismo.

Da anni il razzismo si manifesta anche in Internet, che con la pandemia ha acquisito un'importanza ancora maggiore. Secondo Lei, dove occorre intervenire maggiormente per combattere i discorsi d'odio razzisti in rete? A chi spetta l'adozione di adeguate misure?

610 Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2020

I discorsi d'odio razzisti in Internet costituiscono già da tempo un grosso problema. Al momento molte persone sfogano nel web la propria frustrazione dovuta alla pandemia, che purtroppo si manifesta anche tramite la diffamazione di determinati gruppi e le teorie complottiste menzionate in precedenza. In combinazione con la disinformazione, i discorsi d'odio indeboliscono la coesione sociale e la nostra democrazia.

È importante sottolineare che le affermazioni razziste nello spazio virtuale sono punite alla stessa stregua di quelle nella vita reale. Un'analisi della giurisprudenza relativa alla norma penale contro il razzismo (art. 261^{bis} CP), condotta su mandato della CFR, attesta un aumento delle decisioni penali concernenti esternazioni razziste in Internet.

La norma penale contro il razzismo costituisce però soltanto uno degli strumenti per contrastare i discorsi d'odio in rete. Le misure di sensibilizzazione e prevenzione sono molto importanti e vanno rafforzate. Proprio nel caso di fenomeni complessi come i discorsi d'odio in Internet, vari attori a diversi livelli devono agire di concerto. La scuola e la formazione assumono un ruolo importante in tal senso, ma pure lo Stato e le imprese private, ad esempio gli operatori di rete e i gruppi mediatici, devono assumersi le proprie responsabilità e sviluppare e attuare strategie per arginare i discorsi d'odio. I media dovrebbero ad esempio moderare le rubriche dei commenti delle proprie pagine Internet e impedire la pubblicazione di commenti anonimi.

Stando all'indagine sulla convivenza in Svizzera (CIS) 2020, la diffidenza generalizzata nei confronti dell'islam sta ulteriormente scemando e anche l'ostilità nei confronti dei musulmani si attesta su livelli modesti. Pur sempre il 20 per cento degli interpellati condivide però stereotipi negativi. Quale peso assume in questo contesto la votazione sul divieto di dissimulare il proprio viso? Come è evoluto il razzismo anti-musulmano negli ultimi anni?

La CFR si è espressa contro l'iniziativa sul divieto di dissimulare il viso, ritenendo che fomentasse pregiudizi negativi e sospetti nei confronti dei musulmani. I promotori dell'iniziativa non hanno mai fatto mistero del fatto che l'iniziativa era rivolta contro il burqa. La nostra Costituzione federale è tuttavia molto chiara nel sancire che nessuno può essere discriminato a causa della propria religione e che in Svizzera vige la libertà di credo. La CFR deplora che l'iniziativa sia stata accolta. Leggi e disposizioni non vanno emanate per ragioni simboliche, fondate esclusivamente su sentimenti soggettivi o paure diffuse.

Nel 2018 la CFR ha pubblicato uno studio sulla qualità della copertura mediatica dei musulmani in Svizzera, da cui è emerso che la cronaca a volte si focalizza fortemente sui temi della radicalizzazione e del terrorismo. Secondo lo studio, ciò genera distanza nei confronti dei musulmani in Svizzera e risulta particolarmente problematico quando si ricorre a generalizzazioni. Inoltre i musulmani sono soprattutto oggetto e soltanto raramente soggetto della cronaca, e la parola è data soprattutto agli attori che difendono posizioni estreme.

Considerazioni simili si possono fare anche in relazione alla copertura mediatica alla vigilia dell'«iniziativa anti-burqa». La percezione delle minoranze in Svizzera può variare fortemente a seguito di eventi sociali e politici ed è influenzata dai mezzi di informazione. Anche per questa ragione è importante continuare a sensibilizzare i media in merito ai temi del razzismo e della stigmatizzazione.

Da anni ormai la CFR sostiene la necessità di un rafforzamento della protezione dalle discriminazioni nell'ambito del diritto civile. Quale sarebbe il valore aggiunto, rispetto agli strumenti attuali, per procedere contro le discriminazioni?

Come dimostrava già uno studio pubblicato nel 2016 dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani, in Svizzera la protezione in materia civile contro le discriminazioni razziali è lacunosa sotto il profilo sia materiale che processuale. Da allora le cose non sono cambiate. La protezione è carente in particolare nel campo del diritto del lavoro e della locazione. Allo stato attuale è ad esempio pressoché impossibile difendersi in sede legale da una mancata assunzione dovuta a ragioni razziste.

Questa situazione è insoddisfacente sia per i diretti interessati, sia per chi presta loro consulenza. Rispetto ad altri Paesi europei, la Svizzera è in ritardo per quanto riguarda la protezione dalle discriminazioni nell'ambito del diritto civile, suscitando anche reiterate critiche da parte di organismi internazionali tra cui, in particolare, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale e la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza. Malgrado finora non sia stato possibile trovare una maggioranza politica per colmare tale lacuna, la CFR ha comunque deciso di dedicarsi nuovamente a questo importante tema e di analizzare in maniera approfondita possibili approcci per risolvere il problema.

La quota della popolazione vittima di discriminazioni continua a crescere e, in base all'indagine CiS 2020, ha ormai raggiunto il 32 per cento. Quasi la metà degli interpellati tra i 15 e i 24 anni ha dichiarato di aver già subito almeno un episodio di discriminazione. Nel contempo un numero sempre maggiore di persone si rivolge ai servizi di consulenza contro il razzismo. Come giudica questa tendenza?

È difficile stabilire se la discriminazione razziale sia aumentata o diminuita, dato che molti episodi non vengono segnalati o registrati. Gli eventi attorno al movimento «Black Lives Matter» della scorsa estate e la crescente attenzione per il tema del razzismo che ne è conseguita hanno sicuramente indotto un numero crescente di persone a rivolgersi a un consultorio. Negli ultimi anni, la Rete di consulenza per le vittime del razzismo e i vari servizi di consulenza cantonali e regionali hanno inoltre promosso un'intensa attività di informazione e sensibilizzazione per richiamare l'attenzione sulle proprie offerte. Oltre ad assistere le vittime di episodi di razzismo, secondo la CFR i servizi di consulenza svolgono pure un'importante funzione di prevenzione.

Stando all'indagine CiS, il 19 per cento della popolazione svizzera è infastidito dalla presenza di persone con un modo di vita nomade. Si tratta di una quota molto elevata. Quali esperienze ha maturato al riguardo nell'attività di consulenza? Come si potrebbero abbattere ulteriormente i pregiudizi nei confronti di chi conduce una vita itinerante?

I preconcetti contro le persone con un modo di vita nomade sono particolarmente duri a morire, anche a causa dei media. Alla CFR, nel quadro della propria attività di consulenza, vengono ripetutamente segnalati episodi stigmatizzanti e intrisi di pregiudizi che riguardano gruppi itineranti svizzeri e stranieri. Occorre dunque proseguire l'opera di sensibilizzazione dei mezzi di informazione, in modo da non diffondere e rafforzare i pregiudizi nei confronti delle comunità nomadi. La Svizzera ha inoltre sottoscritto accordi internazionali mediante i quali si è impegnata a rispettare e promuovere il modo di vita nomade. Questi obiettivi sono tanto più importanti nella situazione attuale, dato che i gruppi itineranti risultano particolarmente colpiti dalla pandemia di COVID-19 in quanto alcune aree di sosta sono state chiuse o gli spazi in quelle esistenti sono troppo angusti. I Cantoni devono mettere a disposizione un numero sufficiente di aree di sosta dotate di infrastrutture adeguate. Già prima della pandemia in Svizzera si registrava una forte carenza di aree di questo tipo. Malgrado gli sforzi profusi in tal senso dalla Confederazione e dai Cantoni, spesso si riscontrano difficoltà nell'attuazione a livello cantonale. La CFR ha già commissionato diverse perizie giuridiche sul tema delle aree di sosta e della presenza di comunità nomadi. Per le persone itineranti e le loro organizzazioni la situazione giuridica è insoddisfacente, dato che non vi sono pressoché rimedi giuridici per impugnare decisioni negative adottate a livello comunale. Sul piano sia federale che cantonale e comunale, occorre elaborare strategie e creare incentivi per migliorare le condizioni relative alle aree di sosta.

9 Parere della Commissione federale della migrazione

Dieci domande a Walter Leimgruber, presidente della CFM

Dall'indagine CiS 2020 emergono un atteggiamento nei confronti degli stranieri e un giudizio sulle politiche di integrazione più positivi rispetto al 2018. Questi dati confermano le tendenze evidenziate dalle indagini precedenti. Come valuta tale evoluzione e quali sono, secondo Lei, le ulteriori sfide da affrontare?

In effetti in molti ambiti registriamo una tendenza positiva: il 64 per cento della popolazione ritiene ad esempio che l'integrazione funzioni bene (2018: 55%), mentre la quota di chi è convinto che gli stranieri impediscano ai bambini svizzeri di ricevere una buona formazione e abusino del sistema di prestazioni sociali è diminuita del 6 per cento. In quest'ottica, il bicchiere appare mezzo pieno.

Il bicchiere può però anche essere considerato mezzo vuoto, se pensiamo che quasi il 40 per cento della popolazione continua a credere che gli stranieri abusino delle opere sociali e il 30 per cento è contrario ai ricongiungimenti familiari.

Va inoltre ricordato che, nel 2020, il 32 per cento della popolazione dichiarava di essere vittima di discriminazione, contro il 28 per cento nel 2018. Da un lato, ciò può essere dovuto al fatto che le persone interessate sono maggiormente sensibilizzate, ma, dall'altro, può anche riflettere uno scollamento tra la percezione sociale di un miglioramento dell'integrazione e i meccanismi di esclusione istituzionali. A tale riguardo, il monitoraggio dovrebbe considerare maggiormente le questioni strutturali.

L'indagine CiS mostra anche che, per la prima volta, la maggioranza degli interpellati è favorevole alla partecipazione politica degli stranieri. Come si spiega questo mutamento?

Non parlerei di mutamento, ma piuttosto di una tendenza positiva. Una quota crescente considera le persone con un passato migratorio come propri concittadini e vorrebbe facilitare loro l'accesso alla vita democratica. Con il nostro programma di promozione «kontakt-citoyenneté», da oltre 12 anni sosteniamo la partecipazione politica informale di tutta la popolazione.

Anche in questo caso, a seconda dei punti di vista il bicchiere è tuttavia mezzo pieno o mezzo vuoto, considerando che quasi la metà della popolazione continua a essere scettica al riguardo. Se a ciò aggiungiamo il fatto che all'indagine hanno partecipato anche cittadini stranieri che tendenzialmente sono più favorevoli a una maggiore partecipazione, allora la tendenza appare un po' meno positiva. Per quanto riguarda l'evoluzione futura della società delle migrazioni svizzera, politicamente oggi ci troviamo di fronte a un bivio fondamentale: una via sposa la logica del regime dei «lavoratori ospiti» («Gastarbeiter») e dell'assimilazione, che concepisce i migranti come «diversi», come richiedenti e come ammortizzatori congiunturali e stabilisce rigide

barriere di accesso alla vita politica. L'altra via persegue una società delle migrazioni democratica e sfaccettata, che riconosce le potenzialità della pluralità e garantisce a tutti i residenti un accesso paritario alle istituzioni, alle risorse e ai diritti.

Secondo l'indagine CIS, il 50 per cento della popolazione teme che gli stranieri possano costituire una minaccia per i valori e le tradizioni svizzere. Come giudica la CFM questi risultati nell'ottica dell'integrazione?

Da un lato si tratta di una quota sorprendentemente elevata, in controtendenza rispetto ai dati menzionati in precedenza. Ci ricorda una logica che credevamo superata, una logica che esige dagli stranieri di adeguarsi alla «specificità svizzera». D'altro canto, vi si può anche intravedere la preoccupazione che questioni fondamentali per una società democratica – come la parità di diritti, la separazione dei poteri e i diritti umani – dipendono da un ampio consenso sociale. A tale riguardo occorre distinguere nettamente tra i pochi gruppi che non condividono le basi delle società democratiche e la grande maggioranza della popolazione migrante. Diventa problematico quando i media e la politica attribuiscono determinate posizioni alla «popolazione migrante» senza operare le necessarie distinzioni. Occorre quindi un'analisi approfondita: lo studio «Coesione e convivenza nei Comuni svizzeri», pubblicato nel 2020 su incarico della CFM, sottolinea ad esempio che le persone temono più i cambiamenti strutturali imprevedibili a livello economico e territoriale che non i migranti. Dallo studio emerge anche che la popolazione ha una percezione molto sfaccettata dell'immigrazione e della convivenza in un Comune e che riconosce anche le potenzialità legate ai nuovi arrivati. Che vi possano anche essere dei conflitti, è nella natura stessa della convivenza.

Nella votazione del 7 marzo 2021, l'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» è stata accolta a stretta maggioranza. Alcuni interpretano tale risultato come un voto diretto contro le musulmane e i musulmani, altri come un rafforzamento dei diritti delle donne, come un segnale contro l'islamismo o come un'esortazione a promuovere maggiormente l'integrazione. Qual è il Suo giudizio sulla votazione e il suo esito?

Con un documento programmatico sull'iniziativa, la CFM ha cercato di fare il punto della situazione in modo costruttivo e di andare oltre la polarizzazione politica contingente. Uno dei problemi principali è che negli ultimi anni, nei dibattiti, spesso si tende a confondere islam e islamismo. Secondo la CFM, le strutture dell'islamismo inteso come ideologia politica e religiosa fondamentalista vanno combattute con misure adeguate. Dal punto di vista della politica di integrazione, è tuttavia altrettanto importante impedire il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani nei media, nelle istituzioni e nella vita quotidiana ed evitare di creare un clima di sospetto generalizzato nei loro confronti. La sensazione di essere esclusi indebolisce infatti il senso di appartenenza e la voglia di identificarsi con la nostra società.

L'integrazione della popolazione con un passato migratorio viene valutata soprattutto in base a prestazioni individuali. Una misurazione sensata dell'integrazione è possibile e opportuna?

Già nelle nostre raccomandazioni del 2017 («Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti!») avevamo messo in guardia da una promozione dell'integrazione che si limita a misurare e sanzionare. In base alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione e alla legge sulla cittadinanza, i criteri d'integrazione possono essere utilizzato come requisiti per la concessione di autorizzazioni o per la naturalizzazione. Le nostre preoccupazioni riguardano, da un lato, la definizione e la severità di questi criteri, dall'altro la potenziale arbitrarietà della loro applicazione. Siccome i percorsi di integrazione sono estremamente eterogenei e comportano processi complessi di natura sociale, economica e culturale, riteniamo importante sottoporre le misure di integrazione a un'attenta valutazione. A tale scopo occorre combinare approcci quantitativi e qualitativi che tengano conto degli effetti complessi delle misure d'integrazione sulla vita delle singole persone. L'integrazione non è meramente un compito individuale, ma un processo che deve coinvolgere l'intera società. Per questo motivo è necessario analizzare anche i processi di discriminazione ed esclusione, che a volte ostacolano l'integrazione. Integrazione e discriminazione sono due facce della stessa medaglia.

Nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali si procede soltanto a piccoli passi in direzione di un'apertura istituzionale. Come mai, secondo la CFM, è così difficile agire in maniera più spedita ed efficace in quest'ambito?

Da un lato, probabilmente, è ancora diffusa la convinzione che la politica d'integrazione debba innanzitutto aiutare gli individui a imparare una lingua e trovare un'occupazione, mentre le misure finalizzate a cambiamenti nelle strutture e nelle istituzioni rimangono in secondo piano. Dall'altro, in Svizzera, la consapevolezza politica che le pari opportunità possono e devono essere promosse a livello istituzionale è in generale poco diffusa, come si vede anche in altri campi. Solo l'enorme impegno della società civile alla base dello sciopero nazionale delle donne del 2019 ha ad esempio dato nuovi impulsi al sostegno istituzionale dell'uguaglianza di genere. La stessa cosa dovrebbe avvenire per le persone con un passato migratorio e per le vittime di razzismo: questo tema, tuttavia, è meno radicato a livello sociale e politico e le istituzioni hanno meno esperienza nella gestione della discriminazione. Le amministrazioni devono acquisire competenze in quest'ambito: penso ad aspetti pratici come bandi di concorso per posti di lavoro attenti alla diversità, ma anche a provvedimenti come un sistema di monitoraggio. D'altra parte, raccomandazioni e obiettivi realistici nei programmi d'integrazione cantonali costituirebbero sicuramente un'importante misura strategica per far sì che l'amministrazione e le strutture ordinarie stiano al passo con il cambiamento della società.

La quota della popolazione che ritiene che siano gli stranieri stessi a essere responsabili della propria integrazione è diminuita di quasi la metà (al 6,4%). Per contro, quasi il 45 per cento reputa che tale responsabilità incomba allo Stato. Le istituzioni sono pronte per questa sfida?

Il fatto che ampie fasce della popolazione considerino l'integrazione non soltanto come un atto dovuto delle persone con un passato migratorio costituisce sicuramente un passo in avanti. Lo Stato ha iniziato ad assumere un ruolo attivo in quest'ambito solo alla fine degli anni 1990, benché richieste in tal senso fossero già state avan-

zate negli anni 1970. Da oltre un decennio le autorità si impegnano mediante i programmi d'integrazione cantonali e altre misure a livello federale. Oggi i servizi preposti all'integrazione a tutti i livelli dello Stato federale cercano di sensibilizzare al riguardo in particolare le strutture ordinarie (p.es. formazione, mondo del lavoro, sanità), ma si denota ancora una carenza di strategie di apertura interculturale.

Tra gli attori responsabili dell'integrazione degli stranieri sono sempre più spesso citate anche associazioni e ONG. Come giudica il loro ruolo?

Siamo convinti che la società civile costituisca un propulsore importante per una società delle migrazioni democratica ed equa. ONG, associazioni e il settore del volontariato sono molto attivi, ad esempio nell'assistenza ai rifugiati. È dunque importante coinvolgere attivamente e da pari a pari i gruppi interessati. Nei nostri programmi di promozione dell'integrazione poniamo quindi l'accento sul rafforzamento di metodi partecipativi in grado di stimolare la riflessione sulle gerarchie del «noi e gli altri» e di sviluppare alternative. Pure le associazioni dei migranti offrono un notevole contributo nell'ambito dell'informazione e dell'integrazione sociale, anche se a causa della loro spesso forte connotazione etnico-culturale o religiosa a volte hanno difficoltà a garantire il ricambio generazionale. Registriamo però un numero sempre maggiore di organizzazioni e iniziative promosse da giovani con un passato migratorio che operano piuttosto nel campo dei social media o nel settore culturale.

Oltre alla partecipazione sociale assume un peso crescente la partecipazione culturale. In che modo quest'ultima contribuisce all'integrazione e alla lotta contro la discriminazione?

L'integrazione non consiste soltanto nell'accesso ai diritti, al mercato del lavoro e a un alloggio, ma ha anche a che fare con l'appartenenza, il riconoscimento e la partecipazione alla cultura e alla vita pubblica. Discorsi pubblici intrisi di stereotipi sul «noi e gli altri» pregiudicano questo importante aspetto dell'integrazione e possono favorire la sensazione di esclusione della popolazione migrante, nonché compromettere gli sforzi di integrazione. La coesione della società delle migrazioni svizzera necessita di uno spirito del «noi» in grado di offrire riconoscimento e appartenenza al più elevato numero di persone possibile. Con il programma prioritario «Nuovo noi – cultura partecipazione migrazione», dal 2020 la CFM sostiene progetti culturali partecipativi che sviluppano nuove prospettive sulla convivenza nella società delle migrazioni. In questo modo si intende incoraggiare le persone a esprimere e condividere pubblicamente le proprie storie, aspirazioni e idee. L'approccio della partecipazione culturale da noi adottato mira a integrare le persone con passato migratorio nelle scelte relative al personale, alla programmazione e al pubblico. In collaborazione con l'Ufficio federale della cultura, Pro Helvetia e la Segreteria di Stato della migrazione sosteniamo inoltre istituzioni ed enti di promozione culturale nell'attuazione delle loro strategie di partecipazione e apertura.

Il rapporto del SLR mette in evidenza che non tutte le persone risentono nella stessa misura dalla crisi della pandemia di coronavirus e che non tutti beneficiano allo stesso modo dei provvedimenti economici contro la pandemia. In quali ambiti teme

i maggiori contraccolpi e passi indietro? Quali saranno le ripercussioni a medio e lungo termine della crisi sull'integrazione e la protezione dalle discriminazioni?

Allo stato attuale è difficile prevedere le conseguenze della crisi del coronavirus per quanto concerne l'integrazione. Un grande problema è costituito dal fatto che, a seguito delle modifiche apportate nel 2020 alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, i permessi di dimora e soggiorno possono essere revocati o negati in caso di dipendenza dall'aiuto sociale. Ciò può indurre numerosi stranieri che perdono il lavoro o sono costretti a dichiarare il fallimento per via del coronavirus a rinunciare alle relative prestazioni. In questo modo la legislazione precarizza sistematicamente gli stranieri, indipendentemente da quanto tempo risiedono già in Svizzera. Per chi abita già da diversi anni nel nostro Paese e per determinate situazioni familiari, tale circostanza ci sembra insostenibile. Infine abbiamo notato che le restrizioni di viaggio per persone con famiglie transnazionali possono avere pesanti ripercussioni a livello economico e psicologico, limitando o addirittura impedendo attività commerciali o la visita di parenti malati. In generale, la pandemia ha evidenziato che la popolazione migrante presenta vulnerabilità specifiche di cui si sa poco. In vista delle prossime misure e della valutazione della crisi, dobbiamo assolutamente tenerne conto.

10 Bibliografia

Aeberli, Marion (2019): I Neri: a proposito di una minoranza visibile. In: Demos 2/2019 «Diversità e visibilità». Neuchâtel: Ufficio federale di statistica. Consultabile su: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Neri > Pubblicazioni

Aeberli, Marion/D'Amato, Gianni (2020): Der Weg zur Inklusion. Institutioneller Rahmen und Einstellungen zum Bürgerrecht. In: Bundesamt für Statistik/Université de Neuchâtel/Universität Freiburg (ed.): Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation. Neuchâtel

Aemisegger, Heinz/Marti, Arnold (2020): Perizia giuridica sulla tutela giuridica dei nomadi e delle loro organizzazioni in relazione alla garanzia giuridica di aree di stazionamento. Berna: Commissione federale contro il razzismo. Consultabile su: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > Studi

Amacker, Michèle/Büchler, Tina/Efionayi-Mäder, Denise et al. (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. Berna: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Consultabile su: www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien und Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Mutter-Kind-Gesundheit in der Migrationsbevölkerung (in tedesco e francese)

Ammann, Max/Pahud de Mortanges, René (2019): Religion in der politischen Arena. Eine Auswertung parlamentarischer Vorstösse auf kantonaler Ebene. Studie. Fribourg: Institut für Religionsgemeinschaften, Universität Freiburg

Anderson, Monica/Jiang, Jingjing (2018): Teens' Social Media Habits and Experiences. Washington: Pew Research Center. Consultabile su: www.pewinternet.org > Internet & Tech > Publications

Auer, Daniel/Lacroix, Julie/Ruedin, Didier/Zschirnt, Eva (2019): Discriminazioni a carattere etnico sul mercato svizzero degli alloggi. Grenchen: Ufficio federale delle abitazioni. Consultabile su: www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio» > Discriminazioni a carattere etnico sul mercato svizzero degli alloggi

Auer, Daniel/Ruedin, Didier (2019): Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In: Steiner, Ilka/Wanner, Philippe (ed.): Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus. IMISCOE Research Series. New York: Springer, 221–242

Baier, Dirk (2020): Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz. Zurigo: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Baier, Dirk/Kamenowski, Maria et al. (2019): «Toxische Männlichkeit» – die Folgen gewaltlegitimierender Männlichkeitsnormen für Einstellungen und Verhaltensweisen. In: *Kriminalistik* 73/7, 465–471

Baier, Dirk/Manzoni, Patrik (2020): Verschwörungsmentalität und Extremismus – Befunde aus Befragungsstudien in der Schweiz. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 103(2): 83–96

Baier, Dirk/Manzoni, Patrik/Haymoz, Sandrine/Isenhardt, Anna/Kamenowski, Maria/Jacot, Cédric (2018): Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz. Zurigo: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Berthoud, Jérôme (2018): Le difficile accès au métier d'entraîneur de football pour les joueurs africains. Une forme de racisme institutionnel? In: *Tangram* 41, 70–72, con sintesi in italiano

Beyeler, Michelle/Schuwey, Claudia/Kraus, Simonina (2020): Sozialhilfe in Schweizer Städten – Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Berna: Städteinitiative Sozialpolitik, Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule. Consultabile su: www.staedteinitiative.ch > Kennzahlen Sozialhilfe > Kennzahlenbericht aktuell (in tedesco e francese)

Bisaz, Corsin (2018): Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache. In: *terra cognita* 33, 62–64, con sintesi in italiano

Bojarska, Katarzyna (2018): *The Dynamics of Hate Speech and Counter Speech in the Social Media*. Francoforte: Center for Internet and Human Rights, Europa-Universität Viadrina

Bonvin, Jean-Michel/Lovey, Max/Rosenstein, Emilie/Kempeneers, Pierre (2020): *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience*. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Ginevra: Université de Genève

Brodnig, Ingrid (2016): *Hass im Netz. Was wir gegen Hetze, Mobbing und Lügen tun können*. Vienna: Brandstätter Verlag

Brüningk, Sarah C./Klatt, Juliane/Stange, Madlen/Mari, Alfredo/Brunner, Myrta/Roloff, Tim-Christoph et al. (2020): Determinants of SARS-CoV-2 transmission to guide vaccination strategy in a city. In: *MedRxiv*

Bundesamt für Statistik (2019): Gesundheitsstatistik 2019. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Consultabile su: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Gesundheit > Publikationen (in tedesco e francese)

Bundesamt für Statistik (2020): Kulturverhalten in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse 2019 und Vergleich mit 2014. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Consultabile su: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport Kultur > Kulturverhalten > Publikationen (in tedesco e francese)

Burton-Jeangros, Claudine/Duvoisin, Aline/Lachat, Sarah/Consoli, Liala/Fakhoury, Julien/Jackson, Yves (2020): The Impact of the Covid-19 Pandemic and the Lockdown on the Health and Living Conditions of Undocumented Migrants and Migrants Undergoing Legal Status Regularization. In: *Frontiers in Public Health* 8/596887

Cancelleria federale svizzera (2007): Gli obiettivi del Consiglio federale 2008. Consultabile su: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte I

Commissione federale contro il razzismo (2018a): Lo sport è l'ultimo bastione in cui il razzismo può esprimersi pubblicamente e, troppo spesso, impunemente. Intervista a Patrick Clastres. In: *Tangram* 41, 42–44

Commissione federale contro il razzismo (2018b): Lavoro d'integrazione e lotta al razzismo. *Tangram* 42

Commissione federale della migrazione (2017): Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti! Raccomandazioni. Berna: Commissione federale della migrazione. Consultabile su: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > Raccomandazioni

Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (2021): Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2020. Ginevra: CICAD. Consultabile su: www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme

De Gasparo, Christine/Röthlisberger Simon (2021): Standbericht 2021. Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz. Aktuelle Ausgangslage und Handlungsbedarf. Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Consultabile su: www.stiftung-fahrende.ch > Informationen

De Ridder, David/Vuilleumier, Nicolas/Sandoval, José et al. (2021): Socioeconomically Disadvantaged Neighborhoods Face Increased Persistence of SARS-CoV-2 Clusters. In: *Frontiers in Public Health* 8/626090

Diekmann, Andreas/Jann, Ben/Näf, Matthias (2014): Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung

von Ausländern in der Stadt Zürich und in der Deutschschweiz. In: *Soziale Welt* 65(2), 185–199

Djouadi, Audrey (2019): Zur Chancengerechtigkeit in der Schweiz: Diskriminierung und Chancen von Kindern mit Migrationshintergrund im Schweizer Bildungswesen. Zurigo: Philosophische Fakultät, Universität Zürich

Ecoplan/SEM/KdK/SODK (2020): Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems. Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe. Berna: Koordinationsgruppe Umsetzung Integrationsagenda Schweiz Phase II. Consultabile su: www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Promozione dell'integrazione > Programmi d'integrazione cantonali e Agenda Integrazione > Agenda Integrazione Svizzera > Documenti > Teilprojekt 1: Anpassung des Finanzierungssystems – Bericht (in tedesco e francese)

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier (2017): Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione. Studio esplorativo commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. In: *SFM Studies* #67i

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier (2018): Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera. Rapporto commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. In: *SFM Studies* #70i

Eidgenössische Migrationskommission (2016): Religionisierung der Migrationsdebatte. Interview mit Michele Galizia. In: *terra cognita* 28, 52–54

Essed, Philomena/Muhr, Sarah Louise (2018): Entitlement racism and its intersections: An interview with Philomena Essed, social justice scholar. In: *Ephemera Journal* 18/1, 183–201

Ettinger, Patrik (2018): Qualità della copertura mediatica dei musulmani in Svizzera. Berna: Commissione federale contro il razzismo. Consultabile su: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > Studi

European Council on Racism and Intolerance/Council of Europe (2020): ECRI Report on Switzerland (sixth monitoring cycle). Strasburgo: Council of Europe. Consultabile su: www.coe.int > Country Monitoring > Switzerland

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2020): Potentielle Diskriminierungsfallen in Zusammenhang mit Corona. Berna: Eidgenössisches Departement des Innern. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Studi e contributi (in tedesco e francese)

Fässler, Hans (2005): Reise in Schwarz-Weiss – Schweizer Ortstermine in Sachen Sklaverei. Zurigo: Rotpunktverlag

Freitag, Markus/Rapp, Carolin (2013): Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. In: *Swiss Political Science Review* 19/4, 425–446

Gianni, Matteo/Schneuwly Purdie, Mallory/Lathion, Stéphane/Magali, Jenny (2010): *Muslimen in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe «Islam in der Schweiz»*. Berna: Eidgenössische Migrationsskommission. Consultabile su: www.ekm.admin.ch > Publikationen > Studien (in tedesco e francese)

Goldhammer, Klaus/Dieterich, Kevin/Prien, Tim (2019): *Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit. Bericht der Projektgruppe «Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit»*. Bienne: Bundesamt für Kommunikation, Abteilung Medien. Consultabile su: www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien

Grimm, Petra/Neef, Karla/Kirste, Katja/Kimmel, Birgit/Rack, Stefanie (2020): *Ethik macht klick – Meinungsbildung in der digitalen Welt: Desinformation, Fake News, Verschwörungserzählungen*. Stoccarda: Institut für digitale Ethik, EU-Initiative Klicksafe

Guggisberg, Jürg/Bodory, Hugo/Höglinger, Dominic/Bischof, Severin/Rudin, Melania (2020): *Gesundheit der Migrationsbevölkerung – Ergebnisse der Schweizer Gesundheitsbefragung 2017. Schlussbericht*. Berna: Bundesamt für Gesundheit. Consultabile su: www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien und Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Forschung zu gesundheitlicher Chancengleichheit > Gesundheit der Migrationsbevölkerung (in tedesco e francese)

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik et al. (2019): The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland. In: *Science Advances* 5/12

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

Hangartner, Dominik/Kopp, Daniel/Siegenthaler, Michael (2021): Monitoring hiring discrimination through online recruitment platforms. In: *Nature* 589, 572–576

Haug, Werner (2019): *Daten zu Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen. Stand und Optionen für die öffentliche Statistik und die wissenschaftliche Forschung in der Schweiz*. Berna: Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Studi e contributi (in tedesco e francese)

Hausammann, Christina/Lörtscher Rachel (2018): Factsheet zur Mehrfachdiskriminierung. Berna: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Consultabile su: www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen (in tedesco e francese)

Hermida, Martin (2019): EU Kids Online Schweiz. Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risiken und Chancen. Goldau: Pädagogische Hochschule Schwyz

Heye, Corinna/Bosshard, Lorenz/Hermann, Michael (2017): Situazione abitativa delle persone con procedura d'asilo conclusa. Stato e sfide in Svizzera. Grenchen: Ufficio federale delle abitazioni. Consultabile su: www.ufab.admin.ch > Abitare oggi > Ricerche e pubblicazioni «abitare oggi»

Jackson, Yves/Sibourd-Baudry, Albane/Regard, Simon/Petrucci, Roberta (2021): Populations précaires et Covid-19: innover et collaborer pour faire face aux besoins sociaux et de santé. In: *Revue Médicale Suisse* 17, 243–247

Jammet, Thomas/Guidi, Diletta (2017): Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de «réinformation» suisse et de ses connexions. In: *Réseaux* 202-203/2, 241–271.

Jud, Barbara/Röthlisberger, Simon (2019): Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma. Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätz. In: *Raum & Umwelt* 1/2019. Berna: EspaceSuisse

Kälin, Walter/Locher, Reto (2015): Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Berna: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Consultabile su: www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen (in tedesco e francese)

Kollaborative Forschungsgruppe *Racial Profiling* (2019): *Racial Profiling: Erfahrung, Wirkung, Widerstand*. Berlino: Rosa-Luxemburg-Stiftung

Koller, Christian (2013): (Post-)koloniale Söldner. In: Purtschert, Patricia/Lüthi, Barbara/Falk, Francesca (2013): *Postkoloniale Schweiz – Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*. 2^a edizione. Bielefeld: Transcript Verlag, 289–314

Künzli, Jörg/Wyttenbach, Judith/Fernandes-Veerakatty, Vijitha/Hofer, Nicole (2017): Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling. Berna: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Consultabile su: www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Publikationen (in tedesco e francese)

Lamprecht Markus/Bürgi, Rahel/Gebert, Angela/Stamm, Hanspeter (2017): Le società sportive in Svizzera. Sviluppo, sfide e prospettive. Macolin: Ufficio federale dello sport.

Consultabile su: www.ufspo.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Società sportive in Svizzera

Lamprecht, Markus/Bürgi, Rahel/Stamm, Hanspeter (2020): Sport Svizzera 2020. Attività sportiva e interesse per lo sport della popolazione svizzera. Macolin: Ufficio federale dello sport. Consultabile su: www.ufspo.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Sport Svizzera 2020

Leimgruber, Vera (2021): La norma penale contro il razzismo nella prassi giudiziaria. Analisi della giurisprudenza sull'articolo 261^{bis} CP dal 1995 al 2019. Berna: Commissione federale contro il razzismo. Consultabile su: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > Studi

Mahon, Pascal/Graf, Anne-Laurence/Steffanini, Federica (2019): La nozione di «razza» nel diritto svizzero. Studio giuridico. Berna: Servizio per la lotta al razzismo. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Basi legali (versione integrale in tedesco e francese, sintesi in italiano)

Martinez, Isabel Z./Kopp, Daniel/Lalive, Rafael/Pichler, Stefan/Siegenthaler, Michael (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie. In: KOF Studien 161, 1–29

Naguib, Tarek (2014): Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise. Berna: Servizio per la lotta al razzismo. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Rechtliche Grundlagen > Weitere Rechtsgrundlagen (in tedesco e francese)

Niggli, Marcel Alexander (2019): Rassendiskriminierung im militärischen Kontext. In: Jusletter del 13 maggio 2019

Nivette, Amy/Ribeaud, Denis/Murray, Aja/Steinhoff, Annekatrin/Bechtiger, Laura/Hepp, Urs et al. (2020): Non-compliance with COVID-19-related public health measures among young adults in Switzerland: Insights from a longitudinal cohort study. In: Social Science & Medicine 268/113370

Pahud de Mortange, René (2020): Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht. Zurigo: Schulthess Verlag

Pecoraro, Marco/Ruedin, Didier (2016): A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. In: International Migration Review 50/3, 628–666

Petrucchi, Roberta/Alcoba, Gabriel/Jackson, Yves (2020): Connaissance, Attitude et Pratiques en Lien avec le COVID-19 parmi les Personnes en Insécurité Alimentaire à

Genève. Médecins sans frontières/Hôpitaux Universitaires Genève. Consultabile su: <https://msf-switzerland.prezly.com/covid-19-et-precarite-a-geneve>

Rete di consulenza per le vittime del razzismo (2020): Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2019. Berna: humanrights.ch, Commissione federale contro il razzismo. Consultabile su: www.network-racism.ch > Rapporto sul razzismo

Rete di consulenza per le vittime del razzismo (2021): Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2020. Berna: humanrights.ch, Commissione federale contro il razzismo. Consultabile su: www.network-racism.ch > Rapporto sul razzismo

Riou, Julien/Panczak, Radoslaw/Egger, Matthias (2021): From Testing to Mortality: COVID-19 and the Inverse Care Law in Switzerland. Berna: Institut für Sozial- und Präventivmedizin (pubblicazione prevista nel 2021)

Roth, Maik/Müller, Fiona (2020): Pratiche e credenze religiose spirituali in Svizzera. Primi risultati dell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura 2019. Neuchâtel: Ufficio federale di statistica. Consultabile su: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni > Pubblicazioni

Rudin, Melania/Liesch, Roman/Stutz, Heidi/Guggenbühl, Tanja et al. (2020): Evaluation der Massnahmen zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt. Schlussbericht. Basilea: Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt. Consultabile su: www.jugendarbeitslosigkeit.bs.ch > Über uns > Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit

Schneuwly Purdie, Mallory/Biasca, Federico/Schmid, Hansjörg/Lang, Andrea (2020): Sichtbarer Islam am Arbeitsplatz? Ein Thema für Arbeitnehmende und Arbeitgebende. Friburgo: Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft, Universität Fribourg

Schweizer, Rainer J. (2018): Kurzgutachten über das Verbot der Diskriminierung von Fahrenden und deren Schutz als Minderheit im Blick auf die Totalrevision des Berner Polizeigesetzes. San Gallo: Universität St. Gallen. Consultabile su: www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (2021): Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz 2020. Zurigo: Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus. Consultabile su: www.swissjews.ch > Antisemitismus > Berichte > Archiv

Segreteria di Stato della migrazione (2007): Rapporto «Misure d'integrazione» del 30 giugno 2007 (rapporto sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei

competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri) e allegato (pacchetto di misure nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione» [compendio schematico]). Consultabile su: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni e servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporti sulla politica integrativa della Confederazione

Segreteria di Stato della migrazione (2018): Allegato 4: Raccomandazioni per l'attuazione dell'AIS. Consultabile su: www.sem.admin.ch > Integrazione e naturalizzazione > Promozione dell'integrazione > Programmi d'integrazione cantonali e Agenda Integrazione > Agenda Integrazione Svizzera

Servizio delle attività informative della Confederazione (2020): La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2020 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Berna: Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. Consultabile su: www.vbs.admin.ch > Chi siamo > Organizzazione > Unità amministrative > Servizio delle attività informative > Documenti > La sicurezza della Svizzera 2020

Servizio per la lotta al razzismo (2016): Criteri di qualità per la consulenza nel settore della protezione contro la discriminazione. La consulenza a singole persone. Berna: Dipartimento federale dell'interno. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Politica d'integrazione e protezione dalla discriminazione > Consulenza > Documenti

Servizio per la lotta al razzismo (2017a): Discriminazione razziale in Svizzera 2016. Berna: Dipartimento federale dell'interno. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera»

Servizio per la lotta al razzismo (2017b): Apertura delle istituzioni. Guida pratica. Questioni attuali ed esperienze pratiche nell'attuazione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Berna: Dipartimento federale dell'interno. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Politica d'integrazione e protezione dalla discriminazione > Apertura istituzionale > Guide

Servizio per la lotta al razzismo (2019): Discriminazione razziale in Svizzera 2018. Berna: Dipartimento federale dell'interno. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera»

Stadt Zürich, Interdepartementale Arbeitsgruppe (2017): Rassismusbericht 2017. Institutionelle Verantwortung im Fokus. Zurigo: Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung. Consultabile su: www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Diskriminierungsbekämpfung

Stahel, Lea (2018): Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective. Philosophische Fakultät, Universität Zürich

Stahel, Lea (2020): Statu quo e misure contro i discorsi d'odio in Internet: panoramica e raccomandazioni. Perizia. Berna: Servizio per la lotta al razzismo. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Media e Internet > Prevenzione in Internet

Stahel, Lea/Jakoby, Nina (2020): Sexistische und LGBTIQ*-feindliche Online-Hassrede im Kontext von Kindern und Jugendlichen: Wissenschaftliche Grundlagen und Gegenmassnahmen. Zurigo: Soziologisches Institut, Universität Zürich

Stettler, Niklaus/Haenger, Peter/Labhard, Robert (2004): Baumwolle, Sklaven und Kredite. Basilea: Christoph Merian Verlag

Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (2021): Rassismus in der Schweiz 2020. Zurigo: Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz. Consultabile su: www.gra.ch > Rassismus > Rassismusbericht: Einschätzung 2020

Stocker, Désirée/Schläpfer, Dawa/Németh, Philipp (2020): L'influsso della pandemia di COVID-19 sulla salute psichica della popolazione svizzera e sulla presa a carico psichiatrico-psicoterapeutica in Svizzera. Primo rapporto parziale. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica. Consultabile su: www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Mandati politici e piani d'azione > Salute mentale e assistenza psichiatrica > Documenti (versione integrale in tedesco e sintesi in italiano)

Stutz, Heidi/Bischof, Severin/Rudin, Melania/Guggenbühl, Tanja/Liesch, Roman (2019): Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Nahtstelle I. Schlussbericht. Berna: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation/Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. Consultabile su: www.sbf.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen (in tedesco e francese)

Thommen, Stefan/Steiger, Raoul/Eichenberger, Raphael (2020): Monitoraggio media Svizzera 2019. Rapporto. Bienne: Ufficio federale delle comunicazioni. Consultabile su: www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Studi > Monitoraggio media Svizzera (versione integrale in tedesco e sintesi in italiano)

Tunger-Zanetti, Andreas et al. (2021): Verhüllung – Die Burka-Debatte in der Schweiz. Zurigo: Hier und Jetzt

Ufficio federale della cultura (2019): Partecipazione culturale. Un manuale pubblicato dal Dialogo culturale nazionale. Zurigo: Dialogo culturale nazionale. Consultabile su: www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Partecipazione culturale > Concorsi e pubblicazioni > Documenti

Ufficio federale delle comunicazioni, Direzione operativa Svizzera digitale (2020): Strategia Svizzera digitale. Bienne: Ufficio federale delle comunicazioni. Consultabile

su: www.ufcom.admin.ch > Digitalizzazione e internet > Digitalizzazione > Pubblicazioni

Wa Baile, Mohamed/Dankwa, Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (2019): *Racial Profiling – Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. Bielefeld: Transcript Verlag

Weber, Dominik (2020): *Pari opportunità nella promozione della salute e nella prevenzione in Svizzera. Definizioni, introduzione teorica, raccomandazioni per la prassi. Rapporto di base*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica, Promozione Salute Svizzera, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità. Consultabile su: www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Ricerca sulle pari opportunità nel campo della salute

Weber, Dominik/Hösli, Sabina (2020): *Pari opportunità nella promozione della salute e nella prevenzione. Approcci di comprovata efficacia e criteri di successo. Versione breve per la prassi*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica, Promozione Salute Svizzera, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità. Consultabile su: www.ufsp.admin.ch > Strategia e politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel campo della salute > Ricerca sulle pari opportunità nel campo della salute

Wolter Stefan C./Cattaneo Maria A./Denzler Stefan/Diem Andrea/Hof Stefanie/Meier Ramona/Oggenfuss Chantal (2018): *Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018*. Aarau: Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa. Consultabile su: www.bildungsbericht.ch

Wytenbach, Judith/Künzli, Jörg/Eliane, Braun (2019): *Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling bei Personenkontrollen*. In: *Format Magazine* n. 9, 95–100

Zentrum für Antisemitismusforschung (2014): *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Expertise*. Berlino: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Consultabile su: www.antidiskriminierungsstelle.de > Publikationen > Rassismus/Ethnische Herkunft

Zschirnt, Eva/Fibbi, Rosita (2019): *Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market?* In: *Working Paper Series 20, National Center of Competence in Research*

11 Elenco delle abbreviazioni

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
AIS	Agenda Integrazione Svizzera
AOSN	Archivio online della Svizzera nera
APM	Associazione per i popoli minacciati
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASF	Associazione svizzera di football
ASP	Alta scuola pedagogica
ASPECT	Analyzing Suspicious People and Cognitive Training
BASS	Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale (<i>Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien</i>)
BFR	Forum grigionese delle religioni (<i>Bündner Forum der Religionen</i>)
BIZ	Ufficio di orientamento professionale (<i>Berufsinformationszentrum</i>)
BMJV	Ministero federale della giustizia e della protezione dei consumatori della Germania (<i>Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Deutschland</i>)
CAS	Certificato di studi avanzati (<i>Certificate of Advanced Studies</i>)
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CCDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
CDCP	Conferenza svizzera dei comandanti di polizia cantonali
CDI	Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CERD	Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>)
CFIG	Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
CFM	Commissione federale della migrazione
CFQF	Commissione federale per le questioni femminili
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CICAD	Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (<i>Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation</i>)

CII	Collaborazione interistituzionale
CIP-S	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati
CiS	Indagine sulla convivenza in Svizzera
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
CO	Codice delle obbligazioni (legge federale di complemento del Codice civile svizzero [libro quinto]; RS 220)
COIS	Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
CoSI	Conferenza svizzera dei servizi specializzati per l'integrazione
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)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale; RS 312.0)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 19 dicembre 2008 (Codice di procedura penale; RS 272)
CRS	Croce Rossa svizzera
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSIS	Centro svizzero Islam e società
CSRE	Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa
CT	Conferenza tripartita (precedentemente: Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA)
CVSSP	Collettivo vodese di sostegno ai sans-papiers (<i>Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers</i>)
DDPS	<i>Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport</i>
DFAE	<i>Dipartimento federale degli affari esteri</i>
DFGP	<i>Dipartimento federale di giustizia e polizia</i>
DFI	<i>Dipartimento federale dell'interno</i>
DJP	Giuristi democratici di Berna (<i>Demokratische JuristInnen Bern</i>)
DoSyRa	Sistema di documentazione del razzismo (<i>Dokumentationssystem Rassismus</i>) della Rete di consulenza per le vittime del razzismo
DTF	Decisione del Tribunale federale
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ESS	Educazione allo sviluppo sostenibile
ESS	Indagine sociale europea (<i>European Social Survey</i>)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FORS	Centro di competenza svizzero per le scienze sociali

FSAG	Federazione svizzera delle associazioni giovanili
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
G+S	Gioventù e sport
gggfon	Centro di informazione e consulenza Insieme contro la violenza e il razzismo (<i>Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus</i>)
GMS	Società per le minoranze in Svizzera (<i>Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz</i>)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (<i>Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus</i>)
ICERD	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1961 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104)
IHRA	Alleanza Internazionale per la memoria dell'Olocausto (<i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>)
ILRC	Indagine sulla lingua, la religione e la cultura dell'Ufficio federale di statistica
INES	Istituto Nuova Svizzera (<i>Institut Neue Schweiz</i>)
IRAS COTIS	Comunità di lavoro interreligiosa in Svizzera
ISP	Istituto svizzero di polizia
JUKO	Associazione per il lavoro sociale e culturale (<i>Verein für soziale und kulturelle Arbeit</i>)
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LCit	Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RS 141.0)
LGBTIQ	Persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali e queer
Licra	Lega internazionale contro il razzismo e l'antisemitismo
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro; RS 822.11)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare; RS 510.10)
LMCCE	Legge federale del 30 settembre 2016 sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (RS 211.223.13)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOESS	Regressione locale o regressione polinomiale locale (<i>LOcal RegrESSion</i>)
LPCu	Legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (legge sulla promozione della cultura; RS 442.1)
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LStrl	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)

Messaggio ERI	Messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione
MIPEX	Indice delle politiche per l'integrazione degli immigrati (<i>Migrant Integration Policy Index</i>)
NCBI	Istituto nazionale per la costruzione di coalizioni (<i>National Coalition Building Institute</i>)
NCCR/PRN	Polo di ricerca nazionale (<i>National Center of Competence in Research</i>)
NCSC	Centro nazionale per la cibersicurezza (<i>National Cyber Security Centre</i>)
NEDIK	Rete di sostegno alle indagini nella lotta contro la criminalità digitale (<i>Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalität</i>)
OCit	Ordinanza del 17 giugno 2016 sulla cittadinanza svizzera (ordinanza sulla cittadinanza; RS 141.01)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OLL 3	Ordinanza 3 del 18 agosto 1993 concernente la legge sul lavoro (RS 822.113)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSM	Ordinanza del 9 ottobre 2019 sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (RS 311.039.6)
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OOPSM	Ordinanza del 22 novembre 2017 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21)
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAN	Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento
PCS	Partito cristiano sociale
PEV	Partito evangelico svizzero
PF	Politecnico federale
PIC	Programmi d'integrazione cantonali
PLJS	Piattaforma degli Ebrei liberali della Svizzera (<i>Plattform der Liberalen Juden der Schweiz</i>)
PLR	PLR.I Liberali radicali
PNR	Programma nazionale di ricerca
PS	Partito socialista svizzero
PSM	Panel svizzero delle economie domestiche
pvl	Partito verde liberale svizzero
QuaMS	Associazione Qualità dell'assistenza spirituale musulmana nelle istituzioni pubbliche (<i>Verein Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen</i>)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
S spec DEs	Servizio specializzato Diversity Esercito svizzero
SCOCI	Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet
SCP	Statistica criminale di polizia
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SELECTS	Studio elettorale svizzero (<i>Swiss Election Study</i>)
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SET	Fondazione per l'educazione alla tolleranza (<i>Stiftung Erziehung zur Toleranz</i>)
SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (<i>Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien</i>)
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SILC	Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (<i>Statistics on Income and Living Conditions</i>)
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SRG SSR	Società svizzera di radiotelevisione
SSEEs	Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito
STCE	Serie dei trattati del Consiglio d'Europa
SUS	Statistica delle condanne penali (<i>Strafurteilsstatistik</i>)
UDC	Unione democratica di centro
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFPD	Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPO	Ufficio federale dello sport
UFU	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
USS	Unione sindacale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
UVAM	Unione vodese delle associazioni musulmane (<i>Union vaudoise des associations musulmanes</i>)
VIOZ	Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (<i>Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich</i>)
VSRS	Associazione svizzera dei sinti e dei rom (<i>Verband Sinti und Roma Schweiz</i>)
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (<i>Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft</i>)

- ZIID Istituto zurighese per il dialogo interreligioso (*Zürcher Institut für interreligiösen Dialog*)
- ZRF Centro di ricerca sulle religioni (*Zentrum Religionsforschung*)

12 Allegato

Allegato 1 del capitolo 5: quadro sinottico dei dati di base

La tabella seguente fornisce un quadro delle fonti utilizzate, dei dati che raccolgono, da quando sono disponibili o prese in considerazione, il numero totale di casi (tra parentesi la media annua) e ulteriori informazioni.

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (media annua)	Ulteriori informazioni
CICAD	Raccolta di episodi di antisemitismo nella Svizzera francese	2004	2108 (124)	
DoSyRa	Raccolta di episodi trattati nell'attività di consulenza che il/la consulente ha ritenuto casi di razzismo	2008	3161 (243)	
CFR	Raccolta di casi giuridici per violazione dell'articolo 261 ^{bis} CP; condanne e assoluzioni sono elencate separatamente	1995	973 (37)	
ESS	Indagine rappresentativa tra l'intera popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti dei migranti	2001	Ca. 1500 per indagine	
ILRC	Indagine rappresentativa tra la popolazione su lingua, religione e cultura con domande sulla discriminazione vissuta a causa dell'appartenenza religiosa e sugli atteggiamenti nei confronti del modo di vita nomade	2014	Ca. 10000 per indagine	
fedpol	Segnalazioni della popolazione a fedpol nella categoria «discriminazione razziale»	2003 bis 2019	884 (63)	
GRA	Raccolta di episodi di razzismo o riconducibili all'estremismo di destra	1992	2644 (91)	
MOSAiCH/ ISSP	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2011	Ca. 1000 per indagine	
SIC	Episodi riconducibili all'estremismo di destra	1999	956 (60)	Dal 1999 al 2008 registrati da fedpol, dal 2009 dal SIC
SCP	Denunce e reati per violazioni dell'articolo 261 ^{bis} CP	2009	1903 (148)	

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (media annua)	Ulteriori informazioni
Consiglio svizzero della stampa	Servizi giornalistici che violano il divieto di discriminazione e ledono la dignità umana	1991	152 (8)	
SELECTS	Studio elettorale svizzero, indagine rappresentativa tra la popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti degli stranieri	2003	Ca. 3200 per indagine	Le domande variano di anno in anno
PSM	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1999	Ca. 5000 per indagine	N soggetto a forti variazioni a causa delle uscite dal panel e dei campioni complementari
Rapporto sull'antisemitismo FSCI	Raccolta di episodi di antisemitismo in Svizzera	2008	418 (35)	Per il 2008 non sono disponibili dati per la Svizzera tedesca
SILC	Dal 2014 contiene una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2014	ca.17 000	
SUS	Sentenze per violazioni dell'articolo 261 ^{bis} CP	1995	925 (37)	
AIRR	Servizi giornalistici che violano il divieto di discriminazione e ledono la dignità umana	1992	90 (1)	
VOTO/VOX	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1993	Ca. 1500 per indagine	Effettuata dopo ogni votazione
Indagini sulla convivenza in Svizzera	Indagine rappresentativa tra la popolazione	2010	Ca. 1700 dal 2010 al 2014; ca. 3000 dal 2016	Fase pilota 2010, 2012, 2014

