2018

Discriminazione razziale in Svizzera
Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2018

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 2018

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 DFI
Segreteria generale SG-DFI
3003 Berna
ara@gs-edi.admin.ch
www.frb.admin.ch

Testo originale: tedesco

Berna, settembre 2019

INDICE

PREFAZIONE **5**

SINTESI 6

1 INTRODUZIONE **8**

2 DEFINIZIONI **10**

3 COMPETENZE ISTITUZIONALI **14**

4 BASI LEGALI **17**

5 DISCRIMINAZIONE RAZZIALE E RAZZISMO IN SVIZZERA: DATI DISPONIBILI **23**
5.1 Indagine sulla convivenza in Svizzera **25**
5.2 Sintesi dei dati: numero di episodi manifesti **28**
5.2.1 Episodi sanzionati dalla legge: condanne 28
5.2.2 Episodi di discriminazione vissuta 30
5.3 Caratteristiche di discriminazione **32**
5.3.1 Quota delle singole caratteristiche di discriminazione nelle decisioni giudiziarie e nell'attività di consulenza 32
5.3.2 Caratteristiche di discriminazione: discriminazione vissuta per gruppo d'appartenenza 35
5.4 Ambiti della vita in cui la discriminazione è vissuta con particolare frequenza **36**
5.5 Forma di discriminazione **37**
5.6 Dati su autori e vittime **38**
5.6.1 Vittime di discriminazioni 39
5.6.2 Autori di discriminazioni 39
5.7 Atteggiamenti nei confronti di determinati gruppi **40**
5.7.1 Atteggiamenti nei confronti di stranieri e minoranze 40
5.7.2 Atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici 42
5.8 Conclusioni **43**

6	**MISURE CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE IN SVIZZERA**	**45**
6.1	**Temi e misure trasversali a livello nazionale**	**45**
6.1.1	Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC	45
6.1.2	Media e Internet	51
6.1.3	Estremismo di destra	57
6.2	**Misure per ambiti della vita**	**61**
6.2.1	Economia e lavoro	62
6.2.2	Scuola e formazione	67
6.2.3	Alloggio	73
6.2.4	Salute	80
6.2.5	Settore sociale	84
6.2.6	Sport e vita associativa	89
6.2.7	Tempo libero e vita notturna	93
6.2.8	Polizia	95
6.2.9	Esercito	103
6.2.10	Procedura di naturalizzazione	105
6.2.11	Partecipazione politica	110
6.3	**Temi specifici**	**114**
6.3.1	Convivenza delle comunità religiose	115
6.3.2	Ostilità antimusulmana e misure per combatterla	120
6.3.3	Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo	127
6.3.4	Antisemitismo e misure per combatterlo	138
6.3.5	La situazione di jenisch, sinti e rom	143
7	**CONCLUSIONI**	**152**
8	**PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO**	**154**
9	**PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE DELLA MIGRAZIONE**	**158**
10	**BIBLIOGRAFIA**	**164**
11	**ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI**	**169**
12	**ALLEGATO**	**173**

PREFAZIONE

Con l'avvento di Internet e dei social media, la lotta al razzismo e alla discriminazione razziale ha assunto una nuova dimensione. Il mondo reale e il mondo virtuale si compenetrano sempre più. Su Internet, estremisti di ogni dove s'incontrano per fomentare l'odio razziale e istigare alla violenza. On-line scrivono cose che non avrebbero mai il coraggio di dire a quattr'occhi. E gli atti razzisti sono documentati in modo che abbiano la massima diffusione possibile in rete. L'attentato di Christchurch dell'inizio del 2019 ne è un esempio spaventoso. Oggi chi vuole capire il razzismo deve capire Internet, e viceversa.

E sono a maggior ragione necessarie voci, istituzionali e non, che si levino a favore del rispetto, dei valori comuni e di chiari limiti – on-line come off-line. In Svizzera sono molti gli attori impegnati nella lotta al razzismo e alla discriminazione: il rapporto del Servizio per la lotta al razzismo dà un quadro delle loro attività.

Il rapporto mostra anche che il razzismo è un problema strutturale. In molti ambiti della vita sono necessari cambiamenti affinché tutti, indipendentemente dall'origine, dall'appartenenza religiosa o dalla nazionalità, possano partecipare a pieno titolo alla vita sociale – tanto sul lavoro quanto nella ricerca di un alloggio o negli spazi pubblici. La discriminazione razziale deve essere riconosciuta come tale e chiamata col suo nome. Il presente rapporto costituisce una base importante in questo senso.

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

SINTESI

La discriminazione razziale può manifestarsi nelle forme più svariate ed è quindi molto difficile da rilevare. Soltanto incrociando i dati di più fonti è possibile averne un quadro. Il quarto rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» del Servizio per la lotta al razzismo, riferito al periodo 2017-2018, analizza i dati attualmente disponibili e presenta le misure di lotta al razzismo adottate dagli organi statali e da attori della società civile. Opera di riferimento per specialisti e persone altrimenti interessate, il rapporto è uno strumento per il monitoraggio a lungo termine della discriminazione razziale in Svizzera.

Per l'analisi sono stati presi in considerazione i risultati dell'ultima indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) dell'Ufficio federale di statistica (UST), i dati statistici rilevati per determinati gruppi della popolazione in riferimento ai più importanti ambiti della vita (indicatori dell'integrazione ecc.), i dati registrati nell'attività di consulenza e i dati raccolti sulle sentenze dei tribunali. L'analisi mostra tendenze e documenta la sistematicità della discriminazione.

- I valori della CiS sono stabili, ma a un livello elevato: un terzo degli interpellati si sente infastidito dalla presenza di persone che percepisce come «diverse». Gli atteggiamenti negativi più diffusi sono quelli contro i musulmani. D'altra parte, però, il razzismo è percepito come problema sociale serio e un terzo degli interpellati ritiene che sia necessario fare di più per combatterlo.
- I giovani si sentono discriminati particolarmente spesso – nel quadro dell'indagine CiS, la quota dei 15-24enni che dichiarano di aver subíto discriminazioni negli ultimi cinque anni è nettamente cresciuta rispetto al 2016, passando dal 28 all'attuale 38 per cento. Se i giovani siano effettivamente discriminati più spesso, andrebbe verificato; è però certo che hanno una percezione più acuta della discriminazione razziale.

La discriminazione razziale è presente in tutti gli ambiti della vita. Il presente rapporto descrive dettagliatamente la situazione ambito per ambito.

- Casi di discriminazione sono segnalati con particolare frequenza nella ricerca di un posto di lavoro e nella quotidianità lavorativa. Da anni è questo l'ambito in cui si registra il maggior numero di casi di consulenza. Poiché il mondo del lavoro è considerato il più importante motore dell'integrazione, le discriminazioni subíte nel contesto professionale feriscono profondamente e inducono spesso a cercare consiglio.
- Alla discriminazione razziale nei media e in Internet è dedicato per la prima volta un capitolo a parte. In Internet i discorsi d'odio razziale hanno raggiunto dimensioni qualitative e

quantitative tali da rendere difficile la dialettica democratica. Sono necessarie strategie e misure adeguate, in particolare per il perseguimento penale, ma anche per la sensibilizzazione e la prevenzione, e per creare pubblici alternativi come meccanismi d'intervento.

In tutti gli ambiti della vita sono attuate misure di protezione dalla discriminazione e lotta al razzismo. Molte di queste attività tuttavia, sono spesso isolate e non inserite in una strategia a lungo termine – la protezione dalla discriminazione è ancora lungi dall'essere intesa come una necessità permanente.

- Questo vale anche per i programmi d'integrazione cantonali (PIC) – una pietra miliare per lo sviluppo di offerte di consulenza e il radicamento della protezione dalla discriminazione. La protezione dalla discriminazione, tuttavia, è ancora troppo spesso vista come elemento supplementare invece che come condizione dell'integrazione. Sia per quanto riguarda l'accesso paritario a tutte le istituzioni che per quanto riguarda l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione dai rapporti tra le istituzioni e le persone che vivono in Svizzera, siamo ancora a metà del guado
- Le offerte di consulenza create o conservate nel quadro dei PIC non sono garantite a lungo termine. Spesso mancano le risorse necessarie per investire nella qualità della consulenza e nell'accessibilità e nella pubblicizzazione delle offerte.
- Dall'indagine CiS e da studi sul razzismo contro i neri emerge chiaramente che il razzismo spesso si manifesta subdolamente in osservazioni e gesti quotidiani apparentemente innocenti, ma non per questo meno offensivi. In questi casi, è più difficile parlare di razzismo e reagire – anche se per le vittime si tratta di una realtà quotidiana limitante e lesiva. La lotta al razzismo deve focalizzarsi più sull'effetto che sull'intenzione.
- In questo senso va certamente considerata un'evoluzione positiva la crescente presenza in movimenti della società civile di persone che hanno sperimentato il razzismo in prima persona. Con le loro esperienze e le loro attività contribuiscono infatti ad allargare il dibattito sociale – che si tratti di opporsi al profiling razziale, di chiedere una rivisitazione della Svizzera nella prospettiva postcoloniale o di formulare proposte per una nuova visione della Svizzera come società delle migrazioni.

1 INTRODUZIONE

La discriminazione razziale esiste. I dati e le informazioni raccolte nel presente rapporto non lasciano dubbi. Esiste e si manifesta nell'**accesso** al lavoro, agli alloggi o a prestazioni di altri ambiti della vita. Ma è ben presente anche nel **quotidiano**, spesso senza essere riconosciuta come tale. Bisogna quindi sempre distinguere tra gli episodi di discriminazione individuale e la dimensione strutturale del fenomeno. Il presente rapporto tenta di affrontare entrambi i livelli del problema, cosa resa particolarmente difficile dal fatto che la discriminazione dovuta all'origine, al colore della pelle, alla religione, allo stile di vita o alla lingua spesso è dissimulata sotto la maschera di presunte incompatibilità culturali.

Il rapporto del servizio per la lotta al razzismo (SLR) 2018 comprende gli anni 2017 e 2018. In singoli casi, se sono importanti per l'evoluzione o la misura descritta, cita anche avvenimenti del 2019. Il rapporto dà un quadro aggiornato dei dati disponibili, traccia una valutazione complessiva della situazione in base ai risultati delle indagini più recenti e offre una panoramica delle criticità riscontrate nei singoli ambiti della vita e degli approcci risolutivi attuati.

a. Nella prima parte sono definiti i termini in uso e le competenze istituzionali (cap. 2 e 3) e presentate le basi legali e i relativi sviluppi nel periodo in esame (cap. 4). Nel capitolo 5 è offerto un quadro sintetico dei dati disponibili e delle tendenze in atto.
b. 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 (PIC), il razzismo nei media e in Internet (argomento cui è dedicato per la prima volta un capitolo a parte) e l'estremismo di destra. In seguito è esposta la situazione in ambiti della vita particolarmente sensibili, quali il lavoro, l'alloggio o l'accesso ai servizi pubblici, e infine sono affrontate questioni relative a gruppi della popolazione particolarmente vulnerabili.

La maggioranza (59%) delle persone interpellate nel quadro della seconda indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS), condotta dall'Ufficio federale di statistica (UST) nel 2018, ritiene che il razzismo sia un problema sociale rilevante. Secondo gli interpellati, incomberebbe soprattutto allo Stato (cioè alla Confederazione) e ai singoli combatterlo. Ma nonostante gran parte degli interpellati non abbia niente contro i musulmani, i neri e gli ebrei, né contro gli stranieri residenti in Svizzera, più di un terzo si sente infastidito dalla presenza di persone che percepisce come «diverse». Sull'altro versante, il 28 per cento

degli interpellati hanno dichiarato di essere stati personalmente vittima di discriminazione[1].

I risultati dell'indagine danno un quadro delle tendenze degli atteggiamenti e della discriminazione vissuta in prima persona, ma sulla discriminazione strutturale permettono solo conclusioni limitate. È quindi a maggior ragione importante confrontare i dati dell'indagine CiS con dati che diano indicazioni su disparità sistematiche tra i diversi gruppi della popolazione. Soltanto combinando i risultati dell'indagine CiS con i dati registrati dai consultori e i dati statistici rilevati in diversi ambiti della vita (indicatori dell'integrazione dell'UST, risultati di ricerche specifiche) si possono definire tendenze e provare fenomeni di discriminazione sistematica.

Oltre ad analizzare la situazione, il presente rapporto tiene a presentare le misure adottate per la protezione dalla discriminazione. Lungi dall'essere esaustivo, offre tuttavia il quadro più completo disponibile delle misure contro il razzismo e la discriminazione attuate in Svizzera. Particolare attenzione è dedicata alle attività statali e sovraregionali. Alcuni ambiti sono di competenza della Confederazione, molti altri di competenza dei Cantoni e dei Comuni. A titolo di esempio, in ogni capitolo sono descritte anche misure regionali e locali, sia statali che della società civile.

Quale riscontro esterno complementare, nei capitoli 8 e 9 la Commissione federale contro il razzismo (CFR) e la Commissione federale della migrazione (CFM) esprimono il loro parere sul rapporto. Rispondendo a dieci domande, la presidente della CFR e il presidente della CFM valutano la situazione esposta e il lavoro di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

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

2 DEFINIZIONI

La riflessione su razzismo e discriminazione razziale inizia già con la scelta delle definizioni. 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)[2].

In senso stretto, il termine «**razzismo**» designa un'ideologia che, fondata su una suddivisione degli esseri umani in gruppi supposti naturali («razze») in base all'appartenenza etnica, nazionale o religiosa, giustifica la supremazia di un gruppo sugli altri. Le persone non sono giudicate e trattate come individui, ma come appartenenti a gruppi pseudo-naturali con caratteristiche collettive ritenute immutabili. In senso lato, il termine comprende anche la gerarchizzazione di gruppi della popolazione non necessariamente fondata su un'ideologia, involontaria o addirittura inconsapevole, che modella strutture sociali, istituzioni e dinamiche e porta a determinate relazioni di potere, esclusioni e privilegi. Se non altrimenti previsto dalla legge, nel presente rapporto è ripresa questa definizione più ampia del razzismo.

Il costrutto sociale di «razza» non si fonda soltanto su caratteristiche esteriori, ma anche su presunte peculiarità culturali, religiose o inerenti all'origine ed è usato per spiegare differenze di condizione socioeconomica. Nelle forme biologistiche di razzismo, l'ereditarietà di caratteristiche psicologiche e sociali è dedotta da caratteristiche esteriori e correlata a una presunta inferiorità di alcuni gruppi di persone. Nelle forme del razzismo culturalista, invece, l'inferiorità è legittimata sulla base di appartenenze sociali, culturali o religiose effettive o attribuite.

Oggi, nell'area germanofona, il termine «Rasse» è considerato una categoria inammissibile per classificare l'umanità. Nelle convenzioni internazionali, tuttavia, è ancora considerato un possibile motivo di discriminazione, ragion per cui figura nelle disposizioni legali della maggior parte dei Paesi e della Svizzera. Nei paesi anglofoni, la «race» è intesa come una categoria costruita social-

2 Naguib, Tarek: Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Eidgenössisches Departement des Innern, Winterthur/Berna, 2014: www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Basi legali > Altre basi legali > Altri link > Definizioni sul tema del razzismo nel contesto nazionale e internazionale. Disponibile in tedesco, francese e inglese, lo studio può essere usato come opera di consultazione su singoli aspetti, ma fornisce anche un quadro generale delle controversie filosofiche, politiche, scientifiche e giuridiche che caratterizzano i temi trattati.

mente e quindi non viene evitata. Finora, non è riuscito ad affermarsi nessun termine alternativo o parafrasi che racchiuda in modo conciso tutti gli elementi inclusi nel termine «razza» e che possa garantire la stessa protezione dalla discriminazione razziale. Nella prassi giuridica svizzera, il termine «razza» comprende componenti fisiche, sociali, linguistiche, culturali e storiche[3]. Se viene utilizzato in documenti di approfondimento delle autorità, si segnala espressamente il problema a esso inerente o lo si inserisce tra virgolette[4].

Il termine giuridico «**discriminazione razziale**» comprende tutti gli atti finalizzati a privare persone dei loro diritti, a trattarle in modo ingiusto o intollerante, a denigrarle, a offenderle o a metterne in pericolo la vita e l'integrità fisica, soltanto a causa delle loro caratteristiche fisionomiche, etniche, culturali (lingua, nome) e/o religiose (reali o presunte). La discriminazione razziale può colpire sia cittadini svizzeri sia stranieri e non si fonda necessariamente – nella vita quotidiana praticamente mai – su motivazioni ideologiche.

Un fenomeno distinto dal razzismo e dalla discriminazione razziale è costituito dagli **atteggiamenti** razzisti. Anche questi non hanno necessariamente un fondamento ideologico e non devono nemmeno tradursi per forza in atti discriminatori. Se manifestati nel contesto privato, rientrano nella libertà di opinione. Possono però contribuire a un clima in cui le affermazioni razziste e gli atti discriminatori sono più facilmente tollerati o approvati, anche se restano estranei alla prassi della maggioranza della popolazione.

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. Si è invece in presenza di **discriminazione indiretta** quando, nonostante la loro apparente neutralità, pratiche, politiche o basi legali hanno come risultato una disparità di trattamento illecita. Si parla di **discriminazione multipla** quando persone sono discriminate, per esempio, oltre che per la provenienza geografica, il colore della pelle, la cultura o la religione, anche per l'appartenenza a un genere o a una classe sociale, per una disabilità o per un'altra caratteristica. È il caso, per esempio, di donne discriminate in quanto tali e in quanto appartenenti a una minoranza etnica e a una classe sociale svantaggiata. Nella **discriminazione intersezionale**, invece, diverse forme di esclusione interagiscono in modo da farne risaltare una in particolare. È il caso quando singoli moventi possono produrre una discriminazione soltanto se combinati, per esempio quando a

3 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. 279): «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».

4 Per un approfondimento si veda il capitolo 4 («Basi legali»).

una donna con il velo viene negata la naturalizzazione[5].

La **xenofobia** è un atteggiamento fondato su pregiudizi e stereotipi che associa sentimenti negativi a tutto ciò che viene ritenuto straniero. Dal punto di vista sociopsicologico, un'immagine negativa delle persone viste come straniere produce un senso di superiorità. La costruzione di immagini di presunti stranieri o altri non ha ragioni antropologiche, ma socioculturali. In altre parole, non è data per natura e può quindi essere modificata. L'uso del termine «xenofobia» cela dei rischi, in quanto spiega i processi della stigmatizzazione in termini psicologici e biologici («-fobia»), suggerendo così che violenza ed esclusione siano date per natura (pregiudizi come reazione umana naturale). Il termine è tuttavia utile per definire l'atteggiamento vago e non necessariamente ideologizzato di chi rifiuta per principio tutto ciò che è «straniero», teme l'«inforestieramento» e auspica una politica dell'immigrazione discriminatoria e restrittiva. Il termine è per altro usato anche perché molto diffuso nelle convenzioni e nei documenti internazionali (spesso in combinazione con «razzismo»).

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

Il termine «**ostilità antimusulmana**» designa un atteggiamento di rifiuto nei confronti delle persone che si definiscono musulmane o sono percepite come tali. Nell'ostilità antimusulmana possono confluire elementi del rifiuto nei confronti di persone originarie di determinati Paesi (islamici), di società considerate patriarcali o misogine o della pratica fondamentalistica della fede. Nel presente rapporto il termine «ostilità antimusulmana» è preferito a quello di «islamofobia», in quanto le misure statali contro la discriminazione dei musulmani intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione.

Il **razzismo contro i neri** è riferito specificamente al colore della pelle e a caratteristiche fisionomiche. Dall'aspetto esteriore (fenotipo) si traggono conclusioni sull'interiorità (genotipo), con l'attribuzione di caratteristiche personali o comportamentali negative. Al contrario delle caratteristiche cui sono riferiti gli atteggiamenti e i comportamenti razzisti fondati sulla (presunta) religione o cultura di altre persone, le caratteristiche che scatenano il razzismo contro i neri sono visibili e immutabili. Sono decisivi soltanto caratteristiche esteriori come il colore della pelle. Non conta se una persona è qui da generazioni o è appena arrivata, se è ben integrata o no. Il razzismo contro i neri trae origine dall'ideologia razzista impostasi in particolare nel XVIII e XIX secolo a giustificazione dei sistemi di potere coloniali e dello schiavismo. Oggi in Svizzera ne sono vittima gruppi della popolazione molto diversi tra loro (svizzeri con ante-

5 Si veda Naguib, Tarek 2014, pag. 26.

nati provenienti dall'Africa, dal Nordamerica o dal Sudamerica, immigrati da queste regioni e immigrati dai Paesi europei limitrofi).

Antisemitismo / ostilità antiebraica: il termine «antisemitismo» definisce atti come gli attentati all'integrità fisica, alla vita o alla proprietà di ebrei o istituzioni ebraiche. Possono però essere antisemiti anche convinzioni ostili, pregiudizi o stereotipi chiaramente o vagamente riconoscibili nella cultura, nella società o in atti individuali finalizzati a denigrare o svantaggiare gli ebrei e le loro istituzioni. Il termine «ostilità antiebraica» designa un atteggiamento di rifiuto nei confronti delle persone che si definiscono ebree o sono percepite come tali. Il termine «antisemitismo» è usato oggi come iperonimo e in parte anche come sinonimo di tutti gli atteggiamenti antiebraici. Le misure statali contro la discriminazione degli ebrei o di persone percepite come tali intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione[6].

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 jenisch, sinti e rom e di altre persone e altri gruppi di persone percepiti come «zingari». Nel corso della storia, l'antiziganismo si è manifestato sotto forma di discriminazione economica, sociale o statale, di persecuzione politica, di espulsioni, internamento, sterilizzazione coatta e genocidio organizzato dall'apparato statale. Il termine è controverso perché richiama la designazione razzista di «zingari».

L'**estremismo di destra** si fonda sulla convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali e su un'ideologia dell'esclusione che può andare di pari passo con un elevato grado d'accettazione della violenza. Tutte le definizioni vedono nel razzismo e nella xenofobia elementi costitutivi dell'estremismo di destra. Gli estremisti di destra sono convinti che le disuguaglianze sociali siano dovute a fattori razziali o etnici e chiedono omogeneità etnica. I diritti fondamentali e i diritti umani non sono considerati principi validi dappertutto per tutti gli esseri umani. Il pluralismo dei valori della democrazia liberale e il cosiddetto multiculturalismo della società globalizzata sono respinti e combattuti.

6 Questa definizione si basa essenzialmente su quella dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA) presentandola e ampliandola per l'applicazione al contesto svizzero. Per maggiori informazioni: www.holocaustremembrance.com.

3 COMPETENZE ISTITUZIONALI

A livello federale
La protezione dalla discriminazione e la lotta alla discriminazione sono temi trasversali che interessano tutti i settori e tutti i livelli istituzionali. Per questa ragione sono necessari organi specifici ben definiti che garantiscano che siano trattati in maniera mirata e non elusi con dichiarazioni d'intenti non vincolanti. Questi organi sono in gran parte integrati nel Dipartimento federale dell'interno (DFI) con basi legali e doveri propri[7]. A questi si aggiungono le commissioni extraparlamentari, molto importanti per il monitoraggio critico, la determinazione delle necessità di intervento e l'armonizzazione delle misure statali e non statali[8]. I due servizi e le due commissioni (le loro segreterie) rilevanti per la lotta al razzismo dispongono complessivamente di 12 posti a tempo pieno; i loro crediti d'esercizio ammontano a circa 800 000 franchi l'anno.

Servizio per la lotta al razzismo (SLR): istituito nel 2001, promuove e coordina le misure contro il razzismo e la discriminazione razziale e sostiene autorità e istituzioni a livello federale, cantonale e comunale. Partecipa inoltre alla cooperazione con le istituzioni internazionali (in particolare l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OSCE) e si impegna per il dialogo con le organizzazioni non governative e le istituzioni di ricerca. Dalla sua fondazione al dicembre del 2018, ha versato complessivamente 16,7 milioni di sussidi a 953 progetti e circa 5,5 milioni a 436 progetti scolastici condotti nelle diverse regioni del Paese.

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. Attivo come centro di notifica e consulenza, verifica le segnalazioni ricevute, offre consulenza in materia di diritto, misure di condotta e prevenzione e fornisce informazioni su gruppi e movimenti estremisti. Al SSEEs possono rivolgersi militari di qualsiasi grado e funzione, ma anche autorità cantonali comunali, cittadini e 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 del DFI dal

7 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).

8 Nell'ambito della lotta alla discriminazione razziale 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).

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 (CFR): istituita nel 1995, è una commissione extraparlamentare incaricata di monitorare criticamente l'evoluzione delle attività di stampo razzista e dei fenomeni di discriminazione razziale. Conformemente al mandato del Consiglio federale «(…) promuove la comprensione reciproca tra persone di diversa razza, colore della pelle, origine nazionale ed etnica, religione, combatte ogni forma di discriminazione razziale diretta e indiretta e presta particolare attenzione a una prevenzione efficace». La CFR è dunque anche depositaria di bisogni ed esigenze delle minoranze e può prendere liberamente posizione senza dover seguire una determinata linea politica o statale. I suoi 16 membri sono scelti in modo da rappresentare equamente i gruppi d'interesse, le minoranze, i generi, le lingue, le regioni e le religioni del nostro Paese. La CFR può contare su una segreteria subordinata amministrativamente alla Segreteria generale del DFI.

Commissione federale della migrazione (CFM): è una commissione extraparlamentare 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 dei rifugiati e dalla migrazione del lavoro alla partecipazione politica e alla protezione dalla discriminazione nel quadro della promozione dell'integrazione.

A livello cantonale e comunale

La protezione dalla discriminazione è un compito sia esplicito che implicito previsto nelle disposizioni costituzionali o legislative sulla politica d'integrazione di tutti i **Cantoni**. L'attuazione degli obiettivi dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione è stata affidata a uffici dell'integrazione o delegati all'integrazione, che hanno dato vita alla Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI). La CDI collabora 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). Anche le **Città** e i **Comuni** svolgono un ruolo centrale nell'attuazione concreta della protezione dalla discriminazione. Analogamente ai Cantoni, molte Città hanno nominato propri delegati all'integrazione o istituito uffici dell'integrazione. Anche questi organi sono membri della CDI. Alcuni Cantoni e alcune Città dispongono inoltre di servizi di difesa civica, che si occupano di questioni di discriminazione nelle relazioni con lo Stato.

il 59%

della popolazione considera il razzismo un problema sociale serio.

Fonte: Indagine dell'UST sulla convivenza in Svizzera:
www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza.

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 dalla discriminazione prevista dall'articolo 8 della Costituzione federale (Cost.) e la norma del Codice penale (CP) contro la discriminazione razziale (art. 261bis). Il diritto privato prevede diverse disposizioni generali che contemplano la protezione dalla discriminazione razziale[9]. A livello cantonale, il divieto di discriminazione e la protezione dalla discriminazione sono in parte fissati nella costituzione e in parte in leggi e ordinanze settoriali specifiche[10].

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 psichiche[11]. Per discriminazione razziale s'intende qualsiasi forma di disparità di trattamento di una persona a causa della sua origine, «razza», lingua o religione, che non possa essere giustificata oggettivamente. Questo non vuol dire che ogni disparità di trattamento dovuta a queste caratteristiche sia necessariamente discriminatoria. Per essere conforme all'ordinamento costituzionale, deve però poter essere giustificata. Il divieto non presuppone un'intenzione discriminatoria e interessa sia le discriminazioni dirette che quelle indirette.

Benché oggi inviso nell'area germanofona, il termine «razza» (cfr. cap. 2) è tuttora accettato nelle convenzioni internazionali (dell'ONU, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE) e in Paesi come gli Stati Uniti d'America come caratteristica bersaglio di discriminazione o come categoria sociale (di persone potenzialmente esposte alla discriminazione). Questo è uno dei motivi per cui, malgrado sia regolarmente oggetto di dibattiti

9 La guida giuridica on-line del SLR illustra in modo più dettagliato il quadro giuridico a livello nazionale, cantonale e internazionale: www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/introduzione/i115.html > Quadro giuridico.

10 P. es. art. 49 cpv. 3 della legge sull'assistenza ospedaliera di BE, art. 18 dell'ordinanza attuativa della legge sull'aiuto sociale di ZH, art. 10 della legge sulla formazione di OW, art. 25 cpv. 1 lett. b della legge sulla cittadinanza di SG, art. 10 cpv. 3 lett. a dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio di 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 di BL.

11 L'elenco non è esaustivo.

politici, continui a essere utilizzato nel contesto giuridico dalla maggior parte dei Paesi. Anche in Svizzera il termine è usato nella Costituzione e nella legislazione, e lo è in un'accezione ampia che include elementi fisici, sociali, linguistici, culturali e storici[12]. In altri documenti è citato tra virgolette o il suo uso viene esplicitato e motivato. Anche in Svizzera sono in corso iniziative o riflessioni per sostituire «razza» con altri termini, con obiettivi che possono però essere molto diversi: la richiesta di stralcio del termine dalla Costituzione federale e dalla legislazione può per esempio essere dettata dalla convinzione che il concetto di «razza» sia scientificamente infondato e di per sé razzista. D'altra parte, può essere anche espressione della volontà di mettere in discussione l'esistenza del razzismo e la necessità di combatterlo. Per fornire una base oggettiva a queste discussioni, nel 2018 il SLR ha incaricato un esperto esterno di elaborare un quadro dello stato attuale dei dibattiti internazionali e del loro eventuale significato per il diritto nazionale[13].

Dalla perizia emerge che alcuni Paesi hanno parzialmente sostituito il termine «razza», ma senza bandirlo completamente dai testi normativi (p. es. Austria, Finlandia e Svezia). Tuttavia, le alternative scelte, quali l'«appartenenza etnica», l'«etnia», l'«etnicità», l'«appartenenza etnica, sociale e territoriale», l'«origine» o l'«aspetto fisico», non coprono tutti gli aspetti delle caratteristiche potenzialmente bersaglio di discriminazione razziale né offrono una maggiore chiarezza interpretativa. Altri Paesi hanno consapevolmente scelto di mantenere il termine «razza» perché in questo modo non è riconosciuta l'esistenza delle «razze», bensì la persistenza del razzismo e della necessità di combatterlo. Tra queste due posizioni si possono trovare soluzioni di compromesso pragmatiche: nel diritto penale francese si parla per esempio di «prétendues races» («presunte razze»). Comunque si decida, 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 sulla base dell'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 svizzeri né nei confronti di altri

12 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. 279): «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».

13 Mahon, Pascal/Graf, Anne-Laurence/Steffanini, Federica: La nozione di «razza» nel diritto svizzero. Perizia giuridica. Neuchâtel 2019: www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Basi legali (versione integrale in francese e tedesco, sintesi in italiano).

cittadini stranieri[14]. 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. 261bis CP e art. 171c CPM) vieta le discriminazioni razziali particolarmente gravi (cioè 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'art. 261bis CP protegge in primo luogo la dignità umana (cfr. art. 7 Cost.) e di conseguenza anche la pace pubblica, in quanto volta ad assicurare una convivenza pacifica e sicura della popolazione. La dignità umana è violata quando una persona o un gruppo di persone sono lese nell'essenza della loro personalità, ovvero quando sono definite inferiori o quando è loro negata la qualità di essere umano o il diritto di vivere.

In virtù della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5), lo Stato (Cantone) deve versare un indennizzo a una persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato. Il reato che ha portato alla lesione deve tuttavia presentare una certa intensità. L'indennizzo dello Stato è sussidiario e limitato verso l'alto. In caso di lesione grave è prevista una riparazione morale (il cui importo è pure limitato verso l'alto). Il Tribunale federale ha precisato quando e in che misura una persona vittima di discriminazione razziale possa essere considerata una vittima ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LAV: il requisito è soddisfatto se l'atto di discriminazione razziale 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[15]. Nella sua decisione, il Tribunale sottolinea che a essere determinante per la qualifica di vittima non è la gravità del reato, ma il

14 Si veda DTF 129 I 392, consid. 3.2.2.

15 DTF 128 I 218, consid. 1.5 e 1.6.

grado di coinvolgimento della persona interessata[16].

Dato che sono considerate reati perseguibili d'ufficio, le violazioni della norma penale contro la discriminazione razziale possono essere denunciate alle autorità istruttorie (polizia o ministero pubblico) non soltanto dai diretti interessati, ma da qualsiasi persona a conoscenza dei fatti. Dopo la denuncia 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, la procura intenta causa dinanzi al competente tribunale penale di primo grado. Se il quadro probatorio è chiaro, generalmente la stessa procura emette una decisione senza adire il tribunale (decreto d'accusa, decreto di abbandono o di non luogo a procedere).

Per quanto riguarda la norma penale contro la discriminazione razziale, durante il periodo in esame il dibattito, innescato da un'iniziativa parlamentare, si è focalizzato soprattutto sulla sua estensione alla discriminazione basata sull'orientamento sessuale[17]. Nel corso dell'elaborazione della proposta legislativa, si è intensamente discusso dell'opportunità di includere, oltre all'orientamento sessuale, anche il criterio dell'identità di genere. Nel voto finale, il Parlamento ha però bocciato la proposta. Contro il progetto di legge è stato lanciato con successo Il referendum. Sarà pertanto il Popolo a decidere.

Il diritto civile pone in primo piano l'eliminazione, la cessazione e l'accertamento di una discriminazione. Le persone lese nella loro personalità in ragione di una discriminazione razziale possono invocare il principio della protezione della personalità sancito dal diritto civile (art. 28 segg. CC). Nel mondo del lavoro si applica in particolare il principio della 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). 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 CC). Malgrado queste norme, la protezione del 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 suo rapporto pubblicato nel 2016 in adempimento del postulato Naef

16 Ibidem, consid. 1.2.

17 Iniziativa parlamentare Reynard 13.407 «Lottare contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale» del 7 marzo 2013.

12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione», il Consiglio federale ha valutato diverse misure per migliorare la protezione contro la discriminazione nel diritto privato, in particolare l'introduzione di ulteriori norme di protezione in alcuni settori retti dal diritto privato (p. es. il diritto del lavoro, il diritto della locazione, il diritto contrattuale generale), l'estensione del campo d'applicazione dell'azione collettiva prevista dal diritto civile, la riduzione delle spese procedurali nei procedimenti civili e misure di sensibilizzazione al problema della discriminazione multipla.

Su questa base, ha elaborato una modifica del Codice di procedura civile, posta in consultazione nella primavera del 2018, con l'obiettivo di offrire ai cittadini un migliore accesso alla giustizia e di consolidare quindi ulteriormente l'applicazione del diritto privato. Il progetto prevede in particolare di limitare le anticipazioni delle spese processuali ad al massimo la metà del loro importo presumibile. Questo renderebbe più facile alle persone che non possono beneficiare del gratuito patrocinio far valere i propri diritti in sede processuale. L'azione collettiva non dovrà più essere limitata alle lesioni della personalità, ma essere estesa per esempio anche alle controversie in materia di diritto del lavoro o di locazione. Un'organizzazione attrice – per esempio una società – potrà inoltre fa valere in proprio nome pretese finanziarie per singoli appartenenti al gruppo di persone rappresentato. Il progetto deve ancora essere trattato in Parlamento. Oltre alle misure legislative previste, il potenziamento e lo sviluppo qualitativo dei centri di consulenza cantonali e comunali rimangono tuttavia i principali pilastri per rafforzare l'accesso alla giustizia delle persone vittima di discriminazione razziale[18].

Nel suo studio del 2015 sull'accesso alla giustizia nei casi di discriminazione, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) è giunto alla conclusione che i giuristi specializzati in protezione della discriminazione non sono ancora sufficientemente informati e sensibilizzati[19], nonostante i diritti umani e la legislazione in materia di discriminazione razziale rientrino tra le materie obbligatorie nelle facoltà di diritto svizzere. Non è tuttavia previsto nessun ulteriore corso obbligatorio per i giudici (l'organizzazione dei tribunali cantonali e la formazione dei magistrati che vi lavorano è di competenza dei Cantoni) e neppure per i pubblici ministeri e i magistrati della Confederazione la legislazione prescrive una formazione specifica[20]. Alcune scuole universitarie offrono tuttavia su base volontaria corsi e seminari

18 Si veda in merito il capitolo 6.1.1 («Inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC»).

19 Kälin, Walter/Locher, Reto et al.: Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Centro Svizzero di competenza per i diritti umani, Berna 2016: www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen > Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» (26.5.2016).

20 Si veda p. es. l'art. 42 della legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS 173.71).

sulla discriminazione o prevedono di farlo in futuro (p es. le università di Ginevra e Basilea). Nel 2017 il SLR ha inoltre organizzato insieme al CSDU un convegno sull'accesso alla giustizia in caso di discriminazione razziale. Rivolto a giuristi specializzati e collaboratori dei servizi di consulenza, il convegno ha fornito un quadro dell'attuale situazione giuridica in Svizzera e ha tematizzato aspetti, ostacoli e strategie inerenti al diritto civile e penale[21].

Con lo stesso obiettivo, il SLR, in collaborazione con la segreteria della Commissione federale contro il razzismo (CFR), ha rielaborato e convertito in un'applicazione web la sua guida giuridica. La nuova «Guida giuridica per vittime di discriminazione razziale», pubblicata on-line nel luglio del 2017[22], offre a consulenti specializzati, giuristi e persone che seguono corsi o formazioni in materia un rapido accesso alle informazioni di cui hanno bisogno. La guida propone un quadro delle definizioni, della situazione giuridica e dell'offerta di consulenza e tratta in dettaglio le disposizioni applicabili nei singoli ambiti della vita (p. es. lavoro, alloggio, tempo libero). Oltre agli strumenti giuridici, sono presentate anche soluzioni extragiudiziali. La guida non sostituisce la consulenza legale, ma fornisce un primo quadro della situazione giuridica e dovrebbe consentire 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.

Nel periodo in esame sono stati depositati una sessantina di interventi parlamentari su un ampio ventaglio di temi inerenti al razzismo, alla discriminazione razziale e ai diritti umani in Svizzera. L'attenzione si è concentrata sempre più sulle questioni relative ai rapporti della Svizzera con il colonialismo e la globalizzazione e alla regolamentazione dei media digitali[23]. Dove utile e opportuno, singoli interventi sono commentati più in dettaglio nei capitoli tematici.

21 Gli atti del convegno sono consultabili sul sito del SLR: www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Basi legali.

22 www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/introduzione/i115.html

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 combatterli[24].

Oggi diverse istituzioni rilevano i comportamenti e gli atteggiamenti razzisti o discriminatori. Gli organi statali censiscono gli atti giuridicamente rilevanti che sfociano in una denuncia, un processo o una condanna. I media e le organizzazioni indipendenti, come i servizi di consulenza o di assistenza, registrano anche episodi non destinati a essere portarti dinanzi alle autorità giudiziarie. Le indagini rappresentative, infine, danno un quadro delle discriminazioni subìte e degli atteggiamenti della popolazione rispetto a razzismo e discriminazione razziale.

Il presente capitolo mostra dapprima l'andamento del numero di episodi di razzismo negli ultimi 30 anni in Svizzera sulla base del confronto e della sintetizzazione 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 (caratteristiche della discriminazione, ambiti della vita in cui avviene, indicazioni sulla situazione socioeconomica delle vittime e degli autori). Infine ne vengono evidenziati i parallelismi con gli atteggiamenti della popolazione. I termini impiegati e le valutazioni sono tratti dalle rilevazioni e dalle indagini usate come fonti; dal punto di vista giuridico sono considerati episodi di razzismo o di discriminazione razziale soltanto i casi oggetto di una condanna giudiziaria.

I 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 svolto per la

24 Si veda il rapporto «Misure d'integrazione» e l'allegato «Pacchetto di misure», capitolo 3.9 «Misure del Servizio per la lotta al razzismo SLR», Berna, 30 giugno 2007: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporto «Misure d'integrazione» e allegato «Pacchetto di misure»; e gli obiettivi del Consiglio federale 2008, obiettivo 10 «Promuovere la coesione sociale»: www.bk.admin.ch > Documentazione > Condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte I > Obiettivi del Consiglio federale 2008.

prima volta nel 2016. L'indagine è stata sviluppata sulla base delle esperienze maturate nel corso del progetto pilota omonimo, attuato negli anni 2010-2014 dall'istituto di ricerca gfs.bern su incarico del SLR e della SEM in collaborazione con altri organi federali. Poiché il metodo di rilevazione ha dovuto essere adeguato ai criteri e agli standard dell'UST, i dati del 2016 e del 2018 possono essere paragonati a quelli del progetto pilota soltanto in misura limitata; questa discontinuità è evidenziata in tutti i grafici e tutte le analisi.

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 attendibili fondate su cifre assolute. Per contro, grazie alla loro complementarità, possono essere perlomeno in parte sintetizzati in modo da individuare sviluppi e confermare o confutare ipotesi sul lungo periodo[25].

Il fatto che nella statistica pubblica svizzera non siano rilevati dati relativi al razzismo nei confronti di gruppi specifici è stato criticato da organi internazionali (in particolare CERD, ECRI), ma anche dalle organizzazioni delle vittime (p. es. al convegno sul razzismo contro i neri organizzato nel maggio del 2018 dal SLR). Per questa ragione, nell'estate del 2018 il SLR e l'UST hanno deciso di conferire a un esperto esterno il mandato di esaminare la prassi in Svizzera[26].

Sulla base dell'analisi degli impegni 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 considerazione per la statistica pubblica in 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. capitolo 4).

I dati sui gruppi della popolazione potenzialmente esposti alla discriminazione razziale devono pertanto essere rilevati, come finora, attingendo a fonti diverse (statistica pubblica e dati di organizzazioni private, indagini quantitative e ricerche qualitative). Il rapporto raccomanda pertanto di rendere più visibili i dati disponibili e di intensificare la ricerca approfondita o di sfruttare meglio le possibilità offerte dalla statistica (p. es. studi sul lungo termine che collegano i dati delle indagini con i dati dei

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, di norma, le cifre sono indicate senza decimali e ai valori assoluti si preferiscono i valori percentuali.

26 Haug, Werner: Daten zu Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen. Stand und Optionen für Statistik und Forschung. Berna, 2019: www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung > Studien und Beiträge (disponibile da fine 2019 in tedesco e francese).

registri). In linea di principio, occorre verificare costantemente se e come la statistica pubblica rispecchi a medio e lungo termine l'eterogeneità della società svizzera.

In linea con queste raccomandazioni, il SLR proseguirà e svilupperà, in collaborazione con l'UST, la raccolta avviata nel 2012 dei dati disponibili sulla discriminazione razziale in Svizzera nel suo rapporto biennale. In collaborazione con i servizi e le organizzazioni che rilevano dati in Svizzera e con l'aiuto di un esperto esterno del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM), ha inoltre elaborato una panoramica dei dati disponibili con l'indicazione delle diverse fonti[27]. Infine, esaminerà anche misure volte a promuovere ulteriormente la ricerca in questo ambito.

5.1 INDAGINE SULLA CONVIVENZA IN SVIZZERA

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 sulle diverse forme di razzismo e su alcuni aspetti della convivenza e dell'integrazione. L'attuazione è stata affidato all'UST. Dal 2016, l'indagine CiS è condotta ogni due anni. Negli anni intermedi è svolta un'indagine più breve per approfondire singoli temi o esplorare nuovi problemi. L'indagine completa 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.

Il nuovo strumento è stato sviluppato sulla base delle esperienze maturate nel corso dell'omonimo progetto pilota svolto dall'istituto di ricerca gfs.bern. Nella sua forma definitiva è però stato integrato nelle rilevazioni Omnibus del censimento della popolazione federale dell'UST, il che ha comportato diversi adeguamenti[28]. Per questo motivo, i dati delle indagini dell'UST del 2016 e del 2018 possono essere paragonati soltanto in misura limitata con quelli del progetto pilota 2010-2014 e potranno essere analizzati in modo più dettagliato soltanto a partire dalla terza indagine, prevista nel 2020.

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

- Sensazione di essere disturbati dalla presenza di determinati gruppi: quante persone si sentono quotidianamente disturbate dalla presenza di persone diverse per nazionalità, colo-

27 www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Panoramica dei dati disponibili.

28 Un quadro dettagliato degli adeguamenti è fornito in: «Discriminazione razziale in Svizzera», rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016. Dipartimento federale dell'interno, Berna, 2017, pag. 24 segg.: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera».

re della pelle, religione o lingua o perché non stanziali? Quante persone si sentono disturbate dalla presenza sul lavoro o nel vicinato di persone diverse per nazionalità, colore della pelle, religione o lingua?
- Atteggiamenti rispetto a 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 verso gli stranieri: come sono giudicati i diritti e i doveri degli stranieri, quali comportamenti o ruoli se ne attendono o come se ne valutano quelli reali?
- Sensazione di minaccia: quante persone si sentono minacciate dalla presenza di stranieri o, viceversa, dagli svizzeri, in generale o in relazione ai loro conflitti politici o sul mercato del lavoro?
- Discriminazione e violenza vissute in prima persona: qual è la quota della popolazione che afferma di essere stata personalmente vittima di discriminazione o di violenza? In quali situazioni sono state vissute queste esperienze 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'UST[29]. In questo capitolo e nel capitolo 6 saranno messi in relazione con altri dati e commentati. Inoltre, tutti i dati sono disponibili nella banca dati FORS e possono essere utilizzati per ulteriori progetti di ricerca[30].

Nel complesso, l'analisi dell'indagine dell'UST del 2018 mostra che la popolazione ha tendenzialmente un quadro positivo dell'integrazione dei migranti. Il razzismo è percepito come problema sociale serio e quasi un terzo della popolazione ritiene che sia necessario fare di più per combatterlo. Secondo loro, a dover agire è in primo luogo lo Stato, ma anche il singolo e la politica devono assumersi le loro responsabilità.

Il 21 per cento della popolazione si sente disturbato dalla presenza di persone non stanziali, il 12 per cento da persone che parlano un'altra lingua, il 10 per cento da persone che professano un'altra religione e il 7 per cento da persone di altra nazionalità o di diverso colore della pelle. A prima vista, la percentuale delle persone che si sentono disturbate da un modo di vita non stanziale può sorprendere. Percentuali simili sono tuttavia state rilevate anche in Germania e in altri Paesi

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

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 delle indagini pilota di gfs.bern sono pubblicati all'indirizzo forsbase.unil.ch/project/study-public-detail/13142/.

europei, pur se non riferite al modo di vita nomade, ma a determinati gruppi della popolazione, quali i sinti o i rom (che solo in parte conducono una vita nomade)[31]. L'indagine intermedia prevista nel 2019 sarà focalizzata sugli atteggiamenti nei confronti del modo di vita non stanziale, cioè nei confronti degli jenisch, dei sinti/manouche e dei rom.

Delle persone che hanno affermato di sentirsi disturbate nella vita quotidiana dalla presenza di appartenenti ai gruppi elencati, il 25 per cento lo è sul lavoro e il 18 per cento nel vicinato[32]. Eliminando il fattore «lingua» dalle domande sul contesto lavorativo, i dati relativi alla vita quotidiana, al lavoro e al vicinato sono tutti più o meno del 12 per cento. Sulla base delle interviste condotte nella fase sperimentale si può ragionevolmente ritenere che in questo caso le risposte degli interpellati riflettano più problemi funzionali (è più difficile lavorare insieme se non si parla la stessa lingua) che non atteggiamenti di rifiuto. Questo approccio esplicativo deve tuttavia essere ulteriormente approfondito.

I risultati dell'indagine CiS lasciano intendere la stessa ambivalenza in Svizzera nei confronti degli stranieri già constatata nei Paesi limitrofi. Da una parte, la popolazione riconosce la loro utilità economica (il 64% pensa che l'economia abbia bisogno di forza lavoro proveniente dall'estero), dall'altra non mancano però le voci critiche (il 47% ritiene che gli stranieri abusino del nostro sistema sociale e il 28% pensa che l'impiego di forza lavoro proveniente dall'estero causi disoccupazione tra gli svizzeri). Non sorprende quindi che meno della metà della popolazione (47%) sia favorevole alla concessione di diritti politici agli stranieri.

Il sostegno al ricongiungimento familiare (61%), l'approvazione dello «ius soli» per gli stranieri nati in Svizzera (57%) e la disapprovazione del rimpatrio dei lavoratori al momento in cui il lavoro scarseggia (67%) testimoniano che gli stranieri che già risiedono nel nostro Paese sono perlopiù accettati come parte integrante della società. Tuttavia, queste stesse cifre dimostrano anche che una parte considerevole della popolazione guarda con diffidenza anche agli stranieri residenti, il che può trasformarsi in una sensazione di minaccia. Questa sensazione è però diminuita tra il 2016 e il 2018.

il 12 per cento della popolazione afferma di sentirsi minacciato dalla presenza di stranieri in generale (2016: 18%). Il 63 per cento si sente minacciato quando gli immigrati trasferiscono sul nostro territorio i loro conflitti (2016: 67%) e il 16 per cento dalla presenza di stranieri sul mercato del lavoro (2016: 19%). Vi-

31 Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlino settembre 2014. L'allegato 4 dello studio fornisce un quadro delle indagini statistiche condotte in Germania e nello spazio europeo.

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

ceversa, il 40 per cento delle persone straniere interpellate si sentono minacciate quando gli svizzeri affrontano i loro conflitti interni sulla loro pelle (2016: 44%) e il 9 per cento dagli svizzeri sul mercato del lavoro (2016: 10%) e il 4 per cento asserisce di sentirsi minacciato dagli svizzeri in generale (invariato rispetto al 2016).

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 95 per cento degli interpellati ritiene che i neri e gli ebrei siano esseri umani con pregi e difetti come tutti gli altri; il 93 per cento lo pensa dei musulmani.

Nell'inchiesta dell'UST sono rilevate le esperienze individuali di discriminazione e/o violenza razziale degli interpellati. Negli ultimi cinque anni, il 24 per cento della popolazione è stato vittima di discriminazione, l'11 per cento di violenza psichica e il 3 per cento di violenza fisica a causa della loro appartenenza a un determinato gruppo della popolazione. I moventi citati sono soprattutto la nazionalità (58%) e la lingua (27%), seguiti dalla religione (15%) e dal colore della pelle o da altre caratteristiche fisiche (15%). La discriminazione è stata subìta soprattutto nel contesto lavorativo (50%) e nello spazio pubblico (25%). Meno citati la formazione (19%), la ricerca di un alloggio, il tempo libero e i contatti con l'amministrazione (10% ciascuno), la polizia (8%) e l'accesso a ristoranti, bar e locali notturni (7%).

5.2 SINTESI DEI DATI: NUMERO DI EPISODI MANIFESTI

Gli episodi manifesti si dividono in due categorie: quelli che hanno conseguenze legali (episodi sanzionati dalla legge) e quelli che probabilmente 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 discriminazioni subìte dagli interpellati[33].

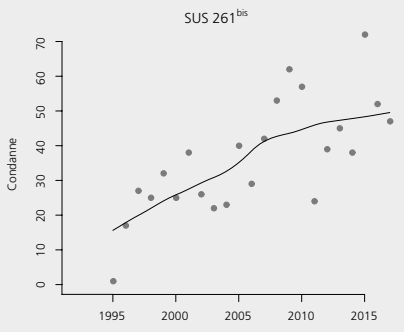
Contrariamente agli episodi di discriminazione, che registrano un aumento medio meno marcato negli ultimi anni, sul lungo termine si può osservare un costante aumento delle condanne per crimini razzisti, anche se in singoli anni il numero delle condanne si discosta notevolmente da questa tendenza.

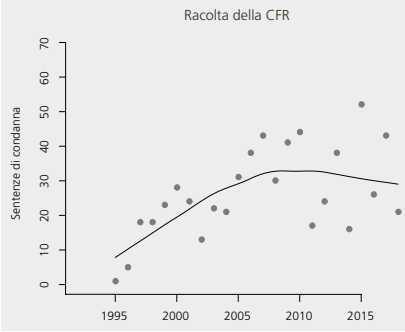
5.2.1 EPISODI SANZIONATI DALLA LEGGE: CONDANNE

La raccolta di casi giuridici della CFR (raccolta della CFR) censisce, descrive e analizza le decisioni e le sentenze passate in giudicato per violazione dell'artico-

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 è il caso nel presente rapporto. Va inoltre sottolineato che, per vari motivi, le decisioni vengono talvolta comunicate solo anni dopo, il che si ripercuote retroattivamente sulla serie di dati.

lo 261bis CP, che le sono messe a disposizione dal Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e in parte anche direttamente e in forma anonimizzata dai tribunali o dal pubblico ministero[34]. La Statistica delle condanne penali (SUS) dell'UST rileva tutte le condanne pronunciate in virtù degli articoli 261 CP (perturbamento della libertà di credenza e di culto) e 261bis CP





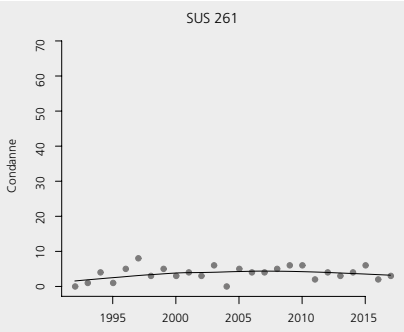


Grafico 1: episodi manifesti di discriminazione sanzionati da servizi statali: violazioni degli articoli 261 e 261bis CP. I cerchietti indicano il numero di condanne per anno; la linea di tendenza è stata lisciata utilizzando una regressione locale di tipo LOESS.

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 leggermente da quelle del rapporto del 2016. 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. È quindi possibile che le cifre relative al 2018 debbano essere corrette verso l'alto negli anni successivi.

registrate nel casellario giudiziale[35]. Per motivi di comparabilità ono considerati in seguito soltanto i reati per i quali è stata emessa una condanna passata in giudicato[36].

Il grafico 1 mostra che dall'introduzione dell'articolo 261bis CP il numero di casi sanzionati penalmente aumenta costantemente. 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 la crescita tende a rallentare. Considerate su più anni, le condanne per violazione dell'articolo 261bis CP si attestano invece a un livello relativamente basso.

5.2.2 EPISODI DI DISCRIMINAZIONE VISSUTA

I servizi di consulenza e notifica 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 centro di consulenza, non vogliono elaborare la discriminazione subìta avvalendosi di una consulenza professionale o non hanno vissuto l'episodio come una discriminazione. Si può inoltre presumere che molte vittime non si rivolgano a servizi di consulenza specializzati, ma a servizi o persone di fiducia che non registrano né notificano gli episodi di discriminazione come tali.

Come già esposto nella parte introduttiva, è possibile censire gli episodi di discriminazione razziale soltanto ricorrendo a varie fonti di dati e adottando diversi approcci. Questa eterogeneità è necessaria per ottenere una panoramica differenziata dei dati disponibili. 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 statisco.

Negli ultimi anni, l'aumento medio degli episodi di discriminazione vissuta è stato meno marcato. Questo malgrado

35 Una sentenza pronunciata in virtù dell'articolo 261bis 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 Servicio delle attività informative della Confederazione (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, come mostra la curva nel grafico 1, il loro numero continua a diminuire anche negli anni successivi (2008: 76; 2017: 16).

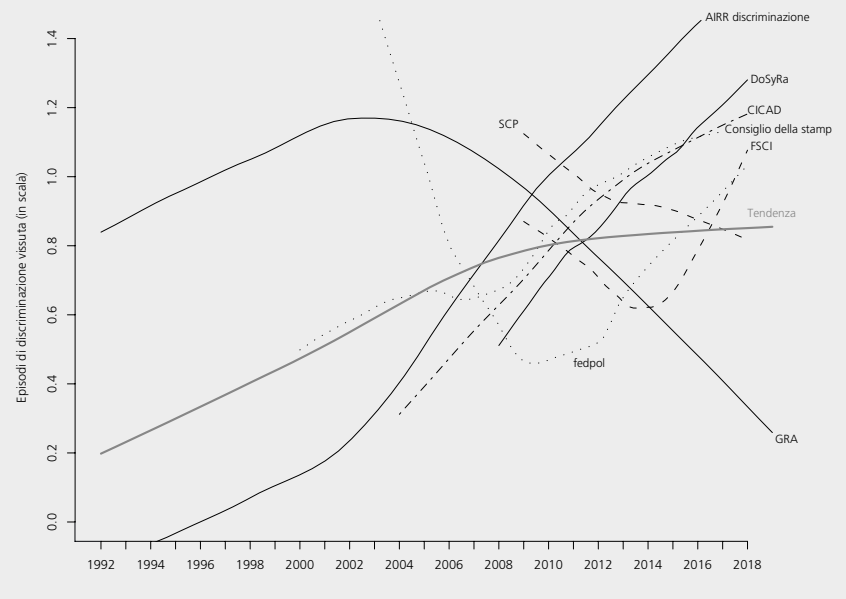


Grafico 2: episodi manifesti vissuti come discriminatori dalle vittime: casi trattati nell'attività di consulenza, episodi noti, denunce e dati dei servizi di notifica. Per il confronto temporale, tutti i dati sono stati normalizzati (in scala) e sono indicate solo le linee di tendenza (LOESS). Per ragioni metodologiche, i casi di odio razziale trattati dall'AIRR non sono mostrati, ma la loro linea piatta è presa in considerazione nella tendenza. La linea nera rappresenta la media «lisciata» delle linee di tendenza «lisciate».

diverse fonti indichino una tendenza al rialzo (grafico 2)[37]. Sono diminuiti in particolare i casi censiti nei rapporti della Fondazione contro il razzismo e l'an-

37 Fonti considerate: banca dati DoSyRa, rapporto sull'antisemitismo del CICAD (solo per la Svizzera francese), rapporto sull'antisemitismo della FSCI, rapporto della GRA, informazioni dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) sulla criminalità in Internet (in rapporti precedenti figuravano sotto la denominazione SCOCI), reclami presentati al Consiglio svizzero della stampa, ricorsi deposti all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR), reati riportati nella SCP. L'aumento del numero di episodi potrebbe essere ascritto 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.

tisemitismo (GRA)[38] e nella Statistica criminale di polizia (SCP). Secondo la GRA gli episodi di razzismo sono cresciuti sino al 2004 per poi calare nettamente. In base ai rapporti della Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) il numero di episodi è stato particolarmente elevato nel 2014, ma negli anni successivi è di nuovo rientrato nella media a lungo termine. Il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) registra per contro un ulteriore aumento.

5.3 CARATTERISTICHE DI DISCRIMINAZIONE

Le caratteristiche vere o presunte su cui si fonda la discriminazione sembrano essere relativamente stabili nel tempo[39]. I dati disponibili dell'Indagine sociale europea (ESS) per gli anni dal 2002 al 2014 indicano un aumento della discriminazione basata sulla nazionalità, che però in base alle cifre del 2016 sembra rallentare, mentre non evidenziano alcuna crescita per le altre caratteristiche.

5.3.1 QUOTA DELLE SINGOLE CARATTERISTICHE 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 50% ca. dei casi nel 2018), seguita da quella fondata sul colore della pelle. Secondo la raccolta della CFR, le sentenze per violazione dell'articolo 261bis CP sono invece soprattutto la conseguenza di episodi di discriminazione dovuti alla religione (con il 39% dei casi, la quota del 2018 si situa lievemente al di sotto della media sul lungo termine) o al colore della pelle (con il 61% dei casi, la quota è chiaramente superiore alla media sul lungo termine). Sempre secondo la raccolta della CFR gli episodi di antisemitismo sono proporzionalmente più numerosi dei casi di ostilità antimusulmana, mentre in base ai dati della banca DoSyRa la situazione è chiaramente inversa. Tutte queste differenze fanno pensare che gli utenti scelgano, secon-

38 Il rapporto sull'antisemitismo della FSCI registra gli episodi antisemiti verificatisi nella Svizzera tedesca. Nel 2008 e 2009 le cifre erano documentate dalla FSCI, dal 2010 il rapporto è pubblicato in comune da FSCI e GRA. Il rapporto non registra soltanto episodi notificati, 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 soltanto 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 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).

do il tipo di discriminazione subìta, di ricorrere ai centri di consulenza che alimentano la banca dati DoSyRa o di intentare una causa che sarà poi registrata nella raccolta della CFR..

Fonte	Nazionalità	Colore della pelle	Religione	di cui ebrei	di cui musulmani	Vita nomade
CICAD			174	174		
FSCI			42	42		
DoSyRa	142	96	50	2		
CFR	0	11	7	4	44	4

Tabella 1: numero assoluto di episodi di discriminazione manifesta per movente. Le cifre si riferiscono al 2018, ma non tutte le condanne censite nella raccolta della CFR hanno potuto essere classificate.

Le differenze rilevate sono sostanzialmente immutate da diversi anni. In linea con l'evoluzione generale (cfr. grafico 2), nella banca dati DoSyRa si riscontra un aumento degli episodi dovuti a nazionalità, colore della pelle e religione. Tra il 2008 e il 2018, il numero delle consulenze per episodi legati alla nazionalità è salito da 33 a 142, quello delle consulenze per episodi dovuti al colore della pelle da 26 a 96 e quello delle consulenze per episodi dovuti alla religione da 4 a 50 (per un totale di 278 segnalazioni nel 2018)[40]. Nella raccolta della CFR il numero di episodi correlati alla nazionalità è rimasto relativamente stabile tra il 2008 e il 2018 (2008: 6; 2017: 6; 2018: 0), mentre è aumentato negli ultimi tre anni quello degli episodi correlati al colore della pelle (2008: 4; 2017: 9; 2018: 11). 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, mentre nel 2017 e nel 2018 il loro numero è nuovamente calato non lasciando così intravvedere un'inversione di tendenza. Come già citato nel capitolo 5.2.2, anche i dati sugli episodi di antisemitismo del CICAD e della FSCI rilevano un picco nel 2014 per poi calare leggermente[41].

40 Per quanto riguarda le consulenze in casi correlati alla nazionalità, va osservato che generalmente a rivolgersi ai centri 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 centri di consulenza, in quanto temono, dichiarandosi tali, di compromettere la propria situazione.

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

il 55%

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

5.3.2 CARATTERISTICHE DI DISCRIMINAZIONE: DISCRIMINAZIONE VISSUTA PER GRUPPO D'APPARTENENZA

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

L'ESS chiede dal 2002 agli interpellati se appartengono a un gruppo oggetto di discriminazione. Per la maggior parte dei gruppi (suddivisi per colore della pelle/«razza»[42], religione, lingua, appartenenza etnica), il numero delle risposte positive si situa costantemente tra lo 0,3 e l'1,6 per cento della popolazione. Per contro, il numero di persone

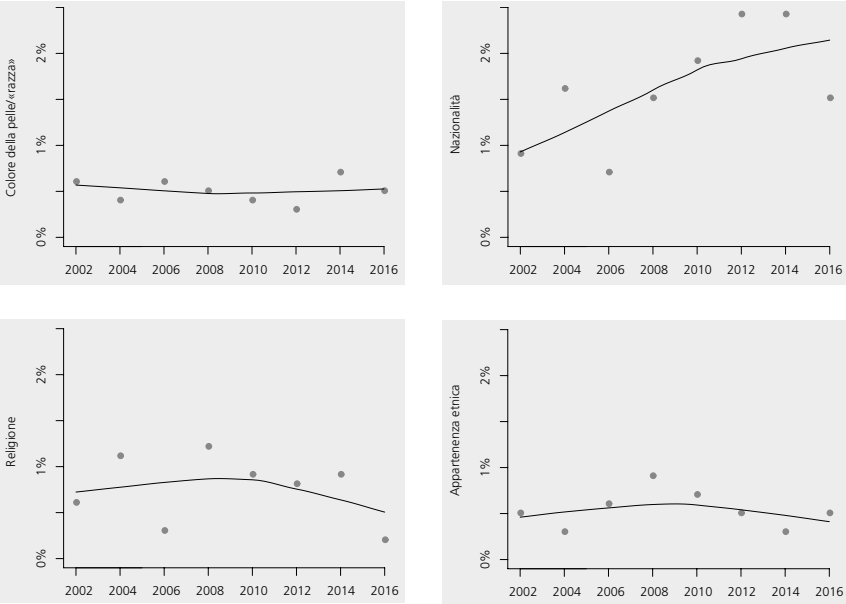


Grafico 3: episodi manifesti secondo l'ESS. Percentuale della popolazione che dichiara di appartenere a un gruppo discriminato a causa della «razza», della nazionalità, della religione o dell'appartenenza etnica. I cerchietti indicano la percentuale (osservata) in un determinato anno; la linea di tendenza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

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

che dichiarano di appartenere a un gruppo discriminato a causa della nazionalità è nettamente aumentato, passando dall'1 per cento circa nel 2002 al 2,5 per cento della popolazione nel 2012 e nel 2014 e all'1,5 per cento nel 2016. La situazione di ogni gruppo considerato è illustrata nel grafico 3.

Ulteriori dati sono forniti dall'indagine CiS. Come nell'ESS, la discriminazione dovuta alla 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 discriminate (il 24% ca. degli interpellati) e non alla 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 (il 2% ca. della popolazione), ma corrisponde più o meno alla percentuale di neri residenti in Svizzera, il che fa pensare a una prevalenza molto elevata[43].

Movente	citato
Nazionalità	58 %
Lingua, accento	27 %
Religione	15 %
Colore della pelle e altre caratteristiche fisiche	15 %
Appartenenza etnica	11 %

Tabella 2: movente secondo l'indagine CiS del 2018. Percentuale di coloro che dichiarano di essere discriminati, secondo il movente (possibilità di citare più moventi).

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 nella quotidianità professionale. Sulla ricerca di un alloggio e il tempo libero/la vita notturna i riscontri delle fonti utiliz-

Fonte	Ricerca di lavoro	Ricerca di alloggio	Scuola/ Studio	Quotidiano lavorativo	Amministrazione pubblica	Tempo libero/ Vita notturna	Sistema sanitario	Sport/ Vita associativa
DoSyRa	3%	7%	14%	21%	7%	3%	2%	4%
CiS		11%	19%	35%	10%	7%	4%	10%

Tabella 3: ambito della vita teatro della discriminazione secondo diverse fonti. I dati si riferiscono al 2018. Nelle fonti è possibile la citazione di più ambiti della vita.

43 Si vedano anche le descrizioni di razzismo vissuto in: Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier: Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione. SFM Studies #67i. SFM, Università di Neuchâtel, Neuchâtel 2017.

zate sono contraddittori. Nella banca dati DoSyRa e nell'indagine CiS la tendenza è stabile nel tempo.

Negli ultimi tre anni, i casi registrati nella banca dati DoSyRa hanno riguardato in misura crescente la scuola e la formazione (38 su un totale di 278 segnalazioni) e il posto di lavoro (58). In confronto ai dati dell'indagine CiS, le cifre della banca dati DoSyRa relative alla quotidianità professionale sono basse. Negli altri settori della vita, la tendenza a lungo termine appare stabile. Nel 2018, gli episodi di discriminazione da parte della polizia sono stati il 9 per cento dei casi censiti nella banca dati DoSyRa e sono stati citati dall'8 per cento delle persone interpellate con esperienza di discriminazione. Nell'indagine CiS sono stati rilevati relativamente pochi casi di discriminazione nell'amministrazione pubblica e nel sistema sanitario. Negli ultimi tre anni, la raccolta della CFR ha registrato parecchi episodi nei social media (17 nel 2017 e 7 nel 2018).

5.5 FORMA DI DISCRIMINAZIONE

La forma o il mezzo di discriminazione sono rilevati in quattro fonti[44]. Le forme più frequenti di discriminazione razziale sono il razzismo verbale e la disparità di trattamento discriminatoria; gli attentati all'integrità fisica sono invece piuttosto rari. L'indagine CiS 2018 lo conferma: il 24 per cento della popolazione ha dichiarato di essere stata discriminata, ma solo il 3 per cento ha subìto violenze fisiche[45].

Forma di discriminazione	DoSyRa	GRA	FSCI	CFR
Attentati all'integrità fisica	5%	0%	2%	0%
Disparità di trattamento e discriminazioni non meglio precisate	42%	4%	0%	57%
Dichiarazioni verbali	49%	0%	76%	14%
Danni alla proprietà	1%	8%	12%	4%
Diffusione di scritti/supporti audio	2%	4%	0%	0%
Lettere	0%	0%	0%	11%
Raduni di estrema destra	0%	17%	10%	4%
Altre	1%	27%	0%	14%

Tabella 4: forma di discriminazione in quattro fonti. I dati della CFR si riferiscono al 2017, poiché non è ancora stato possibile classificare quelli del 2018.

44 DoSyRa, CFR, GRA e FSCI

45 Nella tabella 4 le suddivisioni differenziate della banca dati DoSyRa e del rapporto della GRA sono state raggruppate per consentire un confronto.

Ci sono grosse differenze tra le fonti: nella banca dati DoSyRa sono censiti casi trattati dai centri di consulenza, mentre la GRA rileva episodi o dichiarazioni 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 piuttosto danni alla proprietà, episodi verificatisi in pubblico e raduni dell'estrema destra di carattere razzista (ma non necessariamente penalmente rilevanti).

In termini proporzionali, dal 2008 nella banca dati DoSyRa il numero di casi di discriminazione e dichiarazioni verbali è leggermente cresciuto, ma la crescita è rallentata. È calata al contrario la diffusione di scritti. 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 affermazioni verbali dal 2010, un ritorno alla media sul lungo termine, mentre sono diminuiti gli attentati all'integrità fisica. La maggior parte dei dati della raccolta della CFR appaiono relativamente stabili nel tempo, tuttavia anche qui è riscontrabile un calo della diffusione di scritti. Nel 2017 è inoltre stato rilevato un numero particolarmente elevato di casi di disparità di trattamento e di discriminazione rispetto agli anni precedenti.

5.6 DATI SU AUTORI E VITTIME

È raro che vengano rilevate indicazioni socioeconomiche sulle vittime e sugli autori di discriminazioni, e quando sono rilevate non sono rese pubbliche perché troppo sensibili. I dati più completi sono censiti nel quadro di indagini sugli atteggiamenti (p. es. informazioni socioeconomiche sulle persone con atteggiamenti negativi nei confronti di immigrati e minoranze)[46]. Poiché non si traducono necessariamente in atti discriminatori, gli atteggiamenti negativi possono dare informazioni attendibili sul profilo di chi invece ne commette effettivamente soltanto in determinati casi.

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 centri di consu-

Luogo di nascita	Svizzera	Estero	UE/AELS	Resto dell'Europa	Africa	Altro
DoSyRa 2018	19%	75%	9%	7%	37%	22%

Tabella 5: luogo di nascita delle persone registrate nel 2018 nella banca dati DoSyRa per aver richiesto consulenza.

46 ESS e indagine CiS.

lenza che alimentano la banca dati DoSyRa. I cittadini europei si rivolgono meno spesso ai centri di consulenza delle persone provenienti da Paesi dell'Asia, delle Americhe e soprattutto dell'Africa. Gli uomini denunciano più spesso delle donne casi di discriminazione, i giovani più spesso degli anziani (cfr. cap. 5.6.1). Uomini e giovani rappresentano però anche la maggior parte dei condannati per discriminazione razziale (cfr. cap. 5.6.2).

5.6.1 VITTIME DI DISCRIMINAZIONI

La banca dati DoSyRa censisce determinate caratteristiche delle persone che chiedono consulenza. Nei casi registrati i richiedenti maschi sono lievemente sovrarappresentati. L'ESS e l'indagine CiS non rilevano invece differenze sostanziali tra i sessi. Questo significa che gli uomini ricorrono sì un po' più spesso ai centri di consulenza, ma che la frequenza della discriminazione (in particolare di quella dovuta alla religione o al colore della pelle) non dipende dal sesso delle vittime. Gli stranieri dichiarano più spesso di appartenere a gruppi discriminati.

Nella banca dati DoSyRa, l'età non è rilevata in modo da permettere un confronto. L'indagine CiS è più informativa, in quanto rileva le caratteristiche demografiche essenziali delle persone discriminate perché appartenenti a un determinato gruppo.

Fascia d'età	Si sente discriminato 2016	2018
15-24 anni	28%	38%
25-39 anni	31%	34%
40-54 anni	22%	24%
55-64 anni	20%	18%
65 e più anni	8%	11%

Tabella 6: persone che si sentono discriminate secondo l'età, indagine CiS del 2016 e del 2018.

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 di 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[47].

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 la probabilità di sentirsi parte di un gruppo discriminato è pressoché uguale nelle zone urbane e in quelle rurali.

5.6.2 AUTORI DI DISCRIMINAZIONI

La SUS e la SCP forniscono un quadro sommario dei profili delle persone accusate o condannate. Gli autori di discri-

47 Il forte aumento nella fascia d'età più giovane può essere riconducibile al fatto che i figli di immigrati cresciuti in Svizzera si aspettano meno di essere vittima di discriminazione e quindi la percepiscono in modo più intenso quando succede (cfr. Auer, Daniel/Ruedin, Didier: Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In: Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus. Steiner, Ilka/Wanner, Philippe, IMISCOE Research Series, New York, Springer 2019).

	U	D	0-17	18-34	35-59	60+	Svizzeri	Stranieri
SUS 261bis CP	89%	11%	4%	30%	38%	28%	73%	27%
SCP (accusati)	78%	22%	2%	25%	53%	20%	71%	29%

Tabella 7: condannati (SUS, 2017) e accusati (SCP, 2018) per sesso (U, D), fasce d'età e nazionalità (in percentuale).

minazioni 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.

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, indagini ed esperimenti indicano abbastanza chiaramente chi tende ad avere atteggiamenti negativi nei confronti di migranti o minoranze[48]. Si tratta di persone con un basso livello d'istruzione, un lavoro che richiede poche o nessuna qualifica e valori conservatori, che sono avanti negli anni, non hanno contatti con stranieri e non fanno nulla per liberarsi dei 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. L'indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (SILC) rileva una leggera diminuzione degli atteggiamenti negativi, che però,

48 Si veda p. es.: Pecoraro, Marco/Ruedin, Didier: A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. International Migration Review, 50 (3): 628-666, 2016; Freitag, Markus/Rapp, Carolin: Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. Swiss Political Science Review 19 (4): 425-46, 2013; Hainmueller, Jens/Hiscox, Michael J.: Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. American Political Science Review 104 (1): 61-84, 2010; Diekmann, Andreas/Jann, Ben et al.: Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und in der Deutschschweiz. Soziale Welt 65 (2): 185-199, 2014.

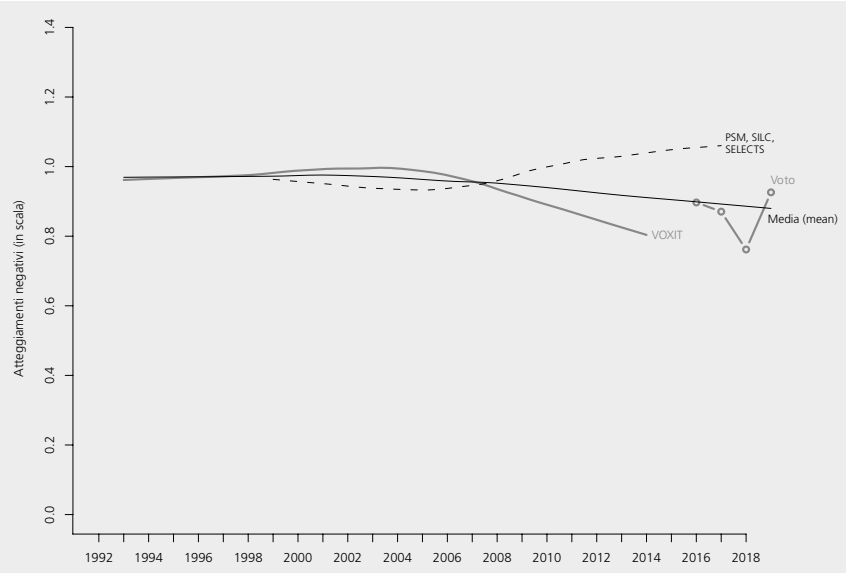


Grafico 4: atteggiamenti contrari alle pari opportunità degli stranieri. Per maggiore chiarezza sono raffigurate soltanto le linee di tendenza (LOESS).

considerati i dati di altre indagini, sono in media lievemente aumentati[49]. Dal 1993 tutte le indagini VOXIT e successivamente Voto, condotte regolarmente in occasione di elezioni o votazioni, prevedono una domanda sulle pari opportunità tra svizzeri e stranieri (nel grafico 4 una chiara avversione per le pari opportunità è considerata un «atteggiamento negativo»)[50]. La stessa domanda è posta anche in altre indagini, che però prevedono meno categorie di risposte[51]N.

Mentre secondo i dati VOXIT, la quota di interpellati che si pronuncia contro le pari opportunità è diminuita – il che influisce sulla linea di tendenza –, le altre indagini rilevano invece tendenzialmente una leggera progressione. Gli ultimi dati rilevati dall'indagine Voto nel 2019 mostrano che circa il 36 per cento della popolazione auspica migliori opportunità per i cittadini svizzeri.

49 Fonti considerate: ESS, inchiesta CiS, Programma internazionale d'indagine sociale (MOSAiCH-ISSP), studi elettorali svizzeri SELECTS, Panel svizzero delle economie domestiche (PSM), Indagine su redditi e condizioni di vita in Svizzera (SILC), indagini post-voto VOXIT e Voto.

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 PSM, MOSAiCH-ISSP, SELECTS e SILC

5.7.2 ATTEGGIAMENTI NEI CONFRONTI DI GRUPPI SPECIFICI

Gli atteggiamenti nei confronti di gruppi specifici vengono rilevati mediante indagini, le cui serie temporali sono, anche in questo caso, (ancora) brevi. Nell'indagine CiS, agli interpellati è stato chiesto di indicare in che misura condividono o respingono una serie di stereotipi negativi su determinati gruppi della popolazione (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 atteggiamenti di ostilità più diffusi sono quelli verso i musulmani (14%) e gli ebrei (13%), seguiti a una certa distanza da quelli verso i neri (7%). Queste cifre devono tuttavia essere interpretate con prudenza, in quanto dovrebbe essere analizzato più nei dettagli l'influsso della desiderabilità sociale e dell'eterogeneità dei blocchi di stereotipi presentati (tutti specifici ai singoli gruppi). Va inoltre osservato che la classifica risultata dall'indagine CiS non corrisponde né a quella che emerge dai casi censiti nella banca dati DoSyRa né a quella desumibile dalla raccolta della CFR (tabella 8). In quest'ultima dal 2017 si registra un chiaro aumento degli episodi di discriminazione contro i neri.

Nell'indagine CiS agli interpellati si chiede anche da quale tipo di persona si sentono disturbati nel quotidiano. 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 lievemente meno diffusi rispetto alle altre due categorie. Questo potrebbe essere un effetto della desiderabilità sociale. Per le risposte sul colore della pelle e gli jenisch, i sinti e i rom stanziali o nomadi non ci sono termini di paragone. Sembra tuttavia che a essere considerati come fattori di disturbo siano i segnali percepibili di un diverso modo di vita (lingua, religione, vita nomade).

Caratteristica	Si sente disturbato
Colore della pelle	7%
Nazionalità	7%
Lingua	12%
Religione	10%
Vita nomade	21%

Tabella 9: percentuale della popolazione che si sente disturbata dalle caratteristiche indicate, indagine CiS del 2018.

	Musulmani	Neri	Ebrei
DoSyRa (casi)	15%	33%	2%
CFR (casi)	17%	61%	22%

Tabella 8: percentuale di casi nel 2018; non tutte le condanne censite nella raccolta della CFR hanno potuto essere classificate.

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 certe 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. Il aumento della discriminazione vissuta tra le persone giovani nell'indagine CiS tra il 2016 e il 2018 potrebbe essere l'indizio di un'inversione di tendenza. 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 hanno subito variazioni di rilievo.

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 anziane. Il fatto che la discriminazione colpisca soprattutto gli stranieri non costituisce una sorpresa.

I moventi della 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. Quest'esempio illustra bene come le statistiche sui procedimenti giudiziari siano insufficienti a definire le dimensioni del fenomeno. A complemento, sono necessarie rilevazioni rappresentative come l'ESS e soprattutto l'indagine CiS, che censiscono in modo diretto le discriminazioni vissute. Inoltre, queste inchieste forniscono informazioni sugli atteggiamenti della popolazione. Soltanto la combinazione dei dati di diverse fonti e l'analisi delle tendenze degli atteggiamenti permette di individuare i problemi essenziali.

il 59%

della popolazione considera che le misure adottate per lottare contro il razzismo siano sufficienti, il 31% le considera invece insufficienti.

6 MISURE CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE IN SVIZZERA

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

Nel presente capitolo sono presentati dapprima i temi e le misure trasversali non circoscritti a singoli ambiti della vita o a gruppi target specifici. Anche in questo periodo l'inserimento della protezione dalla discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali (PIC) ha giocato un ruolo di grande importanza in questo senso (6.1.1). In considerazione della crescente rilevanza del razzismo in Internet, è stato aggiunto un sottocapitolo sul tema trasversale media e Internet (6.1.2). Un altro tema trasversale trattato è l'estremismo di destra (6.1.3).

Successivamente sono analizzate la situazione e le misure adottate in singoli ambiti della vita (6.2) e quelle relative a temi e gruppi della popolazione specifici (6.3). Un'attenzione particolare è costantemente rivolta agli sviluppi più importanti dal rapporto del 2016.

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, alle attività del tempo libero e ad altri ambiti rilevanti della vita sono componenti della promozione

dell'integrazione[52]. I Cantoni hanno concordato con la Confederazione l'adozione di misure affinché le persone vittima di discriminazione possano rivolgersi a consultori competenti e le istituzioni delle strutture ordinarie ricevano sostegno e consulenza sulla protezione dalla discriminazione[53]. Elaborano queste misure singolarmente o nel quadro di gruppi regionali e ne verificano l'efficacia sulla base di obiettivi e indicatori vincolanti. I PIC rispondono così a un piano d'azione nazionale per la lotta alla discriminazione ai sensi delle raccomandazioni internazionali (ONU, ECRI ecc.). La prima fase quadriennale dei PIC si è conclusa alla fine del 2017, la seconda (PIC 2) è stata avviata nel 2018 e si concluderà nel 2021.

La Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) è responsabile dei programmi globali: il SLR ha il compito di accompagnare i lavori di attuazione e di garanzia della qualità nell'ambito della protezione contro la discriminazione. Il controllo dell'attuazione dei PIC avviene per mezzo di un rapporto schematico annuale e di un rapporto più approfondito stilato al termine della fase quadriennale dei programmi. Il SLR discute direttamente con i 26 responsabili cantonali dell'integrazione i progetti previsti e le questioni emerse. Sulla base di questi documenti e colloqui, nel seguito è riportato un quadro delle attività dei Cantoni e dei problemi cui sono confrontati, Va tuttavia premesso che anche alcune Città contribuiscono in modo significativo allo sviluppo di misure innovative di lotta al razzismo e protezione dalla discriminazione. Questo perché sono spesso le Città a essere chiamate direttamente a trovare un modo costruttivo di gestire l'eterogeneità culturale e, grazie a iter decisionali più brevi, possono intervenire rapidamente e concretamente.

Garanzia di un'offerta di consulenza adeguata

Un primo obiettivo in materia di protezione dalla discriminazione fissato nei PIC è la garanzia di un'offerta di consulenza adeguata. In diversi Cantoni, una simile offerta esiste sin dall'avvio dei PIC (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH). Al termine della prima fase dei programmi, in tutti i 26 Cantoni era disponibile un'offerta di consulenza. In circa un terzo dei Cantoni la consulenza è assicurata dai servizi d'integrazione cantonali o comunali. Spesso questi offrono una

52 Mentre è scontato che la lotta al razzismo non può essere condotta soltanto nel settore dell'integrazione, la questione di come il razzismo possa essere combattuto in modo efficace nel contesto del lavoro di integrazione fa parte di un dibattito in corso. Va tenuto 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 piuttosto essere considerati complementari. Si veda in merito TANGRAM 42: Lavoro d'integrazione e lotta al razzismo. Berna 2018. Diversi contributi di questo numero del bollettino della CFR si occupano delle potenziali conflittualità tra promozione dell'integrazione e lotta alla discriminazione in una politica dell'integrazione che nell'ottica della parità di trattamento crea sempre più disparità strutturali. Si veda il capitolo 6.3.3 («Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo»).

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

prima consulenza a bassa soglia e trasmettono i casi complessi a centri specializzati. In questo ambito, alcuni Cantoni lavorano insieme: i Cantoni della Svizzera nordoccidentale (BS, BL, SO), per esempio, propongono un'offerta di consulenza comune, mentre i Cantoni della Svizzera centrale hanno istituito un polo centrale incaricato di coordinare e di assistere i servizi cantonali nello sviluppo 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 i 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. In considerazione dei budget previsti per la seconda fase dei programmi (2018-2021) in questo settore, in molti Cantoni non è sicuro che i mezzi a disposizione siano sufficienti, oltre che per mantenere l'offerta, anche per continuare a investire nella garanzia della qualità.

Dai riscontri dei Cantoni si può desumere che vi sia una correlazione diretta tra il grado di conoscenza dell'offerta tra la popolazione interessata e il numero di casi di consulenza trattati. L'esperienza dimostra che anche nei Cantoni che dispongono da tempo di un'offerta di consulenza, per garantire che raggiunga il gruppo di destinatari, sono necessarie un'informazione e una sensibilizzazione continue. Emblematico in questo senso l'esempio del Cantone di Ginevra: a causa di un taglio del budget del 50 per cento circa, il servizio di consulenza ha dovuto praticamente rinunciare alle sue attività di pubbliche relazioni. Già nello stesso anno, i casi trattati sono diminuiti sensibilmente. Il Cantone prevede pertanto di svolgere un progetto pilota per studiare il rapporto tra il lavoro di pubbliche relazioni e il numero di casi.

Nel 2017, la Rete di consulenza per le vittime del razzismo – e quindi anche la sua banca (DoSyRa) – si è temporaneamente estesa a 27 centri di consulenza specializzati in tutta la Svizzera. Nel 2018, tuttavia, il numero di membri è nuovamente sceso a 24[54]. Grazie alla rete e alla banca dati DoSyRa, i Cantoni e i centri di consulenza possono avvalersi di un sistema di rilevazione dei dati ben collaudato e risolvere insieme le questioni di garanzia della qualità. L'obiettivo, infatti, è di rendere la raccolta dei dati non soltanto semplice, ma anche coerente e unitaria. È inoltre previsto che la rete assuma sempre più un ruolo di coordinamento nella formazione continua nel settore della protezione dalla discriminazione.

54 Hanno lasciato la rete il centro di competenza Integration Thun-Oberland (KIO, BE), il CaBi Antirassismus-Treff (SG) e il servizio d'informazione per gli stranieri isa (BE). In due casi il motivo erano le insufficienti risorse finanze o la riduzione dei mezzi in questo ambito. In linea di principio, va notato che non tutti i centri di consulenza specializzati sono membri della Rete di consulenza e che quindi i loro casi non vengono registrati nella banca dati DOSYRA.

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 e misure per una sensibilizzazione diffusa della popolazione. Queste misure sono decise in funzione delle necessità dei singoli Cantoni. La prima fase dei programmi ha dimostrato che per i delegati all'integrazione è difficile diffondere nelle strutture ordinarie (sistema scolastico, servizi del personale o aiuto sociale), insieme ai responsabili interessati, la volontà di affrontare esplicitamente la protezione dalla discriminazione. La procedura deve inoltre essere inserita in una strategia globale se non si vuole rimanere allo stadio di singole misure di efficacia limitata. Nella strategia dovrebbe essere definito l'ordine di priorità delle strutture ordinarie da sensibilizzare e fissati obiettivi e tappe adeguati.

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 seguite volontariamente. Perlopiù l'accento non è inoltre posto su aspetti specifici della protezione dalla discriminazione, ma piuttosto su questioni interculturali di carattere più generale. 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 difficilmente può essere trattata nell'ottica della gestione dell'eterogeneità. Per questo motivo alcuni Cantoni puntano sempre più su formazioni o coaching specifici e rispondenti al bisogno (p. es. FR, GE, VD). Diversi Cantoni e Città adottano procedure più vincolanti per aprire ulteriormente le loro istituzioni. Il Cantone di Neuchâtel ha per esempio approvato una tabella di marcia «per un'amministrazione pubblica paritaria e non discriminatoria». Sotto forma di piano d'azione, vengono attuate numerose misure con e da strutture ordinarie, per esempio per motivare più persone con retroterra migratorio a lavorare nell'amministrazione pubblica o per dare maggiore visibilità ai centri di consulenza per le vittime di discriminazione[55]. Le Città di Ginevra[56] e Berna[57] seguono una via analoga: i servizi per l'integrazione lavorano a stretto contatto 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 garan-

55 www.ne.ch > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination.

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

57 www.bern.ch/integration > Fachbereich Information und Vernetzung > Leitbild zur Integrationspolitik und Schwerpunkteplan.

tire un accesso non discriminatorio alle loro prestazioni.

Quasi un terzo dei Cantoni e numerose Città hanno colto l'occasione della Settimana contro il razzismo, che si tiene ogni anno in marzo, per sensibilizzare al tema una fascia più ampia della popolazione con eventi di sensibilizzazione e di formazione, offerte culturali e altre manifestazioni (AG, FR, GE, JU, NE, SO, SG, TI, VD, VS; Città di Berna, Losanna, Lucerna e altri Comuni). 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. Nel 2018 la Città di Berna è riuscita a convincere i Comuni limitrofi a estendere la campagna di affissione contro il razzismo al loro territorio. La Settimana contro il razzismo è un efficace strumento di sensibilizzazione della popolazione non soltanto per le sue manifestazioni, che hanno un impatto diretto, bensì anche perché permette di creare sinergie e di trovare nuovi partner con cui collaborare. Vari Cantoni e Città colgono per esempio questa occasione per cercare collaborazioni con singole strutture ordinarie su temi specifici.

Diversi Cantoni e Città hanno adottato anche altre misure contro il razzismo che hanno fatto presa sul pubblico. I Cantoni di Ginevra e Vaud accordano per esempio da anni aiuti finanziari a progetti che contribuiscono esplicitamente alla protezione dalla discriminazione[58]. Nel 2018, Zurigo ha indetto le Settimane interculturali, che con progetti artistici e attività promosse dalla popolazione rendono tangibile e celebrano l'eterogeneità della Città. Il progetto è un esplicito invito a confrontarsi con l'eterogeneità della Città sulla Limmat[59]. In generale si può constatare che le attività per il grande pubblico si concentrano più sul tema dell'eterogeneità che non esplicitamente su quello del razzismo o sulla discriminazione. Di solito si tratta di una decisione consapevole, perché il confronto esplicito con il razzismo incontra spesso resistenze (anche a livello politico). L'eterogeneità culturale è pertanto usata come porta di servizio per permetterne la tematizzazione[60].

Oltre agli obiettivi specifici, la protezione dalla discriminazione va inserita come tema trasversale anche negli altri piani di promozione centrali dei PIC. I Cantoni hanno constatato che è necessario intervenire soprattutto nei settori della formazione professionale, dell'integrazione professionale, dell'aiuto sociale e della sanità ed è quindi in questi

58 www.ge.ch > 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.

59 Si veda in merito: http://about-us.ch/.

60 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.

ambiti che sostengono o realizzano progetti. L'argomento assume una particolare rilevanza 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 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)[61].La grande maggioranza dei Cantoni sostiene inoltre iniziative volte a promuovere il dialogo interreligioso, in particolare nell'ambito dell'annuale Settimana delle religioni che ha luogo in novembre.

Conclusioni

Per riassumere, il periodo in esame è stato caratterizzato dalla conclusione della prima fase dei programmi (PIC 1), dall'elaborazione e dall'avvio della seconda (PIC 2) e dai lavori inerenti all'AIS[62]. Nei PIC 1 è stato possibile istituire e consolidare offerte di consulenza. Va tuttavia notato, che non sempre sono disponibili risorse adeguate per svolgere le attività di informazione e comunicazione necessarie 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 centri 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 per i PIC 2014-2017 nell'ambito della protezione dalla discriminazione. L'importo dei mezzi preventivati per la seconda fase dei PIC è ancora più basso, soprattutto nella Svizzera tedesca, dove soltanto il Cantone di Zurigo prevede di utilizzare più del 2 per cento del budget per la protezione dalla discriminazione. I Cantoni della Svizzera francese, per contro, investono molto di più.

Per quanto riguarda l'informazione e la consulenza ad amministrazione pubblica, strutture ordinarie e popolazione sulla protezione dalla discriminazione, nel quadro dei PIC1 sono state attuate numerose misure, che vanno da eventi pubblici e corsi di formazione continua alle Settimane contro il razzismo a 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 dovrebbe essere 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. L'impatto dell'esiguità delle risorse accordate alla protezione dalla discri-

61 Raccomandazione della SEM per l'attuazione dell'AIS. Per maggiori informazioni sull'AIS, si veda il capitolo 6.2.1 e www.kip-pic.ch/it > Programmi d'integrazione cantonali > Agenda Integrazione.

62 In merito all'AIS si veda il capitolo 6.2.1 («Economia e lavoro»).

minazione deve essere monitorato 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 per i diretti interessati, ma in ultima analisi mette in pericolo anche la coesione sociale.

6.1.2 MEDIA E INTERNET

I media convenzionali e digitali contribuiscono alla formazione dell'opinione e al clima in cui si svolgono i dibattiti sociali e politici. Svolgono inoltre un'importante funzione di osservatori, portando alla luce fatti o sviluppi problematici e promuovendo il dibattito pubblico. Con la crescente presenza dei media tradizionali in Internet e nei social media (p. es. edizioni digitali con colonne di commenti o la pagina Facebook della SRG SSR) e la crescente inclusione dei contenuti di Internet nei media tradizionali sorgono anche nuove domande sulle responsabilità per i contenuti problematici o razzisti.

Il rispetto dei diritti fondamentali nei media tradizionali

In virtù della libertà e indipendenza garantite loro dalla Costituzione federale (art. 17), i media sono di norma responsabili dell'osservanza della dichiarazione dei «doveri dei giornalisti» (in particolare dell'art. 8 «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 LRTV). Nel 2016 e nel 2017 soltanto pochi reclami pervenuti al Consiglio della stampa e all'AIRR avevano a che vedere con la discriminazione razziale[63].

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. Nelle sue prese di posizione, il Consiglio della stampa ha finora sempre

63 Nel 2017 sono stati presentati al Consiglio della stampa 127 reclami: dei 20 che riguardavano il divieto di discriminazione o la violazione della dignità umana ne sono stati accolti 3. Nel 2016 sono pervenuti 47 reclami: dei 6 che riguardavano il divieto di discriminazione o la violazione della dignità umana ne è stato accolto uno. I dati provengono dai rapporti annuali 2017 e 2018 del Consiglio della stampa; al momento della stesura del presente il rapporto non era ancora disponibile il rapporto del 2019 (sul 2018). Informazioni sulle decisioni dell'AIRR: rapporti annuali dell'AIRR 2017 e 2018: www.airr.admin.ch > Documentazione > Rapporti annuali.

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 vieta di criticare gli individui, ma mira ad evitare generalizzazioni oggettivamente ingiustificate (...)»[64].

Come 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 impugnati 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 SRG SSR nei social media si sono dovute adeguare le disposizioni legali. Dal 2016 l'articolo 5a LRTV sancisce esplicitamente che i contributi ideati dalla redazione devono soddisfare le esigenze di cui all'articolo 4 capoverso 1 LRTV. I contributi ideati dagli utenti non devono per contro soddisfare questi requisiti minimi, ma soggiacciono alle regole interne della SSR («netiquette»).

Il discorso d'odio razziale nei media digitali e nelle reti sociali

In generale, le misure di autoregolamentazione dei media digitali sono molto meno istituzionalizzate e le misure contro i commenti intrisi d'odio razziale variano notevolmente[65]. Eppure Internet e i social network si sono affermati come un settore centrale dell'informazione e della comunicazione: nel 2018, il 90 per cento della popolazione svizzera a partire dai 14 anni utilizzava Internet come minimo una volta la settimana (la media europea è dell'84%)[66]. Il 53 per cento della popolazione svizzera ha dichiarato di partecipare regolarmente ai social network (+ 10% rispetto al 2014)[67]. I media digitali contribuiscono

64 Presa di posizione n. 13/2006, cpv. II n. 2. Si vedano anche le prese di posizione n. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 e 21/2008: https://presserat.ch > Cercare una presa di posizione.

65 Nei rapporti 2013 e 2017 del Consiglio federale sulla base legale dei social media è fornita una descrizione dettagliata della situazione e delle problematiche: Base legale per i media sociali. Rapporto e rapporto complementare del Consiglio federale in adempimento del postulato Amherd 11.3912. Berna 2013 e 2017.

66 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Haushalte und Bevölkerung > Internetnutzung

67 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Haushalte und Bevölkerung > Kultur und Freizeit. A livello mondiale, nel 2017 il più utilizzato dei social media è stato Facebook (2 mia. di utenti), seguito da Instagram (800 mio.) e Twitter (330 mio.). https://socialmedia-institute.com > Neue Kommentare > Übersicht aktueller Social Media Nutzerzahlen

alla pluralità delle informazioni e delle opinioni, ma comportano anche il rischio di strumentalizzazione 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 on-line fanno sì che le asserzioni emozionalmente polarizzanti su temi socialmente sensibili attirino di più l'attenzione e generino più commenti delle esposizioni differenziate e si diffondano di conseguenza maggiormente in Rete. Questo favorisce l'aumento dei discorsi d'odio, in particolare contro i giovani, le donne e gli appartenenti a minoranze[68]. In che misura questo aumento sia il risultato di una strategia organizzata o coordinata, in Svizzera non è ancora stato studiato[69]. È tuttavia chiaro che oggi il razzismo si manifesta sia on-line che off-line e che quindi qualsiasi mandato d'informazione e di prevenzione deve includere sempre anche il razzismo in Internet.

I discorsi d'odio provocano in chi ne è bersagliato individualmente stress emotivo, sensazione d'impotenza e paura di perdere la reputazione e può anche indurre alla soluzione radicale del problema, cioè la rinuncia a Internet («silencing»). Contagiano però anche «spettatori neutrali» 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 disinformazione[70].

Disposizioni legali contro i discorsi d'odio on-line

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 261bis CP) che sul diritto civile (art. 28 segg. CC) e sul diritto amministrativo. Le difficoltà nell'applicazione ai social network delle norme vigenti risiedono principalmente nella natura transfrontaliera di questi servizi. Se non sussiste un collegamento con la Svizzera, infatti, l'applicazione del diritto svizzero è possibile soltanto in

68 Si veda in merito: Stahel, Lea: Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective. Zurigo 2018.

69 *Esempio di un'analisi di questo tipo svolta in Germania:* Kreißel, Philip/Ebner, Julia et al.: Hass auf Knopfdruck: Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem koordinierter Hasskampagnen im Netz. Institute for Strategic Dialogue & Initiative «Ich bin hier».Londra 2018.

70 Si veda in merito: Pew Research Center: «Teens Social Media Habits and Experiences: Survey 2018»: www.pewinternet.org > Internet & Tech > Publications. Brodnig, Ingrid: Hass im Netz. Was wir gegen Hetze, Mobbing und Lügen tun können. Brandstätter Verlag. Vienna 2016. Per maggiori indicazioni sulla più recente letteratura in merito: Bojarska, Katarzyna: The Dynamics of Hate Speech and Counter Speech in the Social Media. Center for Internet and Human Rights, Europa-Universität Viadrina. Francoforte 2018.

misura limitata a causa del principio della territorialità[71].

Nel diritto penale, per le affermazioni razziste nei media digitali valgono le stesse regole applicabili al mondo analogico: i limiti della libertà d'espressione sono superati quando è lesa la dignità umana o si istiga all'odio, alla discriminazione o alla violenza. La pubblica istigazione all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro «razza», etnia o religione è punita con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 261bis CP). Con l'attuazione dell'iniziativa parlamentare Reynard la norma penale è stata estesa alle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale[72].

Nel complesso, il numero e la natura dei casi di razzismo portati in tribunale in virtù dell'articolo 261bis CP sono rimasti stabili (41 sentenze nel 2016, 57 nel 2015, 22 nel 2014 e 47 nel 2013). Sono molto pochi i casi di violazione dell'articolo 261bis CP che riguardano i media: la raccolta della CFR ne censisce 2 nel 2018 e 9 nel 2017 (mass media incl. Internet). Una percentuale sempre più importante di casi riguarda le dichiarazioni razziste sui social media (7 casi nel 2018 e 17 nel 2017)[73].

I Cantoni sono responsabili del perseguimento dei contenuti razzisti in Internet: fedpol funge da servizio centrale per la segnalazione di contenuti razzisti ed estremisti[74], inoltra i casi penalmente rilevanti alle autorità cantonali competenti e coordina le attività dei corpi di polizia cantonali. Ha inoltre il compito di segnalare ai gestori delle piattaforme Internet contenuti che istigano all'odio o alla violenza contro gruppi religiosi o gruppi vittima di razzismo; in quanto «trusted flagger», gode di uno status prioritario presso YouTube (con l'obiettivo di conseguire questo status anche su altri social network)[75].

Il Consiglio federale si adopera affinché i gestori di rete si assumano maggiori responsabilità e sostiene gli interventi parlamentari che chiedono che la Svizzera si impegni attivamente nella ricerca di una soluzione al problema dell'applicazione del diritto internazionale a In-

71 A differenza di altri Paesi, la Svizzera non conosce un obbligo per le piattaforme di cancellare e bloccare i messaggi sui social network senza una decisione amministrativa o giudiziaria in base a segnalazioni di utenti (come è il caso 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.

72 Iniziativa parlamentare Reynard 13.407 «Lottare contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale» del 7 marzo 2013.

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

74 Presumibilmente, tuttavia, soltanto una parte delle dichiarazioni razziste su Internet è notificata a fedpol, poiché il modulo di comunicazione non menziona esplicitamente la possibilità di segnalare questi contenuti: www.fedpol.admin.ch > Criminalità > Cybercrime > Modulo di comunicazione.

75 Al programma «Trusted Flagger» possono partecipare autorità governative, singoli utenti e ONG. I contenuti segnalati dai trusted flagger sono trattati in via prioritaria da YouTube.

ternet[76]. Gli esperti sono tuttavia concordi nell'affermare che soltanto una parte dei commenti dettati dall'odio soddisfino i criteri per il perseguimento penale e che molte vittime siano scoraggiate dagli oneri del processo civile. Da sole, le misure di repressione giuridica non bastano dunque a combattere i discorsi d'odio; occorre anche porre l'accento sulla promozione delle competenze mediali in generale e sull'intensificazione delle attività di informazione e sensibilizzazione.

Misure contro i discorsi d'odio razziale in Internet

La piattaforma nazionale Giovani e media dell'UFAS sensibilizza genitori, insegnanti e altri professionisti del settore giovanile sulle opportunità e i rischi dei media digitali[77]. In questo modo promuove le competenze mediali e contribuisce alla protezione dei bambini e dei giovani dai rischi di Internet. Più precisamente, la piattaforma mette a disposizione di genitori e insegnanti informazioni e raccomandazioni sull'estremismo e l'odio nella Rete che tematizzano anche il razzismo e l'antisemitismo. Nell'ambito del tema centrale „Estremismo e radicalizzazione", dal 2016 alla fine del 2018 con questa piattaforma sono stati sostenuti quattro progetti il cui obiettivo era di contrastare l'estremismo in Internet mediante una contro-narrativa. I risultati della valutazione dei progetti sono stati presentati nel maggio del 2019 in occasione del forum nazionale Gioventù e media[78]. Gli approcci sviluppati nell'ambito della prevenzione dell'estremismo sono in parte applicabili anche ai discorsi d'odio razzisti o antisemiti. Considerato che i gruppi target e le pertinenti misure sono diversi, è tuttavia ragionevole tenere separati i due temi.

Il SLR sostiene i servizi di consulenza specializzati in razzismo e discriminazione nell'acquisizione delle competenze necessarie per affrontare il razzismo on-line. Da un primo workshop svolto nel dicembre del 2018 è emerso che questi servizi sono in grado di trattare episodi di razzismo in Rete, ma che in parte mancano loro ancora la consapevolezza della dimensione digitale del razzismo e le conoscenze tecniche necessarie per affrontarla (p. es. quando si tratta di identificare o classificare gli autori o di agire rapidamente on-line). Inoltre, per poter reagire efficacemente in casi di maggior portata, dev'essere sistematizzata e affiatata la collaborazione tra i diversi servizi potenzialmente coinvolti. Parallelamente, va dedicata maggiore attenzione alla protezione delle organizzazioni o persone che si

76 Mozione 18.3379 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati «Accesso delle autorità di perseguimento penale ai dati conservati all›estero» del 23.3.2018, mozione Glättli 18.3306 «Rafforzare l'applicazione del diritto in Internet introducendo un recapito obbligatorio per le grandi piattaforme commerciali in rete» del 15.3.2018. Nel periodo in esame è stata depositata una decina di interventi parlamentari sulla digitalizzazione e sui suoi pericoli.

77 www.giovaniemedia.ch

78 www.giovaniemedia.ch > Esperti & conoscenze > manifestazioni > Forum nazionale professionale

espongono agendo attivamente contro i discorsi d'odio. Infine, la dimensione digitale del razzismo dev'essere tematizzata esplicitamente nel lavoro di sensibilizzazione generale e vanno rafforzate le misure di prevenzione in Internet. Attualmente, infatti, la presenza in Rete di Confederazione, Cantoni e Comuni è perlopiù limitata a informazioni e documenti sulle misure della lotta al razzismo. Sono ancora poche, tuttavia, le basi e le strategie finalizzate a combattere il razzismo direttamente in Internet o a rafforzare la presenza in Rete dei servizi competenti. Sulla base di queste constatazioni, il SLR elaborerá una strategia dettagliata, le cui misure saranno attuate in collaborazione con altri servizi implicati.

Oltre a progettare e attuare misure proprie, il SLR sostiene progetti di altre organizzazioni attive nella prevenzione del razzismo in Internet. Queste organizzazioni rivestono grande importanza, perché se è vero che certe misure o strategie di prevenzione sono applicabili a tutti discorsi d'odio, è altrettanto vero che per rispondere alle esigenze di singoli gruppi o temi devono essere completate con approcci specifici. Per incentivare il coraggio civile della popolazione e dare visibilità alle necessarie contro-narrative è inoltre indispensabile l'impegno delle organizzazioni private. Poiché progetti di questo tipo sono relativamente onerosi e richiedono conoscenze specifiche, si sta valutando se ed eventualmente come debbano essere particolarmente promossi in futuro.

I Cantoni e i Comuni sono attivi soprattutto nello sviluppo e nell'attuazione di strategie per la promozione delle competenze mediali. Nella formazione obbligatoria e postobbligatoria si insegna a bambini e giovani a valutare criticamente contenuti verbali e visuali. Questa capacità è un presupposto indispensabile per poter reagire adeguatamente, più tardi, ai discorsi d'odio razziale in Internet.

I discorsi d'odio razziale in Internet hanno raggiunto dimensioni qualitative e quantitative tali da rendere difficile la dialettica democratica. Possono infatti intimidire gli appartenenti alle minoranze attaccate, provocandone il ritiro dal dibattito e privandole così della loro libertà d'espressione[79]. È quindi importante che questo sviluppo sia discusso in tutti i suoi aspetti sui media, che le autorità e i consultori trattino il tema esplicitamente e che i politici di tutti i livelli istituzionali diffondano attivamente una contro-narrativa in Internet. Perché il razzismo on-line e il razzismo off-line interagiscono costantemente. Oggi, chi si occupa di razzismo, deve per forza occuparsi anche di Internet e del suo funzionamento – e chi naviga in Internet non può non confrontarsi col razzismo.

79 In uno studio rappresentativo svolto in Assia, circa tre quarti degli interpellati hanno dichiarato di essere intimiditi e cacciati dalla Rete dai discorsi d'odio. Più della metà ha affermato di esprimere raramente la propria opinione politica in Internet in considerazione dell'odio di cui è intriso Eckes, Christine/ Fernholz, Tobias et al.: #Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie. Institut für Demokratie und Gesellschaft. Jena 2018, pagg. 22 e 29.

6.1.3 ESTREMISMO DI DESTRA

La convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali, la xenofobia e il razzismo sono gli 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 dalle molteplici espressioni. Negli ultimi anni si è tuttavia osservata una tendenza al ritiro dalla scena pubblica dei gruppi di estrema destra che ne fa supporre un ridimensionamento[80]. Allo stesso tempo, la crescente diffusione di posizioni radicali in Internet e soprattutto nei social media ha portato 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 limitata[81]. Sia il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) sia la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) segnalano inoltre i tentativi di alcuni estremisti di destra di entrare nel sistema politico e di farsi eleggere (aderendo a partiti affermati di piccola-media grandezza)[82]. Nei discorsi politici si osserva inoltre che il confine tra quello che si può e quello che non si può dire continua a spostarsi.

Fatti e cifre

In base alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), il monitoraggio dell'estremismo violento compete agli organi di sicurezza di Confederazione e Cantoni, che rilevano tutti i tipi di estremismo violento, a prescindere dall'orientamento politico o ideologico. Come negli anni precedenti, dal rapporto 2018 del SIC emerge che l'estremismo di destra in Svizzera non è da considerare una minaccia per l'ordinamento statale e il suo potenziale di violenza permane basso. Come riferito nel rapporto 2019, nel 2018 il SIC è tuttavia venuto a conoscenza del triplo di casi di violenza di estrema destra rispetto all'anno precedente. Gli ambienti si stanno rinnovando, ma continuano a restare per lo più nell'ombra, ad eccezione della Résistance Helvé-

80 Servizio delle attività informative della Confederazione: La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2018 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, Berna, 2018, pagg. 55-66.

81 Nella sua risposta all'interpellanza Gysi 17.3174 «Concerto neonazista a Unterwasser. Insegnamenti per politica e giustizia» del 16 marzo 2017, 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 (pagg. 60-61). Secondo i rapporti sull'antisemitismo del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) del 2017 e del 2018, nel 2017 il 47% dei casi riguardava i social media, mentre nel 2018 questa quota era già del 64%: www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme.

82 Servizio delle attività informative della Confederazione 2018, pag. 65; www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2017 > Einschätzungen 2017: Rassismus in der Schweiz (in tedesco e francese).

tique[83] attiva nella Svizzera francese. Numerosi gruppi dispongono però di siti Internet accessibili al pubblico e nel Cantone di Vaud uno di essi ha addirittura aperto una propria sede. Gli ambienti di estrema destra non hanno però perso il loro potenziale di violenza. Il SIC stima a circa 350 il numero di estremisti di destra inclini alla violenza, di cui da un quarto fino a un terzo è da considerare effettivamente violento. Nel suo rapporto, sottolinea in particolare che alcuni estremisti di destra sono armati e che nei loro ambienti ci si esercita all'uso delle armi da fuoco. Il SIC rileva inoltre che determinati sviluppi o eventi quali un forte aumento del numero di richiedenti l'asilo o un attentato di matrice jihadista potrebbero inasprire immediatamente la situazione[84]

Da quando, nel 2016, ha avuto luogo a Unterwasser (SG) un concerto, in cui oltre 5000 estremisti di destra provenienti da tutt'Europa hanno ascoltato gruppi musicali di estrema destra, la vigilanza delle autorità, della polizia e dei locatori di sale è aumentata[85]. Come confermato anche dal Consiglio federale nella sua risposta del 10 maggio 2017 all'interpellanza «Concerto neonazista a Unterwasser. Insegnamenti per politica e giustizia», una situazione come quella verificatasi a Unterwasser «è assolutamente indesiderata e occorre impedire che si ripeta». «In seguito all'evento», scrive il Collegio governativo, «gli organi competenti dei Cantoni e dei Comuni sono stati nuovamente sensibilizzati dai servizi d'intelligence e di polizia della Confederazione e dei Cantoni, affinché in futuro siano in grado di identificare tempestivamente gli indizi di eventi analoghi»[86]. Nel 2017 il SIC è venuto a conoscenza di tre concerti organizzati dall'estrema destra, di cui uno è stato vietato e per un secondo è stata negata l'entrata in Svizzera a due dei tre gruppi musicali che avrebbero dovuto esibirsi[87].

La GRA ha colto l'occasione degli eventi del 2016 per dedicare il suo rapporto d'approfondimento 2017 all'estremismo di destra. Secondo questo rapporto, la popolarità dei gruppi Facebook di estrema destra cresce anche tra le persone con posizioni moderate. Si può inoltre constatare uno slittamento dei

83 Nel suo rapporto del 2017, il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) osserva un aumento delle attività dei gruppi di estrema destra nella Svizzera francese e la loro crescente interconnessione nei Cantoni francofoni e con gruppi in Francia. Nel suo rapporto del 2018, indica il gruppo Kalvingrad Patriote e il Partito dei nazionalisti svizzeri (PNOS) come le associazioni più attive nella Svizzera francese, accanto alla già citata Resistance Helvétique: www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme.

84 Servizio delle attività informative della Confederazione 2018, pagg. 55-65.

85 Si veda in merito il rapporto di approfondimento della GRA del marzo del 2017 sull'estremismo di destra: www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz (in tedesco e francese).

86 Interpellanza Gysi 17.3174 «Concerto neonazista a Unterwasser. Insegnamenti per politica e giustizia» del 16 marzo 2017.

87 Servizio delle attività informative della Confederazione 2018, pag. 57.

contenuti verso l'ostilità antimusulmana e una critica fondamentale alla politica d'asilo. Il rapporto conferma quanto osservato, ossia che le idee radicali di destra sono sempre più diffuse nel mondo virtuale e che il dibattito si è, per così dire, spostato dalla strada a Internet[88]. Va tuttavia sottolineato che finora in Svizzera non sono state praticamente condotte ricerche sugli effetti delle nuove possibilità di collegamento virtuale e di diffusione di messaggi ideologici o sull'eventualità che siano connesse con la tendenza all'allontanamento dei gruppi di estrema destra dalla sfera pubblica fisica. Poco indagato è anche 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 di coloro che finora hanno simpatizzato con l'estremismo di destra[89]. Va infine sottolineato che dalla conclusione, nel 2009, del Programma nazionale di ricerca 40+ «Estremismo di destra - Cause e misure» la ricerca svizzera si sia interessata poco dell'argomento.

Nonostante la crescente importanza dei social media per gli ambienti di estrema destra, nel periodo in esame sono diminuite le segnalazioni all'Ufficio federale di polizia (fedpol) di casi di cibercriminalità collegati all'estremismo e alla discriminazione razziale. Fedpol ritiene che nel 2015 e nel 2016 le discussioni nei social media sull'immigrazione di rifugiati abbiano condotto a un numero di segnalazioni superiore alla media e che le cifre si stiano nuovamente stabilizzando ai livelli degli anni precedenti[90].

La banca dati DoSyRa riporta 2 casi di populismo di destra e 14 di estremismo di destra nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 4 casi di populismo di destra e 13 di estremismo di destra nel 2017 (su un totale di 245 segnalazioni)[91]. In base alla raccolta della CFR, il numero di sentenze emesse in relazione all'estremismo di destra varia notevol-

88 www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz (21 marzo 2017; in tedesco e francese).

89 In un articolo del 2017 dedicato al sito web della destra radicale «Les observateurs» si sottolinea che in particolare le strategie di comunicazione dell'estrema destra, in special modo quelle in Internet, sono poco studiate, soprattutto in Svizzera, nonostante la destra radicale vi si sia manifestata molto presto: Jammet, Thomas/Guidi, Diletta: Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de «réinformation» suisse et de ses connexions. In: Réseaux 2017/2, n. 202-203, pagg. 241-271: www.cairn.info/revue-reseaux-2017-2-page-241.htm.

90 Nel 2017 sono stati segnalati 66 casi di violazione dell'articolo 259 CP (pubblica istigazione a un crimine o alla violenza) e 123 dell'articolo 261bis CP (discriminazione razziale), che corrispondono rispettivamente allo 0,67% e all'1,25% delle le segnalazioni pervenute a fedpol. Nel 2018 erano ancora rispettivamente 15 (0,21%) e 51 (0,7%). Nel 2015 e nel 2016 le segnalazioni di casi di violazione degli art. 259 e 261bis CP non sono state censite separatamente. Nel 2015 sono pervenute 412 segnalazioni per entrambi i reati (3,56%), nel 2016 339 (2,42%).

91 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 14.

mente da un anno all'altro, con una tendenza al ribasso negli ultimi anni. Nel 2018 non è stato censito alcun caso, nel 2017 uno[92]. La cronologia degli episodi di razzismo in Svizzera stilata dalla GRA e dalla Società per le minoranze in Svizzera (GMS) riporta 39 casi nel 2017 e 46 nel 2018, di cui rispettivamente 2 e 8 rientravano nella categoria «sfilate, apparizioni in pubblico e raduni di estrema destra»[93]. Nel periodo in esame, il centro di informazione e consulenza Insieme contro la violenza e il razzismo (gggfon), attivo nell'area di Berna e Burgdorf, ha registrato un forte aumento dei casi di estremismo di destra, tra i quali rientra in particolare la diffusione di simboli.

Misure

Nel complesso si può affermare che le attività dell'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 l'insorgere di atteggiamenti, attività e reati razzisti come pure le discriminazioni nella vita di tutti i giorni. Per questa ragione è importante riconoscere per tempo le tendenze in atto e reagire.

La LMSI incarica il SIC e fedpol di adottare misure preventive al fine di rilevare e combattere tempestivamente i pericoli dovuti alle attività di estremismo violento (art. 5 cpv. 3). L'analisi di queste unità amministrative deve consentire alle autorità competenti di Confederazione e Cantoni di intervenire per tempo conformemente al diritto determinante (art. 2 cpv. 1). Da menzionare in questo contesto anche le misure adottate dall'esercito (cfr. cap. 6.2.9).

Dal 2017 Confederazione, Cantoni, Città e Comuni attuano congiuntamente il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento, che prevede 26 misure nei campi d'intervento seguenti: conoscenza e competenza, collaborazione e coordinamento, prevenzione di idee e gruppi estremisti, disimpegno e reintegrazione e cooperazione internazionale. Il Piano d'azione è accompagnato da un programma d'incentivazione che sostiene finanziariamente progetti per l'attuazione delle misure e fa esplicito riferimento a tutte le forme di radicalizzazione e di estremismo violento, ma si concentra sulla radicalizzazione jihadista[94].

L'estremismo e il razzismo trovano terreno fertile dove si cercano spiegazioni semplici (p. es. teorie del complotto o ricerca di capri espiatori) a problemi sociali complessi. Nei processi democratici

92 www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

93 La raccolta commentata è consultabile in Internet all'indirizzo chronologie.gra.ch. La cronologia rileva 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.

94 www.ejpd.admin.ch > Attualità > News > 2017 > Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento.

i cittadini si vedono confrontati con opinioni diverse e anche opposte e devono sapere come farvi fronte. Questa capacità può essere favorita da un'educazione familiare attenta a rafforzare la personalità e la fiducia in sé stessi, ma anche da misure attuate nelle istituzioni di formazione. Con il sostegno finanziario a progetti di sensibilizzazione ai diritti umani nelle scuole, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni promuovono il senso di responsabilità e la partecipazione attiva alla vita sociale di bambini e adolescenti[95]. Nel periodo in esame non sono state presentate al SLR domande per progetti specifici riguardanti l'estremismo di destra. 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.

6.2 MISURE PER AMBITI DELLA VITA

Di seguito sono descritte la situazione attuale e le misure adottate nel periodo in esame in diversi ambiti della vita. I dati dei sottocapitoli «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.

Per quanto riguarda i dati dei consultori, va tuttavia ipotizzata una cifra sommersa di considerevole entità. Questo vale in particolar modo per gli ambiti della vita in cui rivestono grande importanza le strutture di consulenza statali, cioè il mercato del lavoro (uffici regionali di collocamento e centri d'informazione sulle professioni), il settore sociale (servizi sociali), il sistema sanitario e il sistema scolastico. In questi ambiti, i casi di discriminazione molto probabilmente spesso non sono riconosciuti come tali, perché nelle istituzioni razzismo e discriminazione non sono tematizzati. I diretti interessati sono restii a richiedere consulenze, e anche quando si rivolgono alle istanze di reclamo o ai difensori civici competenti, i loro casi sovente non vengono registrati come episodi di discriminazione. Dal rapporto del difensore civico della Città di Zurigo, per esempio, emerge chiaramente come sia possibile verificare se gli episodi denunciati siano effettivamente episodi di discriminazione trattandoli però sistematicamente nella prospettiva dei rapporti di potere. Per quanto riguarda i PIC e l'evoluzione delle istituzioni necessaria per rispondere ai bisogni di una società eterogenea, sarebbero opportuni ulteriori sforzi per radicare la protezione dalla

95 Uno studio pubblicato nel 2018 dalla Scuola universitaria professionale di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) sulla diffusione di atteggiamenti e comportamenti estremisti tra i giovani in Svizzera giunge alla conclusione che il 5,9% degli interpellati senza retroterra migratorio ha un orientamento di estrema destra. Lo studio fornisce anche dati sull'estremismo di sinistra (7%) e sull'estremismo islamico (2,7%): Manzoni, Patrik/Baier, Dirk et al.: Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz. Scuola universitaria professionale di scienze applicate di Zurigo, Zurigo, 2018.

discriminazione quale compito trasversale.

Nel seguito, le istituzioni (statali) sono valutate criticamente anche quando vengono presentate le misure adottate nei singoli ambiti della vita. In questo contesto, non sono descritte soltanto le attività che tematizzano esplicitamente la discriminazione e il razzismo, ma anche quelle che offrono un contributo all'apertura delle istituzioni in senso più lato. Per «apertura delle istituzioni» si intende un processo che garantisce a tutti la parità di accesso a servizi e prestazioni. Un'istituzione aperta garantisce a tutti lo stesso accesso, indipendentemente da genere, origine nazionale e culturale, etnia, orientamento sessuale, condizioni socio-economiche, lingua, età, disabilità e progetto di vita – il che corrisponde del resto al suo mandato legale[96].

Per questo le considerazioni sui singoli ambiti della vita sono spesso focalizzate sull'accessibilità a determinati gruppi della popolazione di servizi, beni e diritti del settore. Per questo al capitolo 6.2.11 sono citate le attività in corso in diverse città per sviluppare una «city card». In questo senso, anche la regolarizzazione dei «sans-papier» – per esempio con l'operazione Papyrus a Ginevra[97] o sistematicamente come in altre città – va intesa come misura di protezione dalla discriminazione. La trattazione del tema fondamentale dell'accesso non può prescindere da uno sguardo critico sulla crescente giuridizzazione del concetto di integrazione nel diritto degli stranieri: La subordinazione a condizioni di diritti oggettivi e soggettivi sbarra accessi e crea nuove vulnerabilità, cioè nuovi spazi per la discriminazione.[98]

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. 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. Se si considera che il mercato del lavoro è visto come vero e proprio «motore dell'integrazione», l'impatto nega-

96 Definizione ripresa da: Servizio per la lotta al razzismo: Apertura delle istituzioni. Guida pratica. Questioni attuali ed esperienze pratiche nell'attuazione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Berna 2017: www.frb.admin.ch > Campi d'attività > Cantoni e istituzioni > Accessibilità delle istituzioni.

97 Nel quadro dell'operazione Papyrus, tra il febbraio del 2017 e il dicembre del 2018, il Cantone di Ginevra ha regolarizzato lo statuto di soggiorno di centinaia di «sans-papier» e attuato misure d'accompagnamento contro il lavoro nero. www.ge.ch/dossier/operation-papyrus.

98 Commissione federale della migrazione: Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti! Raccomandazioni. Berna 2017: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > Raccomandazioni.

tivo della discriminazione in quest'ambito va ben oltre il posto di lavoro.

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, 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.

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

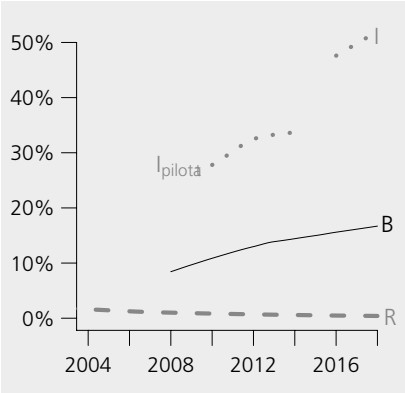


Grafico 1: discriminazione nel mondo del lavoro

Fatti e cifre

Il grafico 1 mostra che la tendenza alla discriminazione nel mondo del lavoro è in rialzo[99]. La Rete di consulenza per le vittime del razzismo rileva un costante aumento dei casi. Negli ultimi anni si osserva tuttavia uno slittamento: mentre il numero di casi sul mercato del lavoro oscilla, quello dei casi di discriminazione sul posto di lavoro tende ad aumentare[100]. La banca dati DoSyRa riporta 65 casi di discriminazione nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 61 nel 2017 (su un totale di 301 segnalazioni)[101]. Anche nell'indagine CiS gli interpellati hanno citato il lavoro, insieme allo spazio pubblico, come il contesto in cui sono stati più di frequente oggetto

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

100 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.

101 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

il 28%

della popolazione è stato vittima di discriminazione o di violenza negli ultimi 5 anni. Tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni questa quota è del 38 %.

di discriminazione (50%)[102]. 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 non è censito alcun caso nel 2018 e soltanto uno del 2017: il mondo del lavoro è però retto principalmente dal diritto privato e la norma penale contro la discriminazione razziale vi trova pertanto applicazione soltanto raramente[103].

Da diversi altri indicatori emerge che l'accesso al mercato del lavoro continua a essere difficile soprattutto per gli immigrati e le persone con retroterra migratorio[104]. 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 persone senza retroterra migratorio (risp. l'8% contro il 3% nel 2016 e 2017)[105]. Nel 2017, il 14 per cento dei dipendenti con un diploma di livello terziario svolgeva una professione per cui era sovraqualificato: tra la popolazione senza retroterra migratorio questa quota era del 10 per cento, tra gli immigrati di prima generazione del 20 per cento e tra quelli di seconda generazione o di generazioni successive del 16 per cento[106]. Nel 2017, il 16 per cento dei lavoratori dipendenti occupava posti a basso reddito: tra la popolazione senza retroterra migratorio questa quota scendeva al 13 per cento per salire al 20 per cento tra la popolazione con retroterra migratorio, per la maggioranza donne (un dato che fa pensare a possibili discriminazioni multiple)[107]. Anche per quanto riguarda i salari si rilevano differenze. Nel 2016 il salario mediano dei lavoratori di nazionalità svizzera era di quasi 1000 franchi superiore a quello dei lavoratori stranieri (6808 contro 5893 fr.)[108].

Queste differenze non dimostrano di per sé la presenza di discriminazioni né toccano tutti i gruppi della popolazione potenzialmente a rischio, ma possono essere letti come un indizio di discriminazione strutturale. Un recente lavoro

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

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

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

105 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Erwerbslosenquote gemäss ILO (in tedesco e francese).

106 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit (in tedesco e francese).

107 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne (in tedesco e francese).

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

di ricerca 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. Le maggiori differenze statisticamente rilevanti si riscontrano tra i candidati svizzeri con retroterra kosovaro, indipendentemente dal tipo di occupazione o dalla regione. Le autrici sottolineano che questa gerarchia etnica sul mercato del lavoro può essere osservata in tutt'Europa, ma che, a differenza di altri Paesi europei, in Svizzera non ve n'è pressoché consapevolezza nonostante le evidenti discriminazioni. Secondo loro questo è ascrivibile al basso tasso di disoccupazione nel confronto internazionale. In altre parole, in Svizzera a discriminazione non porta necessariamente alla disoccupazione, ma comporta svantaggi concreti per le persone colpite[109].

Misure di protezione dalla discriminazione

In Svizzera, il compito di disciplinare il mercato del lavoro spetta in gran parte alle parti sociali, che sono anche le prime a essere chiamate a sviluppare misure contro la discriminazione. Fondandosi sulle conclusioni tratte, i partner del Dialogo sull'integrazione della Conferenza tripartita (CT) hanno formulato diverse raccomandazioni per migliorare ulteriormente 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 per tenere maggiormente conto delle situazioni individuali. Alle parti sociali si raccomanda di partecipare allo sviluppo di misure di integrazione[110].

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 stato 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 professionale[111]. Dal 2018 è inoltre in corso il programma pilota quadriennale «Pretirocinio d'integrazione e apprendimento precoce della lingua» coordinato dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Ogni anno diverse centinaia di persone del settore dell'asilo hanno la

109 Zschirnt, Eva/Fibbi, Rosita: Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market? Working Paper #20. Neuchâtel 2019: www.nccr-onthemove.ch > Publications > Working Papers.

110 Conferenza tripartita (CT): www.dialogo-integrazione.ch > Lavoro.

111 www.kip-pic.ch/it > Programmi d'integrazione cantonali > Agenda integrazione.

possibilità di svolgere un pretirocinio d'integrazione orientato alla prassi. 18 Cantoni hanno concluso con la SEM contratti in questo senso. Complessivamente sono previsti 3600 posti di pretirocinio. In un secondo progetto si vuole promuovere l'apprendimento precoce della lingua dei richiedenti l'asilo, che verosimilmente resteranno in Svizzera a lungo termine[112]. Resta da vedere se e come l'AIS e il programma pilota possano contribuire a ridurre gli ostacoli discriminatori all'accesso di questo gruppo della popolazione al mercato del lavoro.

Tra il 2014 e il 2016, nell'ambito di un programma la SEM ha sostenuto, in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), progetti in corso o nuovi progetti finalizzati a promuovere lo sviluppo professionale e personale dei migranti attraverso un mentorato. Benché i responsabili abbiano tracciato un bilancio positivo – l'integrazione professionale dei migranti partecipanti è stata promossa e la cooperazione pubblico-privato rafforzata – va detto che il successo dell'integrazione (professionale) dipende da fattori esterni, tra cui l'impatto dei pregiudizi, su cui né la SEM né alcun progetto possono influire. Il successo a lungo termine del programma dipende inoltre dalla possibilità dei progetti di accedere a risorse finanziarie di altre strutture dopo il finanziamento iniziale da parte della Confederazione. Poiché non tutti i progetti ci sono riusciti, soltanto alcuni continueranno ad essere proposti[113].

6.2.2 SCUOLA E FORMAZIONE

La formazione è un fattore chiave per l'avanzamento professionale e sociale e l'economia ha bisogno di forza lavoro adeguatamente formata. A maggior ragione va sottolineato che ci sono ancora parecchi ostacoli all'accesso all'istruzione. 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. Coinvolgono infatti diversi attori e coprono tutti i livelli e i settori dell'istruzione.

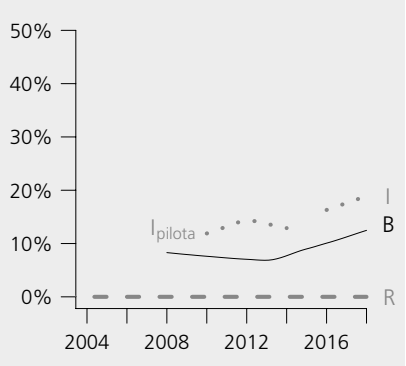


Grafico 2: discriminazione in ambito scolastico e formativo

112 www.sem.admin.ch > Entrata & soggiorno > Integrazione > Programmi e progetti d'importanza nazionale > Programma pilota «Pretirocinio d'integrazione e apprendimento precoce della lingua».

113 www.sem.admin.ch > Entrata & soggiorno > Integrazione > Programmi e progetti d'importanza nazionale.

Fatti e cifre

Dal grafico 2 emerge che la discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo tende ad aumentare[114]. Dal 2013 gli episodi rilevati dai centri di consulenza sono in continua crescita. La banca dati DoSyRa ha censito 38 casi nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 42 nel 2017 (su un totale di 301 segnalazioni)[115]. Nell'indagine CiS la quota di persone discriminate a scuola e nella formazione si attesta al 19 per cento. Questa cifra è soltanto lievemente più alta di quella dell'indagine del 2016, ma superiore a quella della fase pilota 2010-2014. Anche in questo ambito i dati dell'indagine sono generalmente più elevati rispetto a quelli dei centri di consulenza perché non tutte le persone discriminate fanno ricorso alla consulenza.

Dal 2012 la raccolta della CFR non ha più registrato alcun caso di discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo[116]. Questo dato tuttavia 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 interpellati concordano con l'affermazione che i bambini provenienti da altre culture impediscano una buona formazione dei bambini svizzeri (2018: 28%)[117]. Il retroterra migratorio continua tuttavia a giocare un ruolo importante nella carriera scolastica e professionale, come confermano i seguenti indicatori[118]. Il passaggio dal livello secondario I al livello secondario II è estremamente importante per il successo professionale: i giovani con retroterra migratorio, sia nati all'estero che nati in Svizzera, incontrano maggiori difficoltà a passare immediatamente al livello secondario II e seguono più spesso una formazione transitoria rispetto ai loro coetanei svizzeri[119]. Anche la quota di coloro che non conseguono alcun diploma del livello secondario II è più elevata: nel 2017, l'12 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni con retroterra migratorio di prima

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

115 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

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

117 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Indagine sulla convivenza in Svizzera. Il numero di interpellati che concordano con questa affermazione è in continuo calo dalla prima indagine del 2010; nel 2018 è inferiore del 20% rispetto alla prima indagine.

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

119 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > frühzeitige Schulabgänger/innen (in tedesco e francese).

generazione e il 6 per cento di quelli di seconda generazione hanno lasciato prematuramente la scuola (prima di conseguire un diploma del livello secondario II). Questi tassi sono significativamente più elevati rispetto a quelli dei coetanei senza retroterra migratorio, la cui quota era del 3 per cento[120]. Il Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018 fornisce ulteriori dati: mentre il 94 per cento dei giovani svizzeri nati in Svizzera consegue un diploma del livello secondario II, questa quota si attesta all'86 per cento tra i giovani stranieri nati in Svizzera e soltanto al 73 per cento tra quelli nati all'estero[121]. L'obiettivo della politica della formazione fissato nel 2011 da Confederazione e Cantoni, ossia che il 95 per cento dei venticinquenni consegua un diploma del livello secondario II, non è ancora stato raggiunto, soprattutto tra i giovani con retroterra migratorio. Stando al rapporto, la Svizzera raggiunge l'obiettivo formulato dall'UE, ossia che meno del 15 per cento dei quindicenni disponga di competenze inadeguate (secondo PISA), soltanto tra i giovani nati in Svizzera di cui anche entrambi i genitori sono nati in Svizzera[122]. Dal barometro della transizione della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), emerge che nel 2018 gli stranieri erano fortemente sovrarappresentati tra i giovani che seguono un'offerta transitoria invece della formazione desiderata (15% contro il 9% tra gli svizzeri). Sempre dal barometro risulta che i giovani stranieri ricorrono più spesso a un aiuto esterno alla famiglia nella scelta della formazione[123].

Anche la quota di studenti con passato migratorio nelle scuole universitarie svizzere è bassa e si attesta ad appena il 10 per cento. Una delle spiegazioni fornite al riguarda nel rapporto sul sistema formativo è l'ostacolo socialmente molto selettivo costituito dal passaggio al liceo[124]. Nelle scuole universitarie professionali le persone con retroterra migratorio sono inoltre tendenzialmente meno ben rappresentate che nelle università e nei politecnici federali, ma chiaramente meglio che nelle alte scuole pedagogiche[125]. Secondo il rapporto sul sistema formativo, le disparità nella formazione difficilmente possono essere compensate con la formazione continua: per le persone senza formazione postobbligatoria è praticamente impossibile colmare nel corso della loro – sep-

120 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > frühzeitige Schulabgänger/innen (in tedesco e francese).

121 Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa: Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018: www.skbf-csre.ch/it > Rapporto sul sistema educativo. Il rapporto, commissionato dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, è pubblicato dal 2010 a cadenza quadriennale.

122 Ibidem. 2018, pag. 90.

123 www.sbfi.admin.ch > Formazione > Formazione professionale di base > Barometro della transizione.

124 Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018, pagg. 193-194.

125 Ibidem: pagg. 243-244.

pur più lunga – vita lavorativa le lacune rispetto a chi ha goduto di una formazione superiore[126]. Le disparità nel sistema scolastico hanno dunque ripercussioni sull'intera carriera professionale.

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, puntando in primo luogo sull'abbattimento degli ostacoli all'integrazione e non sulla protezione dalla discriminazione: promuovono infatti le competenze nella lingua locale dei bambini già in età prescolare o migliorano l'informazione dei genitori alloglotti mediante eventi e materiale informativo adeguato.

Sulla base dell'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS)[127], i Cantoni germanofoni hanno elaborato il Lehrplan 21[128], quelli francofoni il Plan d'études romand (PER) e il Ticino il Piano di studio della scuola dell'obbligo. Nel Piano di studio la tematica della discriminazione può venire trattata nel Contesto di formazione generale "Vivere assieme ed educazione alla cittadinanza", anche se non viene esplicitamente menzionata. Come orizzonte di senso viene infatti indicato che il fine è di fornire agli studenti quelle competenze che permetteranno loro di impegnarsi attivamente nella costruzione di una società democratica e capirne le «regole del gioco». Gli obiettivi da una parte si rifanno alle Competenze trasversali (sapersi porre da punti di vista diversi, saper risolvere conflitti in modo costruttivo, saper stabilire nessi e cogliere specificità, saper partecipare a progetti di interesse collettivo ecc.), dall'altra sono specifici: capacità di fare parte di un gruppo, di una classe o della scuola, di relazionarsi in modo attivo e conoscere diritti e i doveri, rispettarsi nelle relazioni. Viene poi evidenziato che la costruzione della cittadinanza non si manifesta solo nell'integrazione all'interno di un contesto sociale e civile, ma anche attraverso il contributo attivo alla costruzione della convivenza civile e lo sviluppo di un approccio critico e consapevole alle forme e ai modi della vita sociale[129].

La tendenza a non nominare esplicitamente le disuguaglianze di opportunità e la discriminazione e a non affrontarle è riscontrabile anche nella Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e nella sua commissione consultiva Formazione e migrazione. Dal 1998 al 2015 la Segreteria generale della CDPE ha organizzato ogni due anni, insieme alla Commissione, un convegno intitolato CONVEGNO, che si è occupato di questioni relative alle pari opportunità nel settore

126 Ibidem. 2018: pag. 298.

127 www.cdpe.ch > Attività > HarmoS.

128 www.lehrplan21.ch

129 https://scuolalab.edu.ti.ch > Temi e Progetti > Piano di studio

della formazione[130]. Attualmente non è chiaro come la CDPE intenda affrontare in futuro le disparità nel sistema educativo e la protezione contro la discriminazione.

Nel periodo in esame sono state proposte anche iniziative e attività concrete, alcune delle quali sono citate qui di seguito a titolo di esempio: in occasione della Giornata della Memoria dell'Olocausto, il Centro informazioni e documentazione della CDPE mette a disposizione materiale didattico sull'argomento e su temi affini quali la xenofobia, la tolleranza, il razzismo, i diritti umani e il dialogo interculturale e interreligioso. Le alte scuole pedagogiche trattano il tema del razzismo nella formazione e nella formazione continua dei docenti e nella ricerca.

Nel 2010 e nel 2017, il Cantone di Neuchâtel ha svolto un grande indagine tra gli allievi dell'undicesimo anno scolastico, che comprendeva domande sulla discriminazione razziale e sulla discriminazione basata su altre caratteristiche quali il sesso, l'orientamento sessuale o la disabilità. Sulla base dei risultati, le scuole hanno elaborato piani d'azione con misure adeguate alle loro esigenze.

Nel Cantone di San Gallo, il numero tematico dedicato alla radicalizzazione e all'estremismo della rivista «sicher!gsund» tratta di razzismo ed estremismo (razzista) di destra e formula raccomandazioni per la loro prevenzione; in un documento aggiuntivo sono elencati materiali didattici selezionati su razzismo, diritti umani, religione e cultura e social media. I destinatari della rivista sono i direttori scolastici, gli insegnanti, gli assistenti sociali scolastici e le autorità scolastiche[131].

Il Cantone di Vaud sta attuando un vasto progetto che si protrarrà per l'intera legislatura e che comprende misure di informazione e sensibilizzazione (anche on-line) per i bambini e i giovani delle scuole. La componente «Educazione ai media» del sottoprogetto «Educazione digitale» mira a promuovere la convivenza, sviluppando in particolare un atteggiamento di fondo critico nei confronti dei contenuti digitali, con un'attenzione particolare ai contenuti razzisti e discriminatori.

Per prevenire l'insorgere di tendenze razziste è fondamentale una sensibilizzazione precoce e adeguata all'età nel contesto scolastico. Nel 2017 e nel 2018 il SLR ha sostenuto progetti di prevenzione del razzismo in ambito scolastico con un importo di 468 100 franchi. L'esame, la valutazione, l'accompagnamento e il monitoraggio sono stati assi-

130 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».

131 www.sichergsund.ch

curati dalla fondazione «éducation21»[132]. I progetti sostenuti, molto diversi in termini di metodologia e contenuti, hanno spaziato dalle produzioni teatrali, cinematografiche e radiofoniche allo sviluppo di materiali didattici, a laboratori, esposizioni, interventi nelle scuole e settimane di progetto. I progetti hanno tematizzato la convivenza interculturale, l'apartheid, il rispetto, l'identità e i valori, la migrazione, la comunicazione interculturale, la gestione dei pregiudizi, i meccanismi di esclusione, la schiavitù e il colonialismo, il razzismo e la discriminazione nella vita quotidiana.

In questo ambito sono attivi anche organi non statali. Con un progetto educativo, la fondazione «Cooperaxion» vuole promuovere le conoscenze sul coinvolgimento della Svizzera nella tratta di schiavi e nel colonialismo e sulle immagini stereotipate di culture extraeuropee ancora oggi diffuse. Oltre a visite guidate, una mostra e una mappatura delle città, il progetto prevede anche l'elaborazione di materiale scolastico[133]. La Fondazione Villaggio Pestalozzi per bambini realizza diversi progetti su razzismo e discriminazione, tra cui la radio per bambini e adolescenti «powerup»: le classi trascorrono singole giornate o un'intera settimana nello studio radiofonico del villaggio per bambini o il radiobus si ferma davanti alla scuola. In laboratori, i bambini e i giovani elaborano programmi radiofonici propri sui temi della discriminazione, dei diritti dei bambini e della convivenza pacifica[134].

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 Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) o il National Coalition Building Institute (NCBI), organizzano eventi di sensibilizzazione e realizzano progetti sul razzismo e i conflitti interculturali per le scuole.

Dal 2013, gli adolescenti stranieri senza regolare titolo di soggiorno possono ottenere un permesso di dimora per assolvere una formazione professionale di base in Svizzera, a condizione che abbiano frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera per almeno cinque anni senza interruzioni (la partecipazione a offerte di formazione transitoria senza attività lucrativa è computata come periodo di scuola dell'obbligo) e soddisfino i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20)[135]. Al deposito della domanda devono inoltre ri-

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

133 www.cooperaxion.org > Schweiz (in tedesco e francese).

134 www.pestalozzi.ch/it > Cosa facciamo > Radio per bambini e adolescenti.

135 Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20).

velare la loro identità[136]. Secondo l'analisi della CFM, la severità dei requisiti fa sì che soltanto di rado vengano presentate domande in questo senso[137]. Per eliminare questo ostacolo all'accesso alla formazione di base, la CFM aveva proposto in occasione della revisione dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) di modificare radicalmente il pertinente articolo 30*a*. Concretamente, aveva chiesto che ai giovani adulti che hanno portato a termine con successo la formazione di base venisse prorogato il permesso senza che dovessero presentare una domanda per gravi motivi personali e che per la durata della loro formazione professionale venisse rilasciato ai genitori e ai fratelli il permesso di dimora[138]. Le proposte della CFM non sono state riprese nella versione definitiva dell'OASA.

6.2.3 ALLOGGIO

Succede che contratti di locazione o sublocazione non siano concessi 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 socio-economica, il sesso, la disabilità ecc. – hanno un impatto particolarmente negativo sulla situazione abitativa.

I meccanismi di esclusione e la discriminazione non soltanto ledono i diritti delle singole vittime, ma si ripercuotono anche sull'intero contesto abitativo e sullo sviluppo del quartiere. La segregazione in determinati quartieri urbani e la distribuzione disomogenea delle caratteristiche socioeconomiche della popolazione nelle regioni e negli agglomerati si traducono in una concentrazione di criticità 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.

136 Art. 30a dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

137 Gli esperti stimano che ogni anno 200-400 giovani «sans-papiers» potrebbero iniziare un apprendistato. Dall'entrata in vigore della nuova disposizione d'ordinanza, sono però pervenute alla SEM soltanto 35 domande: www.ekm.admin.ch > Immigrazione & Soggiorno > I «sans-papiers» > Accesso all'apprendistato.

138 Presa di posizione della CFM sulla revisione dell'OIntS e dell'OASA: www.ekm.admin.ch > Attualità > Prese di posizione 2018 > L'integrazione alla deriva.

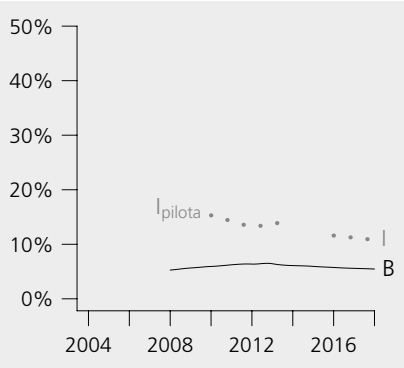


Grafico 3: discriminazione nella ricerca di un alloggio

Fatti e cifre

Il grafico 3 mostra che i centri di consulenza registrano da anni una percentuale costante di casi sul mercato immobiliare, mentre nell'indagine CiS la tendenza è al ribasso[139]. Nell'ambito «Mercato dell'alloggio / Locazione», la banca dati DoSyRa ha censito 20 casi (su un totale di 278 segnalazioni) di discriminazione razziale nel 2018 e 18 nel 2017 (su un totale di 301 segnalazioni). Nella sottocategoria «vicinato/quartiere» sono stati rilevati 31 casi nel 2018 e 37 nel 2017[140]. Delle persone interpellate nel quadro dell'indagine CiS, il 11 per cento ha affermato di aver subito discriminazioni nel settore abitativo. L'indagine ha sondato anche gli atteggiamenti razzisti nel vicinato: dopo un forte aumento tra il 2012 e il 2016, le cifre ora ristagnano attestandosi al 18 per cento, cioè grossomodo al valore della prima indagine del 2010 (indagine UST 2016: 19%; indagine gfs 2014: 13%; 2012: 8%; 2010: 17%). Nel 2018, il 12 per cento della popolazione ha dichiarato di sentirsi disturbato dalla lingua, l'11 per cento dalla religione, il 7 per cento dal colore della pelle e il 7 per cento circa dalla nazionalità dei vicini[141]. Nella categoria «vicinato», la raccolta della CFR non riporta alcuna sentenza di condanna nel 2017 e nel 2018 [142].

Un'indagine empirica pubblicata nel 2018 dall'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha dimostrato che la discriminazione etnica è una realtà sul mercato abitativo svizzero. In un esperimento condotto a livello nazionale, sono state inviate due candidature fittizie ogni volta differenti per diversi alloggi offerti in affitto on-line. Per i candidati sono stati scelti cognomi tipicamente svizzeri, dei Paesi limitrofi, turchi o kosovari. Dai risultati emerge chiaramente che le persone con un cognome kosovaro o turco hanno possibilità nettamente inferiori di essere invitate a una visita dell'alloggio. Anche se hanno la cittadinanza svizzera. La ricerca ha inoltre potuto stabilire una relazione tra la quota di risposte positive e la quota di abitazioni vuote in rapporto ai cognomi: più alto è il numero di abitazioni vuote, maggiore è la quota di risposte positive – tranne che per le per-

139 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

140 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2018.Berna 2019, pag. 11.

141 Analisi particolare dell'UST per il SLR.

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

sone con un cognome kosovaro. Per gli affitti si osserva un fenomeno analogo: la quota di risposte aumenta con l'importo dell'affitto. Ma mentre nel caso degli alloggi a buon mercato le persone con cognomi kosovari o turchi vengono invitate molto più raramente, la differenza scompare quando l'affitto è elevato. Per questi alloggi, le persone con cognomi originari dei Paesi limitrofi hanno carte migliori perfino degli svizzeri. Nelle regioni urbane e/o ad alto tasso di stranieri, la discriminazione è meno diffusa che nelle regioni rurali. Se però nel Comune predomina un atteggiamento restrittivo nei confronti dell'immigrazione, le persone con cognomi turchi o kosovari sono invitate più di rado. I locatori privati tendono a essere lievemente più restrittivi delle agenzie immobiliari, ma non sono state riscontrate differenze di rilievo. Dai risultati emerge inoltre chiaramente che la qualità della lettera di candidatura ha un'influenza decisiva sulla probabilità di essere invitati. Secondo gli autori, l'ordine di grandezza della discriminazione osservata rientra nella media internazionale[143].

La maggior difficoltà a trovare alloggio dovuta all'origine etnica è rilevata anche dagli indicatori dell'integrazione dell'UST: le persone con retroterra migratorio tendono a essere confrontate più spesso con uno o più problemi di alloggio rispetto alle persone senza retroterra migratorio (2016: il 21% contro il 14%). Rispetto alla rilevazione di due anni prima, la differenza è dunque cresciuta di quasi tre 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 23% contro il 14%)[144]. 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 (16.70 fr. contro 15.10 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.)[145]. Sia i problemi di rumore che gli affitti stanno tendenzialmente calando per tutti, ma la differenza tra le persone con e le per-

143 Auer, Daniel/Lacroix, Julie et al.: Discriminazioni a carattere etnico sul mercato svizzero degli alloggi. Ufficio federale delle abitazioni. Grenchen 2019.

144 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm (in tedesco e francese). Nel 2015, il rapporto «La situazione dell'alloggio in Svizzera» aveva dimostrato che anche tra le economie domestiche in condizioni di povertà e precarietà vi è una notevole differenza tra svizzeri e immigrati. Con il 43,8 per cento, tra le economie domestiche composte di persone di origine straniera la quota di alloggi inadeguati è più che doppia rispetto a quella registrata tra le economie domestiche svizzere (17,9%). www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio» > La situazione dell'alloggio in Svizzera (in tedesco con sintesi in italiano, francese e inglese).

145 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittlicher Mietpreis pro m² (in tedesco e francese).

sone senza retroterra migratorio rimane pressoché invariata nel tempo. 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 alle persone senza retroterra migratorio[146].

Misure di protezione dalla discriminazione

Sul mercato dell'alloggio vige il principio dell'autonomia contrattuale. In mancanza di una base giuridica specifica, lo Stato può elaborare e attuare misure 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. Per questa ragione, l'offerta di consulenza dei Cantoni nel quadro dei PIC assume un ruolo di rilievo nella lotta alla discriminazione, a complemento dei consultori pubblici e privati (specializzati in diritto della locazione).

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 pratica che orienta Cantoni, Città e Comuni sugli approcci praticabili. La guida mostra come si possono sostenere le economie domestiche socialmente svantaggiate nel settore dell'alloggio – con offerte proprie, ma anche attraverso collaborazioni con organizzazioni non statali[147]. Nel Cantone di Zurigo, per esempio, la fondazione Domicil procura ogni anno appartamenti adeguati a buon mercato a famiglie o single 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 fronti[148]. Nei Cantoni di Zurigo e Berna sono disponibili diverse offerte in cui mentori volontari assistono persone socialmente svantaggiate nella ricerca di un alloggio[149]. Il gruppo Homeasyl della rete della solidarietà («solinetz») di Zurigo offre workshop per migranti sul tema

146 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittliche Wohnfläche pro Person (in tedesco e francese).

147 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 (in tedesco con sintesi in italiano e francese).

148 Si veda in merito: www.domicilwohnen.ch

149 Nel progetto WohnFit della Caritas di Zurigo, volontari assistono persone 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 Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen («Comitato dei disoccupati e degli indigenti», KABBA), collaboratori a titolo onorifico assistono disoccupati e indigenti nella ricerca di un alloggio. https://internetcafe-powerpoint.ch > Wohnungssuche.

della ricerca di un alloggio nel Canton Zurigo[150]. 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 abitativa[151]. Nel Cantone di Vaud, la fondazione Apollo assiste le persone che hanno difficoltà a trovare o conservare un alloggio[152]. Anche in altri Cantoni organizzazioni private prestano aiuto nella ricerca dell'alloggio o in caso di conflitto.

Nel quadro del programma «Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative», tra il 2008 e il 2015, la Confederazione, assieme ai Cantoni, ha sostenuto i Comuni che intendevano migliorare la qualità di vita e promuovere l'integrazione sociale nei quartieri che presentavano criticità particolari[153]. Terminato il programma, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e l'UFAB hanno incaricato l'Unione delle città svizzere di attuare il progetto «Netzwerk Lebendige Quartiere» («Rete Quartieri vivi») che ne era conseguito[154]. Scopo principale del nuovo progetto è consolidare e sviluppare ulteriormente le conoscenze acquisite e la rete creatasi grazie ai progetti urbani. Le conoscenze e l'esperienza acquisite nel campo dello sviluppo dei quartieri grazie ai progetti urbani e ad altre attività comunali saranno rese accessibili alle Città, ai Comuni e alle istituzioni interessate e proposte alla discussione mediante convegni nazionali, incontri di minor portata e attività di comunicazione. Al centro dell'attenzione, aspetti essenziali come l'alloggio, la partecipazione e la coesione sociale[155].

Con il programma «Periurban», la CFM sostiene la promozione dell'integrazione in regioni che finora non hanno praticamente mai promosso la coesione sociale e, in particolare, l'integrazione dei migranti oppure le cui misure non hanno beneficiato del sostegno della Confederazione. Nel 2016 ha preso avvio la terza e ultima fase del programma. Potranno così essere sostenuti fino al 2020 Comuni rurali che con progetti innovativi rafforzano la coesione sociale e la partecipazione della popolazione[156].

Con il calo delle domande d'asilo è calato anche il clamore mediatico suscitato dalle reazioni negative e dai pregiudizi sull'allestimento di alloggi per richie-

150 https://solinetz-zh.ch > Projekte > Wohnungssuche.

151 www.ig-wohnen.ch

152 www.fondation-apollo.ch

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

154 Il progetto «Netzwerk Lebendige Quartiere»fa parte della politica degli agglomerati della Confederazione 2016+ ed è attuato nel quadro del programma «Coesione nei quartieri»: www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Strategia e pianificazione > Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+.

155 https://lebendige-quartiere.ch

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

il 50%

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

denti l'asilo, anche se bisogna comunque attendersi un'opposizione pressoché sistematica da parte dei Comuni. 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, queste persone dispongono soltanto della metà dei locali e della metà di superficie abitabile a testa. Gli esperti interpellati per il rapporto sottolineano l'importanza dell'atteggiamento delle autorità comunali: mentre alcuni Comuni, in particolare urbani, offrono misure di sostegno, altri creerebbero volutamente ostacoli, per esempio prevedendo per i beneficiari dell'aiuto sociale limiti di copertura delle pigioni così bassi da render loro impossibile trovare un alloggio[157]. D'altra parte, però, in questo periodo 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 Friburgo[158]. Nel 2015, anche l'Aiuto svizzero ai rifugiati (ASR) ha avviato un progetto pilota per l'accoglimento di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti in famiglie ospiti. Nel gennaio del 2019 l'ASR ha affidato il progetto a quattro organizzazioni specializzate[159]. Su incarico del Cantone il servizio di aiuto all'alloggio della Caritas di Berna procura alloggi a rifugiati riconosciuti[160].

In previsione dell'entrata in vigore delle modifiche al disciplinamento dell'asilo adottate con la revisione della pertinente legge (1° marzo 2019), negli anni 2017 e 2018 la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha esaminato i centri d'asilo della Confederazione. Nel suo rapporto, la Commissione conclude che, in linea di principio, le condizioni quadro dell'alloggio nei centri d'asilo della Confederazione non ledono diritti fondamentali né diritti umani. Dalle verifiche svolte emergono tuttavia carenze che suscitano perplessità sotto l'aspetto dei diritti umani. La CNPT deplora tra l'altro che, soprattutto per le persone alloggiate in centri isolati, l'accesso alle comunità locali e alle infrastrutture cittadine non sia sempre sufficientemente garantito[161]. Non direttamente della situazione abitativa, ma della limitazione della libertà di movimento nello spazio pubblico – cioè dei divieti d'accesso a determinate infra-

157 Situazione abitativa delle persone con procedura d'asilo conclusa. Stato e sfide in Svizzera, 2017: www.ufab.admin.ch > Abitare oggi > Ricerche e pubblicazioni «abitare oggi» > Situazione abitativa delle persone con procedura d'asilo conclusa. Stato e sfide in Svizzera.

158 www.wegeleben.ch

159 www.fluechtlingshilfe.ch/sfh-gastfamilien.html

160 www.caritas-bern.ch > was wir tun > Fachstelle Wohnen.

161 www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Asylpolitik / Asylrecht > Umsetzung Asylgesetz > Die Asylunterkünfte des Bundes im Fokus der Menschenrechte.

strutture o aree – si è occupata anche la CFR. Nel 2017, sulla base di una perizia giuridica dell'Università di Zurigo, la CFR ha formulato una serie di raccomandazioni per le competenti autorità statali che, indirettamente, concernono anche gli attori privati. La CFR raccomanda alle autorità competenti di garantire che ogni misura che limiti la libertà di movimento poggi su una base legale. Inoltre chiede che i divieti individuali di accedere a determinate aree siano pronunciati soltanto se è data una perturbazione o minaccia concreta di una certa intensità dell'ordine e della sicurezza pubblici. Le sensazioni soggettive di insicurezza e la paura dell'altro non costituiscono un motivo sufficiente per limitare la libertà di movimento dei richiedenti l'asilo[162].

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 sua 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 domiciliate in Svizzera, compresi i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione 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 sovente, indiretta.

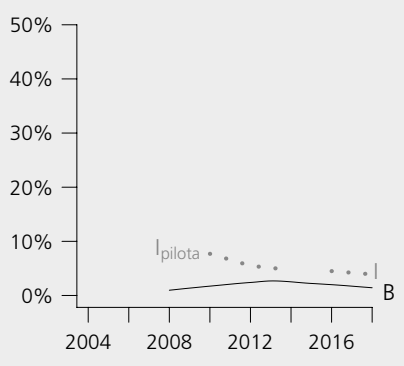


Grafico 4: discriminazione nel settore sanitario

Fatti e cifre

Come emerge dal grafico 4, i dati dei centri di consulenza e quelli dell'indagine CiS sulla discriminazione nel sistema sanitario non permettono di individuare una tendenza chiara[163]. Il numero delle consulenze oscilla nel tempo. In base all'indagine CiS i casi di discriminazione vissuta sono tuttavia in calo[164]. Nel 2018, la banca dati DoSyRa riporta 5 casi di consulenza nel settore sanitario (su un

162 Libertà di movimento dei richiedenti l'asilo: niente restrizioni senza rispetto della legge e dei diritti fondamentali: www.ekr.admin.ch/i > Attualità > Comunicati stampa > 2017 (27.02.2017).

163 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

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

totale di 278 segnalazioni), contro i 2 casi nel 2017 (su un totale di 301 segnalazioni)[165]. In termini percentuali, nel 2018 in dati di entrambe le fonti si situano a un livello analogamente 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 nazionali[166]. Rispetto alle statistiche del 2014, sono diminuiti sia il numero totale di persone che non possono permettersi una visita medica sia la differenza tra la popolazione con e senza retroterra migratorio. Più evidente, ma anche qui in misura meno marcata rispetto all'ultima indagine, è la differenza per quanto riguarda le visite odontoiatriche: le persone con retroterra migratorio di prima generazione e quelle di seconda o di generazioni successive vi rinunciano nettamente più spesso dele persone senza retroterra migratorio (rispettivamente il 6% e il 4% contro il 2%)[167]. Le differenze maggiori si riscontrano tra la popolazione maschile: gli uomini con retroterra migratorio rinunciano oltre sei volte di più alle prestazioni mediche e tre volte di più a quelle odontoiatriche rispetto agli uomini senza retroterra migratorio[168].

Nel suo rapporto sul razzismo del 2017, la Città di Zurigo ha analizzato la discriminazione razziale nel settore sanitario in alcune istituzioni campione del Dipartimento della sanità e dell'ambiente (GUD). Nonostante indizi evidenti di discriminazione razziale nei contatti tra la popolazione e il personale sanitario, gli esperti del GUD ritengono che il razzismo sia raro e si manifesti soltanto in casi isolati. La ragione addotta per questa valutazione è che nel settore sanitario l'interculturalità e la diversità rientrano nella normalità da decenni. Il rapporto giunge alla conclusione che porre l'accento sulla diversità potrebbe contribuire a inibire la percezione del razzismo, rafforzando così la convinzione delle istituzioni di esserne immuni. Il grado di sensibilità al razzismo e di conoscenza del fenomeno determina se e

165 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

166 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit (in tedesco e francese). Per le correlazioni tra la situazione sociale di partenza (p. es. misurata in base al livello d'istruzione) e lo stato di salute si veda «Salute: statistica tascabile 2018»: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni.

167 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Zugang zu medizinischen Leistungen (in tedesco e francese).

168 www.ufsp.admin.ch > Dati & statistiche > Pari opportunità > Pari opportunità: Fatti e cifre per la Svizzera.

come la discriminazione razziale è percepita nel lavoro quotidiano[169].

Misure di protezione dalla discriminazione

Tra il 2002 e il 2017, il programma «Migrazione e salute» dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha contribuito a promuovere le pari opportunità e l'integrazione nel settore sanitario dei migranti residenti in Svizzera. Dopo la conclusione del programma, i principali provvedimenti sono stati integrati nei compiti dell'UFSP e nelle strategie della Confederazione. I provvedimenti più importanti del programma nei settori dell'alfabetizzazione sanitaria e delle informazioni sanitarie sono portati avanti. Si vuole in particolare rafforzare le competenze dei professionisti della salute nella gestione dei migranti e promuovere l'interpretariato culturale in ambito sanitario[170]. L'attenzione è però posta maggiormente sulle opportunità sanitarie dei gruppi di persone socialmente svantaggiati. Le pari opportunità sono pertanto una delle quattro aree d'intervento della strategia «Sanità2020», che la Confederazione attua dal 2013[171].

Nel quadro del programma, l'UFSP e il SLR hanno avviato nell'autunno del 2015 il progetto di ricerca BRIDGE («Barrierefreie Kommunikation in der geburtshilflichen Versorgung allophoner Migrantinnen») volto a migliorare l'assistenza perinatale delle migranti che non parlano la lingua del posto. Nel rapporto sul progetto pubblicato nel 2017, oltre a essere formulate raccomandazioni generali sull'apprendimento della lingua e sulle esigenze d'informazione di questo specifico gruppo di destinatarie, come pure sul sostegno ai professionisti e sul coordinamento dell'assistenza, è raccomandato lo sviluppo di offerte specializzate e di centri di competenza per donne e famiglie alloglotte e vulnerabili. Le autrici raccomandano inoltre di regolamentare e garantire l'interpretariato interculturale nell'assistenza ostetrica e di ottimizzare l'offerta di servizi di interpretariato sul posto e per telefono. Consigliano inoltre alle società e alle associazioni professionali di verificare se gli standard ostetrici comportano un'assistenza eccessiva (p. es. induzione del parto, anestesia peridurale, episiotomie, tagli cesarei ecc.). Gli specialisti dovrebbero prendere in considerazione diverse concezioni

169 Stadt Zürich: Rassismusbericht 2017. Dritter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Institutionelle Verantwortung im Fokus. Zurigo 2017: www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Diskriminierungsbekämpfung. Il rapporto tocca inoltre i seguenti aspetti: svantaggi multipli e specializzazione come fonte di tensione; pari trattamento e discriminazione, lingue straniere e comunicazione (nella comunicazione con i pazienti e come ostacolo allo sviluppo professionale del personale).

170 www.ufsp.admin.ch > Strategia & politica > Strategie nazionali della sanità > Pari opportunità nel sistema sanitario.

171 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien & Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit (in tedesco e francese) e www.ufsp.admin.ch > Strategia & politica > Sanità2020.

di aiuto al parto, informare sul diritto di scegliere l'assistenza ostetrica e permettere alle donne di fare questa scelta[172].

Con il sostegno dell'UFSP, la rete «Swiss Hospitals for Equity», nata nel 2014 dal progetto «Migrant friendly Hospitals», promuove le pari opportunità e la qualità dell'assistenza sanitaria. La rete si prefigge di migliorare la qualità dell'assistenza ai gruppi svantaggiati della popolazione e di renderla maggiormente accessibile, promuovendo le competenze transculturali del personale, l'empowerment dei pazienti e l'uso dei servizi di interpretariato o mediante altre attività. Al momento ne fanno parte nove ospedali, principalmente cliniche universitarie, delle tre regioni linguistiche. Gli ospedali privati non vi sono rappresentati. La rete è in fase di espansione e sta cercando nuovi membri[173].

Dal 2014, nel quadro del dialogo sull'integrazione «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano» promosso dalla Conferenza tripartita (CT), vengono rafforzati gli sforzi dei servizi statali di tutti i livelli per ottimizzare le condizioni quadro per un buono sviluppo fisico, mentale e sociale nella prima infanzia – per tutti i bambini, a prescindere dalle loro origini. In occasione della terza conferenza nazionale sull'integrazione del 19 giugno 2017, sulla base delle conclusioni scaturite dal Dialogo sull'integrazione avviato nel 2012, la CT ha formulato raccomandazioni sull'integrazione degli stranieri: la Confederazione e i Cantoni devono garantire in particolare alle famiglie con bambini piccoli del settore dell'asilo l'accesso a una buona assistenza sanitaria e alle offerte di sostegno alla prima infanzia. La CT porterà avanti il dialogo sulla prima infanzia in forma ridotta proponendo ogni due anni, in stretta collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), uno scambio di informazioni sullo stato attuale della politica di sostegno alla prima infanzia, ma senza focalizzarsi sulla migrazione[174]. Il programma ha permesso di realizzare una serie di progetti sulla promozione della sanità e sul sostegno alla prima infanzia. È stato tra l'altro ulteriormente sviluppato e ampliato il progetto «FemmesTische – Donne parlano di salute, educazione e prevenzione», basato sull'idea delle tavole rotonde[175]. Nei prossimi anni, il progetto intensificherà la collaborazione con il settore dell'asilo e gli scambi con i responsabili del settore dell'integrazione, i centri di consulenza per madri e padri, i pediatri e i ginecologi. L'o-

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

173 www.hospitals4equity.ch e www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien & Programme > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Swiss Hospitals for Equity (in tedesco e francese).

174 www.dialogo-integrazione.ch > Prima infanzia.

175 www.femmes-tische.ch

biettivo è di raggiungere meglio i rifugiati e i richiedenti l'asilo[176].

I Cantoni attuano i loro provvedimenti sia nel quadro di questi progetti nazionali sia autonomamente. L'attenzione è posta prevalentemente sulla gestione della diversità, per esempio mediante il miglioramento delle conoscenze della lingua locale dei professionisti della sanità alloglotti o la formazione continua del personale assistente e delle persone 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. I progetti del settore sanitario adottano sempre più un approccio proattivo. Questo modo di procedere a bassa soglia prevede che siano gli specialisti a recarsi presso i gruppi target. Come accennato precedentemente, il rapporto sul razzismo della Città di Zurigo giunge alla conclusione che porre l'accento sulla diversità non contribuisce necessariamente a riconoscere e gestire meglio il razzismo nel settore sanitario.

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-learning[177]. Per migliorare la parità di accesso alle informazioni sanitarie in Svizzera, mette inoltre a disposizione in numerose lingue sul suo portale migesplus.ch documenti su questioni attinenti alla salute[178].

La parità di accesso alle offerte di promozione della salute riguarda sempre più anche il tema vecchiaia e migrazione. Il Forum nazionale «Vecchiaia e migrazione» lavora da diversi anni con i più importanti 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 alle cure sanitarie[179].

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 Cost.). Gli obiettivi sociali costituzionali prevedono inoltre che ognuno sia partecipe della sicurezza sociale (art. 41 cpv. 1 lett. a Cost.). In Svizzera, il sistema della sicurezza sociale comprende le assicurazioni sociali, l'aiuto sociale e il 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

176 www.dialogo-integrazione.ch > Prima infanzia > I progetti del dialogo.

177 www.redcross.ch > Für Sie da > Gesundheit/Integration > Gegen Rassismus und Diskriminierung (in tedesco e francese).

178 www.migesplus.ch

179 www.alter-migration.ch

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).

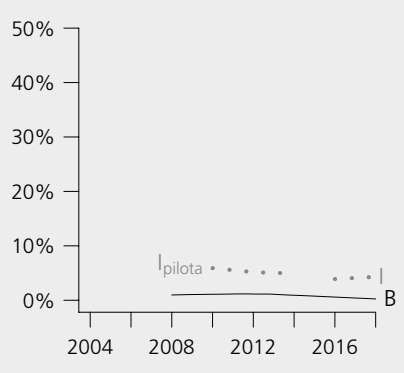


Grafico 5: discriminazione nel settore sociale

Fatti e cifre

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'appartenenza religiosa. Anche nel grafico 5, quindi, le discriminazioni nel settore sociale sono poco visibili: né i dati dei centri di consulenza né quelli dell'indagine CiS permettono di individuare una tendenza[180]. Nel 2018, la banca dati DoSyRa ha censito 9 casi su un totale di 278 segnalazioni nelle categorie rilevanti per l'ambito sociale (servizi sociali: 5; assicurazioni sociali: 2; case di cura/alloggi protetti: 2). Nel 2017, erano state 21 su 301 (servizi sociali: 14; assicurazioni sociali: 1; case di cura/alloggi protetti: 6)[181]. La raccolta della CFR non rileva in modo specifico il settore sociale. Nel 2018 due sentenze nella categoria «Autorità/enti pubblici/esercito» hanno però riguardato l'aiuto sociale[182].

Nell'indagine CiS la percentuale di persone che concordano con l'affermazione che gli stranieri abusano del sistema di sicurezza sociale in Svizzera è elevata (47%; 2016: 53%). Questa quota è alta rispetto ad altre affermazioni negative e potrebbe essere interpretata come una reazione alla tematizzazione politica e mediatica dei casi di abuso. D'altra parte, il 64 per cento della popolazione concorda con l'affermazione che gli

180 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

181 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

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

stranieri sono necessari per l'economia e il finanziamento delle opere sociali[183].

Lo sviluppo della situazione materiale dei diversi gruppi della popolazione svizzera è rimasto pressoché invariato dall'ultimo rapporto. Secondo gli indicatori dell'integrazione dell'UST, nel 2016 la quota della privazione materiale tra le persone con retroterra migratorio era più di tre volte superiore rispetto a quelle senza retroterra migratorio (il 9% contro il 3%). Da anni non aumenta però soltanto il tasso delle persone con retroterra migratorio, ma anche la differenza tra persone con e senza retroterra migratorio [184]. Anche il tasso di rischio povertà è significativamente più elevato tra le prime rispetto alle seconde (il 18,4% contro l'11%)[185]. La differenza del tasso di povertà reale, invece, è leggermente inferiore (il 9% contro il 7%)[186]. Benché entrambi i tassi siano soggetti a fluttuazioni, da quando sono disponibili dati comparabili (2012) si osserva una differenza significativa tra i due gruppi della popolazione.

Nel 2017, 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 3%)[187]. 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 2017 dell'aiuto sociale nelle Città svizzere menziona esplicitamente anche il non riconoscimento dei titoli di studio come fattore di una maggiore dipendenza dall'aiuto sociale[188]. Rileva inoltre che, a differenza della popolazione locale, tra gli stranieri il tasso di uomini che dipendono dall'aiuto sociale è inferiore rispetto a quello delle donne[189]. Nel rapporto è stata studiata anche

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

184 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Materielle Entbehrung (in tedesco e francese). I dati più recenti risalgono al 2016.

185 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsgefährdungsquote (in tedesco e francese).

186 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsquote (in tedesco e francese).

187 Nel 2017, la quota di beneficiari dell'aiuto sociale era del 3,3%: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > beneficiari dell'aiuto sociale > Aiuto sociale finanziario.

188 Beyeler; Michelle/Salzgeber, Renate et al.: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2017, 14 Städte im Vergleich. Iniziativa delle Citta per la politica sociale (ed.). Scuola universitaria professionale di Berna, Lavoro sociale, Berna, 2017, pag. 7: www.staedteinitiative.ch > Kennzahlen Sozialhilfe > Kennzahlenbericht aktuell (in tedesco e francese).

189 Ibidem, pag. 35.

l'evoluzione nel tempo della situazione dei giovani che vivono dell'aiuto sociale. A tal fine sono stati presi in considerazione tutti i diciassettenni i cui genitori nel 2010 beneficiavano dell'aiuto sociale in una delle 14 Città considerate. Dopo sette anni, soltanto l'8 per cento di loro dipendeva ancora costantemente dall'aiuto sociale. Molti sono riusciti ad assicurarsi in modo temporaneo o duraturo una migliore posizione sociale: all'età di 23 anni il 75 per cento di questo gruppo a rischio non dipendeva più dall'aiuto sociale. Lo sviluppo è particolarmente positivo tra i giovani stranieri: sebbene tra di loro la probabilità di eventi critici e di conseguenti ritardi nella formazione sia maggiore rispetto ai giovani svizzeri, in media i primi riescono a migliorare la loro posizione di partenza più dei secondi[190].

Essere al beneficio dell'aiuto sociale ha una conseguenza diretta per i candidati alla cittadinanza svizzera. Tra i criteri d'integrazione della legge sulla cittadinanza completamente rivista figura «la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione»[191]. La pertinente ordinanza sulla cittadinanza, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, precisa 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[192]. Si tratta di una disposizione minima: i Cantoni sono liberi di adottare norme più restrittive, come è stato il caso dei Cantoni BL, NW, TG, SZ e UR, che prevedono un termine di cinque anni, e dei cantoni BE e GR, che prevedevano già prima una scadenza di dieci anni. Il rapporto esplicativo del Consiglio federale precisa tuttavia che la percezione di prestazioni dell'aiuto sociale non costituisce in assoluto un ostacolo 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 del singolo caso (p. es. disabilità, malattia, obblighi assistenziali o prima formazione formale)[193]. Il nuovo disciplinamento previsto dall'ordinanza è stato aspramente criticato 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. Al momento non è ancora stata effettuata una valutazione dell'attuazione del nuovo disciplinamento.

190 Ibidem, pagg. 59-60.

191 Art. 12 cpv. 1 lett. d della legge federale sulla cittadinanza svizzera (LCit; RS 141.0).

192 Art. 7 cpv. 3 dell'ordinanza sulla cittadinanza svizzera (OCit; RS 141.01). Si veda in merito il cap. 6.2.10.

193 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP): Disegno di ordinanza sulla cittadinanza svizzera. Rapporto esplicativo. Aprile 2016, pagg. 19-21.

Da uno studio condotto dalla Scuola universitaria di lavoro sociale di Lucerna nel 2016 emerge che la pressione a indagare sui beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale con retroterra migratorio è particolarmente elevata. L'80 per cento dei mandati di indagine delle autorità oggetto dello studio riguardava persone con retroterra migratorio. Queste non vengono in genere sospettate maggiormente dagli assistenti sociali, ma sono spesso denunciate dai loro concittadini. Secondo l'autrice dello studio Susanna Niehaus, l'opinione pubblica reagisce inoltre in modo particolarmente sensibile in caso di abusi da parte dei migranti: «Ecco perché la paura di non aver controllato bene questi beneficiari dell'aiuto sociale è particolarmente grande e i responsabili preferiscono andare sul sicuro.»[194]

La discriminazione razziale colpisce in modo particolare persone in condizioni sociali precarie. Per loro è più difficile sottrarvisi 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. Come il fenomeno della discriminazione multipla, in generale anche la correlazione tra condizione socioeconomica e discriminazione razziale è poco studiata in Svizzera.

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 stanzia complessivamente 250 000 franchi l'anno per le attività della piattaforma. La piattaforma tratta temi chiave 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 di bambini, giovani e adulti socialmente svantaggiati, integrazione sociale e professionale e condizioni di vita delle famiglie svantaggiate[195]. L'accento dell'attuazione nei vari campi d'intervento è posto sul rischio di povertà; la discriminazione come fattore di rischio di povertà non è tuttavia esplicitamente menzionata nel piano di attuazione.

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

194 Soziale Arbeit: Wenn Misstrauen zur Routine wird, intervista a Susanne Niehaus (20 giugno 2016): www.hslu.ch > Über uns > Medienstelle > Das Magazin > weitere Artikel.

195 www.contro-la-poverta.ch

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 assegnanti sono sensibilizzati sull'argomento e conoscono l'offerta di consulenza specializzata. La guida pratica «Discriminazione razziale e protezione dalla discriminazione nella prassi»[196], elaborata nel 2016 dall'associazione professionale per il lavoro sociale AvenirSocial e dal SLR, serve anche a questo scopo. Parallelamente, sono stati organizzati workshop di sensibilizzazione da vari enti promotori. Dal 2016, si ricorre anche alle offerte teatrali del progetto «FORMULAR:CH», che tematizzano la discriminazione nei servizi sociali e che sono sempre più abbinate a moduli di sensibilizzazione interattivi («Theater&Labor»)[197].

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 e la comprensibilità delle informazioni sulle prestazioni di sostegno deve essere visto come una misura di protezione contro la discriminazione indiretta di persone alloglotte o che non hanno familiarità con il sistema sociale. Diversi servizi stanno quindi 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 autorità[198]. Pro Infirmis ha istituito il servizio di Lingua facile, che traduce testi in tedesco, francese e italiano in lingua facile[199].

6.2.6 SPORT E VITA ASSOCIATIVA

La partecipazione di una persona alla vita sociale di un Comune nel quadro di un'associazione o un'organizzazione presuppone un minimo d'integrazione sociale e favorisce a sua volta la creazione di una rete di relazioni. In altre parole, partecipare a un'associazione è un'importante risorsa sociale e contribuisce in modo significativo alla coesione sociale. La pratica di un'attività sportiva promuove la salute e il benessere personale, il che è particolarmente importante per i migranti visto che sono soggetti a maggiori rischi sanitari. Di fatto però le per-

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

197 Per maggiori informazioni: www.dasventil.ch > Projekte > Theater&Labor (in tedesco e francese).

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

199 www.servizio-lingua-facile.ch

sone con retroterra migratorio sono sottorappresentate nelle associazioni sportive o di altro genere. Il razzismo e la discriminazione possono ostacolarne l'accesso alle attività sociali o sportive, per esempio quando ne sono escluse, consapevolmente o no, per via della loro nazionalità, della loro religione, della loro posizione sociale o del colore della loro pelle. Non tutte le società promuovono inoltre abbastanza l'apertura transculturale.

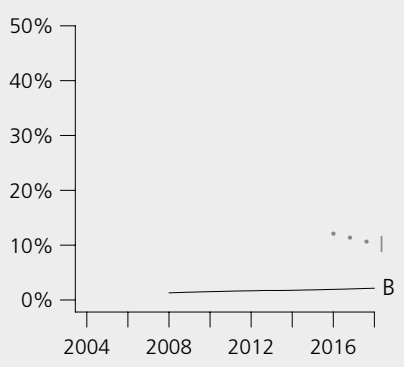


Grafico 6: discriminazione nello sport e nella vita associativa

Fatti e cifre

Il grafico 6 mostra che il numero di casi censiti dai centri di consulenza nello sport e nella vita associativa è costantemente basso[200]. Va tuttavia osservato che, come già avvenuto nel 2016, anche nel 2018 il numero delle persone che nell'indagine CiS hanno affermato di essere state vittima di discriminazione nello sport o nella vita associativa è nettamente superiore a quello dei casi rilevati dai centri di consulenza[201]. La banca dati DoSyRa ha censito 10 episodi di discriminazione nello sport (su un totale di 278 segnalazioni) nel 2018 e 2 nel 2017 (su un totale di 301 segnalazioni). Nella categoria «vita associativa» è stato registrato 1 episodio nel 2018 e nessuno nel 2017[202]. La raccolta della CFR non riporta alcuna sentenza di condanna che abbia un legame specifico con un evento sportivo dal 2006[203], mentre ne censisce una nel 2018 nella categoria «circoli/associazioni/organizzazioni»[204].

Secondo l'UST, nel 2016 il 42 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 attiva in un'associazione o in un gruppo rispetto alla popolazione con retroterra migratorio. La quota di membri attivi e passivi aumenta nettamente con il livello d'istruzio-

200 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

201 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza. Nell"indagine è qui compresa anche la categoria «tempo libero».

202 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

203 Nella raccolta della CFR lo sport e il tempo libero sono riuniti in un'unica categoria. Negli ultimi anni, la maggior parte delle sentenze di condanna ha riguardato episodi in luoghi pubblici avvenuti durante il tempo libero delle persone interessate.

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

ne[205]. Anche da uno studio dell'Ufficio federale dello sport (UFSPO) emerge che la posizione sociale, la situazione professionale e personale e le origini influiscono sulla pratica di uno sport. Tuttavia l'attività sportiva dei migranti che risiedono in Svizzera da tempo si avvicina a quella dei cittadini svizzeri[206]. Sebbene circa tre quarti delle associazioni sportive svizzere abbiano membri con retroterra migratorio – i membri con retroterra migratorio sono particolarmente ben rappresentati nei club di calcio, pallacanestro e karate – i migranti sono meno attivi nelle società sportive rispetto alla popolazione senza retroterra migratorio[207]. A essere chiaramente sottorappresentata è soprattutto la popolazione migrante femminile[208].

Misure di protezione dalla discriminazione

Il centro di competenza Varietà della Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG) è l'unico servizio specializzato nell'apertura interculturale delle società. Crea le condizioni quadro per permettere alle associazioni giovanili di progettare e attuare un processo di apertura interculturale[209].

L'UFSPO promuove con diverse misure l'apertura transculturale delle società sportive e la gestione costruttiva della diversità culturale all'interno delle società[210]. Uno dei principali obiettivi nel settore Gioventù+Sport (G+S) è la sensibilizzazione e la qualificazione dei responsabili G+S nella gestione della diversità culturale e nella lotta alla violenza nello sport, per esempio attraverso i moduli di formazione continua «Sport e multiculturalità» o «Agire per prevenire: un impegno contro la violenza». In entrambi i moduli, gli allenatori G+S imparano a promuovere in modo costruttivo la diversità culturale nella loro attività e ad assumersi le proprie responsabilità e riconoscere i propri limiti per quanto riguarda la prevenzione della violenza. L'UFSPO sostiene inoltre progetti selezionati di associazioni sportive volti a

205 Nel 2016 il 42,3 per cento della popolazione residente in Svizzera era membro attivo di associazioni, società, club, partiti politici o altri gruppi. Il 25,8 per cento era membro passivo di un gruppo o di una società. La popolazione senza retroterra migratorio conta significativamente più membri attivi e passivi rispetto alla popolazione con retroterra migratorio (risp. il 50,5% contro il 28,5% e il 34,8% contro il 15,15%): www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Kultur, Religion und Medien > Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Gruppe (in tedesco e francese).

206 Ufficio federale dello sport: Sport Svizzera 2014 – Attività sportiva e interesse per lo sport della popolazione svizzera. Berna 2014, pag. 28.

207 Ufficio federale dello sport: Le società sportive in Svizzera. Sviluppi, sfide e prospettive. Macolin 2017, pag. 18.

208 Ibidem. 2017, pag. 4.

209 www.sajv.ch > Dienstleistungen > Varietà (in tedesco e francese).

210 Diversi materiali (guide, set di carte ecc.) sono disponibili per il download: www.ufspo.admin.ch > Promozione dello sport > Sport corretto e sicuro > Sport e integrazione > Multiculturalità nello sport.

migliorare l'integrazione delle persone con retroterra migratorio[211]. Caritas è presente in diversi Cantoni con il progetto di prevenzione del razzismo «Teamspirit», sostenuto finanziariamente dal SLR, il cui obiettivo è sensibilizzare e formare i team sulla prevenzione della violenza, sui metodi di risoluzione dei conflitti e sul fairplay nello sport[212].

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 le Settimane contro il razzismo, che si svolgono ogni anno in marzo. Per l'elaborazione di programmi e attività concrete, la maggior parte delle Città e dei Cantoni collaborano con le associazioni della società civile. In questo modo possono fornire loro uno stimolo per affrontare attivamente il razzismo e la discriminazione[213]. Durante la Settimana contro il razzismo 2018, nel Cantone di Neuchâtel sono state proposte iniziative e manifestazioni ad hoc per tematizzare il razzismo nello sport. La settimana è stata inaugurata simbolicamente con una giornata allo stadio della Maladière per «mettere fuorigioco il razzismo»[214].

Numerose associazioni s'impegnano in modo pragmatico contro l'esclusione sociale. Nello sport ci sono iniziative degne di nota, soprattutto nel calcio: la rete FARE Svizzera, il servizio di coordinamento nazionale della rete europea, è attiva contro il razzismo e altre forme di discriminazione nel calcio, tra l'altro come partner incaricato della prevenzione della Swiss Football League (SFL) e dell'Associazione svizzera di football (ASF). Da diversi anni oramai il calcio svizzero partecipa alle «FARE Action Weeks» che hanno luogo in autunno a livello europeo lanciando un segnale contro la violenza e la discriminazione con diverse iniziative[215]. Tuttavia, nel numero di giugno del 2018 della rivista TANGRAM, dedicato al tema sport e razzismo, lo storico dello sport Patrick Clastres critica le misure adottate dalle associazioni calcistiche contro il razzismo perché per lo più motivate 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 solo poche federazioni hanno avviato un esame di coscienza. Lo sport è «uno degli ultimi luoghi in cui il razzismo si esprime pubblicamente e, troppo spesso, impu-

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

212 www.caritas.ch > Was wir tun > Engagement Schweiz > Asyl und Migration > Teamspirit – Fairplay im Fussball (in tedesco e francese).

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

214 Maye, Céline: Razzismo fuorigioco: eco della 23esima SACR di Neuchâtel. In: TANGRAM 41, giugno 2018, pag. 107.

215 www.farenet.ch

nemente». Clastres rende inoltre attenti ai pericoli del crescente nazionalismo nello sport, particolarmente evidente nelle competizioni internazionali, che costituisce un terreno fertile per il razzismo[216]. Nel suo contributo, il sociologo dello sport Jérôme Berthoud mette in risalto un altro aspetto dell'esclusione razziale finora poco considerato: la difficoltà che incontrano i calciatori di origine africana nell'accedere alla professione di allenatore. Malgrado l'alta percentuale di calciatori africani, nessun allenatore di origine africana ha mai allenato una squadra della massima lega svizzera[217].

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. Anche se i divieti di accesso riconducibili a motivi razziali sembrano essere rari, le istituzioni sono confrontate con il difficile compito di mettere le loro offerte a disposizione di un pubblico eterogeneo.

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

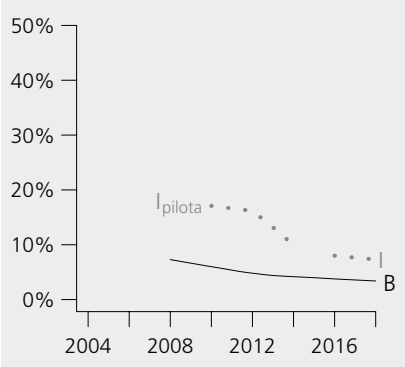


Grafico 7: discriminazione nel tempo libero e nella vita notturna

Fatti e cifre

Il grafico 7 evidenzia una costante tendenza al ribasso delle discriminazioni nel tempo libero e nella vita notturna[218]. Sia i casi registrati dai centri di consulenza sia quelli di discriminazione vissuta rilevati nell'indagine CiS tendono a diminuire. Nella categoria «tempo libero/vita notturna», la banca dati DoSyRa ha censito 7 episodi nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 13 nel 2017 (su un totale di 301 segnalazio-

216 «Lo sport è l'ultimo bastione in cui il razzismo può esprimersi pubblicamente e, troppo spesso, impunemente», intervista a Patrick Clastres, professore associato all'Istituto di scienze dello sport della Facoltà di scienze sociali e politiche dell'Università di Losanna. In: TANGRAM 41. Giugno 2018, pag. 42-44.

217 Berthoud, Jérôme: Le difficile accès au métier d'entraîneur de football pour les joueurs africains. Une forme de racisme institutionnel? In: TANGRAM 41. Giugno 2018, pag. 70-71, con sintesi in italiano a pag. 72.

218 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

ni)[219]. La raccolta della CFR riporta 3 sentenze di condanna nel 2018 e 1 nel 2017 nella categoria «tempo libero»[220].

In base all'indagine CiS, nel 2018 il 7 per cento delle persone che hanno indicato di aver subito una discriminazione si è sentito discriminato nell'accesso a ristoranti, locali notturni o discoteche (2016: 8%)[221].

Stando ai risultati dell'indagine del 2014 sulle attività culturali e del tempo libero, l'UST rileva che il pubblico di concerti, musei, biblioteche e, in misura molto marcata, degli spettacoli teatrali, più legati alla lingua, è spesso di nazionalità svizzera. Ma a incidere più dell'origine sull'accesso alle istituzioni culturali sono il livello d'istruzione e l'età[222]. Si può pertanto parlare di discriminazione indiretta di alcuni gruppi della popolazione nell'accesso a queste offerte.

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel messaggio sulla cultura 2016-2020, la Confederazione ha definito il rafforzamento della partecipazione culturale come uno dei tre assi strategici della sua politica culturale. 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. L'Ufficio federale della cultura sostiene pertanto progetti volti a rafforzare la partecipazione culturale[223].

Nel periodo in esame sono state promosse diverse iniziative per prevenire il razzismo nella cultura e l'esclusione discriminatoria dalle offerte culturali. La rete «Istituto Nuova Svizzera», costituita nel 2016, tematizza, per esempio, in eventi e testi la mancanza di un'adeguata rappresentazione dell'eterogeneità culturale nelle istituzioni culturali svizzere, sia nei contenuti e negli oggetti trattati sia tra i dipendenti sul palcoscenico e dietro le quinte[224]. L'esclusione indiretta di interi gruppi della popolazione che ne deriva è vista come una pratica istituzionale discriminatoria. In genere, il tema non viene affrontato, soprattutto da parte delle istituzioni e degli enti promotori, da questo punto di vista, ma piuttosto nell'ottica della cosiddetta formazione culturale dei gruppi emarginati. La Fondazione Pro Helvetia ha compiuto un passo avanti in questo

219 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

220 Il caso riguardava un insulto razzista proferito da un addetto alla sicurezza di una discoteca: www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Raccolta di casi giuridici.

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

222 Ufficio federale di statistica: Le attività culturali e del tempo libero in Svizzera. Primi risultati dell'indagine 2014. Neuchâtel 2016, pag. 24.

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

224 www.istitutonuovasvizzera.ch

senso promuovendo nel periodo 2017-2020 l'iniziativa «Società interculturale». Tra gli obiettivi perseguiti figurano la sensibilizzazione del settore culturale agli approcci interculturali nelle scelte relative al personale, alla programmazione e al pubblico e il sostegno di questi approcci[225].

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 centro di consulenza bernese gggfon, è stato portato avanti con l'obiettivo di attuare il piano d'intervento elaborato in collaborazione con la polizia del commercio comunale[226]. Nella Città di Berna, i contenuti del progetto sono divenuti un'ovvietà per tutti i responsabili del settore e il relativo promemoria uno strumento di riferimento per la procedura di autorizzazione per locali che hanno presentato una domanda per il superamento dell'orario[227].

Negli ultimi anni, nelle Città di Berna, Zurigo e Losanna sono state organizzate regolarmente tavole rotonde ed elaborati modelli di gestione della vita notturna. Queste 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.

Dal 2009, l'associazione «Safer Clubbing» è impegnata nella prevenzione, nella promozione della salute e nella riduzione dei danni nella vita notturna. In passato, ha anche promosso attività per un accesso non discriminatorio ai club e ai bar affiliati[228].

6.2.8 POLIZIA

I corpi di polizia sono chiamati a svolgere la loro attività in un contesto caratterizzato da un elevato grado di conflittualità. A sollevare controversie sono spesso i criteri con cui sono effettuati i controlli di persona. La polizia ha l'obbligo di evitare il cosiddetto profiling razziale o etnico[229]. Tra le possibili misure per prevenirlo vi sono regolamenti di servizio ad hoc, corsi di formazione e formazione continua specifici e l'istituzione di organi di ricorso

225 www.prohelvetia.ch/it > Le nostra attività > Iniziative > Società interculturale.

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

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

228 www.saferclubbing.ch

229 Con il termine profiling razziale si designano tutte le forme di controllo discriminatorio di persone e veicoli nei confronti di appartenenti a determinati gruppi della popolazione percepiti dagli agenti di polizia come etnicamente o religiosamente «diversi». Per una spiegazione dettagliata del termine si veda: www.humanrights.ch > Themendossiers > Rassismus > Rassistisches Profiling > Begriff und Problematik (in tedesco e francese).

efficaci in caso di accuse di soprusi a movente razzista[230].

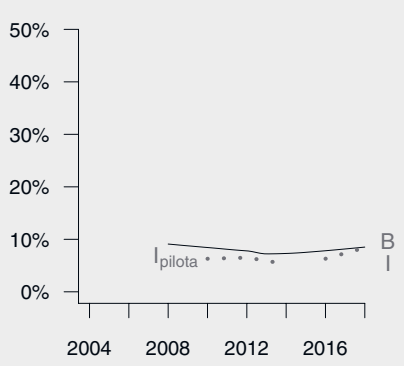


Grafico 8: discriminazione da parte della polizia

Fatti e cifre

In quanto detentrice del monopolio dell'uso della forza, la polizia è autorizzata a limitare anche in misura considerevole i diritti delle persone. Il fermo di polizia è uno dei cosiddetti 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 per gli interventi della polizia, ma non possono mai essere l'unico o quello decisivo per un controllo di persona: 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. Nessuna disposizione costituzionale o norma sui diritti umani vieta esplicitamente il profiling razziale o etnico nei controlli di persona. Il pertinente quadro legale è tuttavia definito nel diritto federale e nelle convenzioni internazionali. Gli agenti di polizia che effettuano controlli di persona sulla base del profiling razziale o etnico possono essere penalmente perseguiti. Oltre al delitto contro l'onore secondo l'articolo 174 e seguenti del Codice penale (CP; RS 311.0), possono configurarsi le fattispecie della discriminazione razziale di cui all'articolo 261bis CP e dell'abuso di autorità[231].

Il grafico 8 evidenzia come le cifre dei centri di consulenza e le cifre dell'indagine CiS sulla discriminazione da parte della polizia si siano avvicinate e stabilizzate[232]. La banca dati DoSyRa ha censito 24 casi di discriminazione da parte della polizia e 4 nella categoria «dogana/guardie di confine» nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni); nel 2017 erano state rispettivamente 25 e 10 (su un totale di 301 segnalazioni)[233]. Nell'indagine CiS, l'8 per cento delle persone

230 Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte: Studie zu Personenkontrollen im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling: www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Publikationen (20.11.2017; in tedesco e francese).

231 Si veda in merito Künzli, Jörg/Wyttenbach, Judith et al.: Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Berna 2017, pagg. 9-15.

232 Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine CiS (I).

233 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

che hanno indicato di aver subito una discriminazione ha affermato di aver subìto discriminazioni da parte della polizia[234]. Nel 2018 la raccolta della CFR riporta nella categoria «autorità/enti pubblici/esercito» una sentenza concernente la polizia[235].

Secondo le indicazioni dell'Alleanza contro il profiling razziale, fondata nel 2016, nel maggio del 2017 erano pendenti almeno 8 procedimenti penali e uno amministrativo per violazione del divieto di discriminazione razziale ai sensi del diritto internazionale o costituzionale[236].

Misure di protezione dalla discriminazione

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. Sebbene siano state elaborate e attuate misure contro le pratiche discriminatorie, resta la sfida di non trattare ogni episodio come un comportamento scorretto di singoli funzionari, ma affrontare la dimensione istituzionale e strutturale del profiling razziale. La diversa percezione del problema è emersa con chiarezza anche nelle reazioni ai servizi pubblicati dai media nell'estate del 2018 sulla guida turistica Lonely Planet, che mette esplicitamente in guardia i turisti extraeuropei dal profiling razziale in Svizzera.

Livello politico e legale

Anche il Parlamento si è occupato del tema. In un intervento parlamentare, una deputata ha chiesto al Consiglio federale una valutazione del fenomeno del profiling razziale[237]. Sulla base della risposta del Consiglio federale, ha quindi presentato un altro intervento, in cui chiede un rapporto che fornisca una panoramica delle misure adottate dalla Confederazione, dai Cantoni e dalle Città per prevenire i controlli di persona discriminatori o altrimenti arbitrari[238]. In un altro intervento ancora si chiede al Consiglio federale di presentare un rapporto che illustri in base a quali criteri il Corpo delle guardie di confine esegue i controlli delle persone[239]. Il Consiglio federale ha proposto di respingerli entrambi. Al momento della stesura del presente rapporto i due interventi non erano ancora stati trattati dalle Camere federali.

---

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

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

236 Alternative Report on Racial Profiling practices of the Swiss Police and Border Guard authorities: www.stop-racial-profiling.ch > Allianz.

237 Interpellanza Arslan 17.3601 «Racial profiling. Valutazione da parte del Consiglio federale» del 16 giugno 2017.

238 Postulato Arslan 18.3356 «Prevenzione della discriminazione in occasione dei controlli di polizia» del 16 marzo 2018.

239 Postulato Meyer Mattea 18.3353 «Prevenzione della discriminazione durante i controlli delle persone da parte del Corpo delle guardie di confine» del 16 marzo 2018.

Sulla base di uno studio commissionato alla Scuola universitaria professionale di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) sul razzismo nei confronti dei neri[240], la CFR è giunta alla conclusione che i neri in Svizzera sono particolarmente colpiti dal profiling razziale. Raccomanda pertanto alla Conferenza svizzera dei comandanti di polizia cantonali (CDCP) e alla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) di garantire il rispetto delle minoranze e di perfezionare a lungo termine le pertinenti misure[241]. Per i procedimenti in caso di violenza da parte della polizia o di profiling razziale, la CFR raccomanda inoltre di istituire organi di conciliazione indipendenti perché le attuali possibilità di ricorso e di consulenza non garantiscono ai diretti interessati una protezione sufficiente dalla discriminazione razziale[242].

Per quanto riguarda i meccanismi di ricorso e la protezione giuridica in caso di abusi della polizia, nel periodo in esame non è cambiato molto. La panoramica critica della situazione nei Cantoni e nei Comuni pubblicata dal CSDU nel 2014 è quindi ancora attuale[243]. Lo studio evidenzia la fondamentale importanza che rivestono i meccanismi di reclamo informali, quali il reclamo dei cittadini, il ricorso all'autorità di vigilanza o la procedura di difesa civica. Sottolinea inoltre che in caso di eccessiva violenza da parte della polizia gli attuali meccanismi di denuncia non soddisfano le prescrizioni e le norme internazionali, vale a dire che mancano ampiamente i meccanismi indipendenti succitati[244]. Nel suo rapporto sulla Svizzera del 2014, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ha pertanto raccomandato di introdurre un meccanismo indipendente per rilevare e analizzare in ogni Cantone i reclami per comportamenti scorretti delle forze dell'ordine e di assicurare in tutti i Cantoni una formazione degli agenti di polizia sui diritti umani. I Cantoni di Zurigo, Vaud, Basilea Città, Basilea Campagna, Friburgo e Zugo dispongono di un servizio di difesa civica. Le Città di Berna, Lucerna, San Gallo, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur e Zurigo hanno inoltre un servizio di difesa civica comunale. Soprattutto quello della Cit-

240 Commissione federale contro il razzismo: Raccomandazioni sul tema del razzismo contro i neri in Svizzera. Sintesi dello studio. Berna 2017. Si veda anche il capitolo 6.3.3 («Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo»).

241 Sono tra l'altro menzionati il «community policing», le tavole rotonde e l'impiego di pattuglie miste in zone dove sono frequenti i conflitti. La CFR auspica inoltre che le offerte di formazione e formazione continua delle scuole di polizia e delle guardie di confine affrontino seriamente e sistematicamente il problema del razzismo istituzionale e strutturale (CFR 2017, pag. 12).

242 CFR 2017, pag. 12-13.

243 Künzli, Jörg/Sturm, Evelyne et al.: Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Berna 2014.

244 www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Fahnden, Strafen, Einsperren > Polizei (in tedesco e francese).

tà di Zurigo si è occupato negli ultimi anni in modo proattivo di profiling razziale. Questo ha contribuito ad accrescere la disponibilità della polizia ad affrontare il tema. Cinque Cantoni (BL, BS, VD, ZG, ZH) e cinque Città (Berna, Rapperswil-Jona, San Gallo, Winterthur e Zurigo) dispongono di un servizio di mediazione.

Misure dei corpi di polizia e basi legali del lavoro di polizia

Nell'ambito del progetto «Lavoro di polizia negli ambiti conflittuali urbani», avviato nel 2016, il Dipartimento di sicurezza e la polizia della Città di Zurigo si sono occupati di diversi aspetti concernenti il lavoro di polizia e i controlli di persona. In questo contesto, il CSDU è stato incaricato di elaborare uno studio sui criteri giuridici dei controlli di persona e di proporre possibili misure per evitare il profiling razziale o etnico[245]. Su questa base, la Città di Zurigo ha intrapreso diversi passi. Tra questi rientra una revisione del regolamento di servizio per i controlli di persona che include una descrizione dei motivi dei controlli. Devono essere inoltre indicati i motivi di ogni controllo. L'istinto basato sull'esperienza degli agenti di polizia non è un criterio sufficiente[246]. La Città rinuncerà a un sistema di ricevute, prevede però di introdurre telecamere (le cosiddette bodycam) da applicare alle divise degli agenti di polizia per filmare le attività operative. Per farlo ci vuole però una base legale[247]. Le misure adottate devono andare di pari passo con lo sviluppo di un'ampia consapevolezza all'interno dei corpi di polizia dell'importanza sociale di combattere il profiling razziale come forma di discriminazione strutturale. Fintanto che i casi di profiling razziale saranno considerati episodi isolati, le misure adottate difficilmente avranno gli effetti voluti[248]. Un'app introdotta nel febbraio del 2018 che registra i controlli di persona consente per la prima volta di rilevare dati statistici sul numero di controlli, l'ora, il luogo e il motivo del controllo e sulla sua effettiva utilità. Dall'analisi della polizia della Città di Zurigo è emerso che i motivi più ricorrenti del controllo erano il comportamento e l'aspetto della persona (39%). Questi motivi hanno dato adito a 10 084 controlli di cui 2199 sono risultati utili (22%). Anche se in questo modo la pratica dei controlli di persona può essere documentata, è difficile trarre conclusioni concrete su eventuali casi di profiling razziale, dato che il colore della pelle o l'appartenenza etnica non vengono rilevati e le diverse motivazioni per il controllo proposte dall'app sono formu-

245 www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Publikationen > Studie zu Personenkontrollen im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich (in tedesco e francese).

246 www.stadt-zuerich./pd > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen («Klare Kriterien und Angabe von Gründen bei Personenkontrollen», 20.11.2017).

247 Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement 2018: Schlussbericht Projekt Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS): www.stadt-zuerich.ch/pd > Über das Departement > Publikationen & Broschüren > Berichte.

248 Si vedano in merito le dichiarazioni del difensore civico della Città di Zurigo in: Stadt Zürich, Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau 2018: Bericht 2017, pagg. 32-33.

late in modo troppo generico. Secondo la polizia della Città di Zurigo, l'app non è stata introdotta per prevenire il profiling razziale o etnico. Questo aspetto è trattato nei corsi di formazione degli agenti e disciplinato in un regolamento di servizio interno, in cui sono confluite anche le raccomandazioni del rapporto del CSDU.

Nel marzo del 2018, il Gran Consiglio del Cantone di Berna ha adottato una revisione totale della legge sulla polizia respingendo però la proposta di includervi una sezione esplicita contro il profiling razziale. Contro la legge è stato lanciato un referendum, che è stato però respinto nel febbraio del 2019 dai cittadini del Cantone di Berna[249].

Nel febbraio del 2017, il Consiglio comunale della Città di Berna ha deciso di avviare un progetto pilota per valutare se il rilascio di ricevute al momento del controllo di persona possa contribuire a una prassi più consapevole e trasparente. L'introduzione in via sperimentale del sistema di ricevute è stata successivamente respinta dal Parlamento. È stato tuttavia deciso di sviluppare ulteriormente, a partire dal 2019, il progetto di dialogo tra la polizia cantonale e il centro di consulenza gggfon con il coinvolgimento delle autorità comunali, ponendo l'accento sulla prevenzione e sulla sensibilizzazione sul profiling razziale[250].

Nella formazione dei futuri agenti di polizia sono trattati e oggetto di esame temi legati all'etica e ai diritti umani. L'Istituto svizzero di polizia offre un modulo di tre giorni sulle competenze interculturali. Corsi di formazione continua in materia sono proposti anche nei Cantoni di Argovia, Lucerna e Neuchâtel. Nel corso sulla competenza interculturale nel lavoro di polizia, introdotto nel 2009 dalla Scuola di polizia della Svizzera orientale, vengono affrontati i temi del razzismo e del profiling razziale partendo da casi concreti. Nella Svizzera francese, l'Accademia di polizia di Savatan ha inserito nel programma di formazione un modulo opzionale specifico sull'argomento[251]. La polizia cantonale di Zurigo continua a proporre il programma di formazione ASPECT («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training»)[252], con il quale si vuole garantire che gli agenti siano in grado di svolgere i controlli senza farsi influenzare dalla presunta nazionalità o da caratteristiche fisiche delle persone che devono controllare. Il programma è aperto anche a interessati di altri Cantoni. Nel 2017 è stato organizzato nel Cantone di Berna un corso di formazione di mezza

249 Per maggiori informazioni sulla legge sulla polizia del Cantone di Berna si veda il capitolo 6.3.5 («La situazione di jenisch, sinti e rom»).

250 www.gggfon.ch > Projekte > Projekt Dialog.

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

252 www.kapo.zh.ch > Über uns > Fachstellen und -bereiche > Forschung & Entwicklung.

giornata obbligatorio per tutti i collaboratori con mansioni di polizia intitolato «Türöffner Kultur» («Cultura come apriporta»). L'obiettivo del corso era di dimostrare che la competenza interculturale può essere un apriporta nel lavoro quotidiano della polizia. La polizia cantonale ha inoltre elaborato un'opera di consultazione completa per tutti i collaboratori, in cui sono forniti, tra l'altro, gli strumenti necessari per evitare gli ostacoli (interculturali). Questa offerta di e-learning sarà disponibile dal 2019. 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 di persona e sul divieto di profiling razziale o etnico.

Diversi corpi di polizia cantonali e comunali promuovono la diversità nei loro organici, in particolare incentivando la presenza di donne e di agenti con retroterra migratorio. 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 condizioni che si naturalizzino entro un certo termine (AR, FR, GE, VD). In altri Cantoni, progetti che andavano in questa direzione sono falliti a causa delle resistenze della polizia o del Parlamento. Dal 2014 il Dipartimento della sicurezza della Città di Zurigo tenta maggiormente di suscitare l'interesse delle persone con retroterra migratorio al momento del reclutamento del personale, rifacendosi alle esperienze positive maturate in altri settori dell'amministrazione con la gestione della diversità[253][254].Secondo la polizia di Zurigo, tuttavia, il reclutamento di persone con retroterra migratorio è difficile e i dati disponibili non consentono una valutazione della misura.

Da anni si dibatte se sia opportuno menzionare la nazionalità degli autori di reati nelle comunicazioni di polizia. Alla fine del 2017, la Città di Zurigo ha deciso di rinunciarvi, perché menzionandola si suggerisce che spieghi il reato. Nell'estate del 2018, la decisione è stata avallata dal parlamento cittadino, che ha respinto un postulato che chiedeva la reintroduzione della menzione della nazionalità. Già prima del dibattito parlamentare, l'UDC aveva presentato un'iniziativa cantonale che chiedeva di modificare la legge sulla polizia in modo che in futuro venissero sempre menzionati l'età, il sesso, la nazionalità e, su richiesta, l'eventuale retroterra migratorio delle vittime, degli autori e delle persone sospettate di reati. La votazione non ha ancora avuto luogo. Mentre a Zurigo l'intenzione esplicita di rafforzare la protezione dalla discriminazione ha portato alla decisione di rinunciare alla menzione della nazionalità, questo aspetto non ha giocato alcun ruolo in

253 Per gestione della diversità in azienda, e in particolare nel settore delle risorse umane, s'intende una gestione e un impiego costruttivi dell'eterogeneità in termini di età, sesso, nazionalità, religione, salute o disabilità dei dipendenti di un'azienda o di un'organizzazione.

254 Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement. Strategischer Plan des Sicherheitsdepartements 2019. Zurigo 2019.

occasione di una decisione analoga del governo cantonale bernese, che ha proposto di respingere un intervento parlamentare a favore della menzione della nazionalità per motivi puramente giuridico-formali. Nella sessione primaverile del 2019, il Gran Consiglio ha tolto dal ruolo l'intervento e approvato al contempo una dichiarazione che chiede che nelle informazioni ai media sia, se possibile, sempre menzionata[255].

Misure e attività della società civile

Nel 2016, scienziati, artisti e organizzazioni per i diritti umani hanno dato vita all'Alleanza contro il profiling razziale, un'unione informale per difendersi dal razzismo istituzionale nei corpi di polizia, avanzare richieste comuni allo Stato e alla polizia, raccogliere conoscenze e allestire informazioni sull'argomento. Per motivi strategici, l'Alleanza monitora anche le procedure giudiziarie delle persone direttamente interessate[256] e svolge un lavoro di pubbliche relazioni per attirare l'attenzione della popolazione sul problema[257]. Un caso esemplare è quello di Mohamed Wa Baile, il cui processo ha riscosso una grande attenzione, anche da parte dei media. Nel febbraio del 2015, Wa Baile si è rifiutato di esibire i documenti d'identità durante un controllo di persona perché già oggetto precedentemente di ripetuti controlli ed è stato multato per inosservanza di un ordine di polizia. Wa Baile ha impugnato il decreto d'accusa ed è stato condannato dal Tribunale distrettuale di Zurigo nel 2016. La sentenza è stata confermata dal Tribunale d'appello e nel marzo del 2018 anche dal Tribunale federale. Nel frattempo Wa Baile ha presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Negli ultimi anni, il Gruppo di lavoro collaborativo Profiling razziale ha analizzato in modo sistematico la prospettiva delle vittime. In stretta collaborazione con l'Alleanza contro il profiling razziale, ha condotto interviste e documentato le esperienze delle persone controllate dedicando un'attenzione particolare all'impatto individuale e collettivo e alle possibilità di opposizione[258]. Dalle descrizioni emerge chiaramente che l'impatto del profiling razziale va oltre il controllo in quanto tale: la paura costante di incappare in un controllo limita la libertà di movimento delle persone ed è un sentimento che le accompagna anche nella vita di tutti i giorni. Secondo i ricercatori, per poter analizzare a fondo il fenomeno, il profiling razziale deve

255 www.gr.be.ch > Sessionen & Protokolle > Sessionen 2019 > Frühlingssession 2019 > Sessionsprogramm.

256 www.stop-racial-profiling.ch > Allianz > Leitbild (in tedesco e francese).

257 A Lucerna (2017) e a San Gallo (2016), per esempio, hanno avuto luogo i cosiddetti tribunali. Sul banco degli imputati c'era il profiling razziale. Le vittime sono state interrogate sulle loro esperienze e il pubblico ha potuto partecipare come testimoni. Gli obiettivi di questi tribunali erano lo scambio di opinioni sul razzismo istituzionale e l'inversione dei ruoli tra chi detiene il potere di definizione e chi no.

258 Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling: Racial Profiling: Erfahrung, Wirkung, Widerstand. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlino 2019.

essere inteso come pratica in cui s'intrecciano altre categorie 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 per individuare meglio le realtà e le differenze specifiche, ma anche i modelli analoghi e le somiglianze nelle esperienze con il profiling razziale e per valutare in modo differenziato la prassi della polizia.

Durante il periodo in esame la violenza della polizia è stata oggetto di una maggiore attenzione anche nella Svizzera francese. Nel Cantone di Vaud, per esempio, dal 2016 a oggi sono morti tre uomini neri durante o a seguito di un arresto. Dopo questi fatti, diverse organizzazioni della società civile lottano contro la violenza della polizia e hanno chiesto al Cantone di Vaud di istituire un ufficio reclami indipendente[259].

Nel suo rapporto ombra sul riesame periodico universale della Svizzera destinato al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, l'Alleanza presenta una serie di argomenti ed esempi per illustrare perché il profiling razziale è un problema strutturale e istituzionale latente. Raccomanda inoltre di adattare le basi legali, di riconoscere il problema al massimo livello, di introdurre un sistema di ricevute e di migliorare l'accesso alla giustizia delle persone vittima di profiling razziale[260].

6.2.9 ESERCITO

Come altri settori della società, anche l'esercito è confrontato con il problema dell'estremismo[261]. Per garantire la sicurezza e la coesione delle truppe e proteggere i propri membri dalla discriminazione, 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) si esprimono chiaramente e pubblicamente a favore di una politica di tolleranza zero nei confronti dell'estremismo.

Fatti e cifre

Al Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito (SSEEs) sono pervenute 41 segnalazioni e richieste nel 2018 e 42 nel 2017. All'atto della verifica, tuttavia, non tutti gli indizi segnalati hanno permesso di provare casi di estremismo ai sensi della legge. Delle complessive 65 segnalazioni e richieste riguardanti episodi di sospetto estremismo potenzialmente violento, il 68 per cento circa (44 casi) era riferito all'estremismo di destra e il 26 per cento circa (17 casi) a quello di stampo jihadista.

259 www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Fahnden, Strafen, Einsperren > Polizei (in tedesco e francese).

260 Alleanza contro il profiling razziale: Alternative Report on Racial Profiling practices of the Swiss Police and Border Guard authorities, 2017: www.stop-racial-profiling.ch > Allianz.

261 Sulle manifestazioni e le specificità della discriminazione razziale nel contesto militare si veda: Niggli, Marcel Alexander: Rassendiskriminierung im militärischen Kontext. In: Jusletter 13 maggio 2019.

Con rispettivamente 1 e 3 casi, l'estremismo etnonazionalista e l'estremismo di sinistra sono per contro fenomeni raramente oggetto di segnalazioni e richieste.

Anche nel periodo in esame, durante il servizio militare non sono stati registrati né atti di violenza né episodi che hanno messo a repentaglio la sicurezza né altri casi di sospetta discriminazione razziale. La maggior parte delle segnalazioni e delle richieste riguarda casi isolati in cui vi erano indizi di possibili attività estremiste nella vita civile o di una possibile radicalizzazione. Il numero di segnalazioni e di richieste durante il periodo in esame corrisponde alla media degli ultimi cinque anni. Mentre tra il 2013 e il 2016 è stato osservato un costante aumento delle segnalazioni e delle richieste riguardanti l'estremismo jihadista, nel periodo in esame il loro numero è diminuito[262].

Nella categoria «autorità/enti pubblici/esercito», la raccolta della CFR non ha censito né nel 2017 né nel 2018 alcuna sentenza di condanna che abbia riguardato in modo specifico l'esercito[263]. Nell'indagine CiS del 2016, l'1 per cento delle persone che hanno indicato di aver subito una discriminazione ha affermato di essere stato vittima di discriminazione in seno all'esercito[264].

Misure di protezione dalla discriminazione

Dal maggio del 2002 il SSEEs, aggregato al SLR, sostiene il DDPS in tutte le questioni legate all'estremismo[265]. In presenza di una situazione non conforme alla legge ai sensi dell'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. All'occorrenza, il SSEEs assume il ruolo di coordinatore tra le unità amministrative e gli uffici militari coinvolti.

I corsi di sensibilizzazione e formazione continua, progressivamente ampliati negli anni, sono stati offerti anche nel periodo in esame. Nel 2017 e nel 2018, tutti i futuri capisezione, comandanti d'unità, comandanti di scuola, aiutanti dei corpi di truppa, aiutanti di Stato maggiore e ufficiali di professione sono stati sensibilizzati adeguatamente alla loro funzione e al loro livello. Le attività di formazione e sensibilizzazione del

262 Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito: Rapporto sulle attività svolte nel 2018: www.vtg.admin.ch > Il mio servizio militare > Informazioni generali sul servizio militare > Estremismo > Pubblicazioni e documenti.

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

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

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

SSEEs sono state adattate ai corsi di formazione, ampiamente ridisegnati in linea con l'ulteriore sviluppo dell'esercito. Alcuni moduli di sensibilizzazione sono per esempio condotti ora dai comandanti dei corsi di formazione con il supporto del SSEEs, secondo il principio «formare i formatori». Il SSEEs ha inoltre proposto 15 moduli di sensibilizzazione e di addestramento per i quadri militari e i dipendenti del DDPS. Il tema di tutti i corsi sono, da un lato, i diritti fondamentali costituzionali, dall'altro, l'attuazione della strategia di tolleranza zero dell'esercito verso l'estremismo di qualsiasi orientamento ideologico. In considerazione del fatto che nel periodo in esame circa un terzo dei casi è stato segnalato dai superiori dell'esercito, le misure di sensibilizzazione e formazione costituiscono un'importante occasione per affrontare in modo differenziato i vari aspetti dell'estremismo.

Nell'aprile del 2019, il DDPS ha istituito un servizio per la gestione della diversità, cui ci si potrà rivolgere in caso di preoccupazioni e richieste di informazioni sulla diversità nell'esercito. Da diversi anni, il comando Istruzione dispone di un gruppo di lavoro Diversità e milizia che si occupa di questioni inerenti all'incontro di diversi retroterra e modi di vita nell'esercito. Inoltre, l'Assistenza spirituale dell'esercito ha fatto del rispetto della diversità una delle sue priorità negli ambiti che gli competono.

6.2.10 PROCEDURA DI NATURALIZZAZIONE

In Svizzera, la nazionalità è acquisita per discendenza paterna o materna («ius sanguinis»)[266]. Se né il padre né la madre sono cittadini svizzeri, è possibile acquisirla con la naturalizzazione, la cui procedura è organizzata su tre livelli (federale, cantonale, comunale). La Costituzione federale ne sancisce i principi e le competenze (art. 37 e 38), la legge sulla cittadinanza (LCit; RS 141.0) e le leggi cantonali e comunali li concretizzano[267].

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 10 anni, è integrato con successo, si è familiarizzato con le condizioni di vita svizzere e non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera[268]. Per il calcolo della durata del soggiorno, gli anni tra il quinto e il diciottesimo anno d'età contano il doppio, gli anni di ammissione provvisoria la metà. I Cantoni hanno la facoltà di prescrivere un soggiorno minimo sul loro territorio di 2-5 anni. Una persona è considerata integrata se è in grado di esprimersi in una

266 A differenza dell'acquisizione della cittadinanza in virtù della nascita sul territorio dello Stato («ius soli»).

267 Per maggiori informazioni sulla procedura: www.ekm.admin.ch > Cittadinanza & Citoyenneté > Cittadinanza > Naturalizzazione.

268 Art. 9 (Condizioni formali) e art. 11 (Condizioni materiali) LCit.

lingua nazionale[269], 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. Deve inoltre avere familiarità con le condizioni di vita svizzere e non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera[270]. La Commissione federale della migrazione (CFM) ha ripetutamente criticato il nuovo disciplinamento. A suo avviso i richiedenti non sono sufficientemente tutelati contro la discriminazione. In particolare, l'ordinanza sulla cittadinanza (OCit; RS 141.01), che tra l'altro concretizza i criteri d'integrazione della LCit, è formulata in modo troppo vago e il margine di discrezionalità che lascia alle autorità è troppo esteso[271]. Sebbene il periodo di residenza, molto lungo dal punto di vista dell'integrazione, sia stato ridotto da 12 a 10 anni, i nuovi requisiti introdotti rendono senza dubbio più difficile l'accesso alla cittadinanza. Nel 2018 è stato registrato, per la prima volta dal 2014, un calo del numero di naturalizzazioni[272]. L'ampio margine discrezionale dei Comuni, soprattutto nel cosiddetto colloquio di naturalizzazione, è criticato da tempo dai centri di consulenza e dalle organizzazioni per i diritti umani[273].

Oltre alla procedura di naturalizzazione ordinaria, è prevista 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. Ne sono però tuttora esclusi i partner

269 In base all'art. 6 OCit (Dimostrazione delle competenze linguistiche), Il richiedente deve dimostrare di possedere, per quanto riguarda le competenze orali di una lingua nazionale, almeno il livello di riferimento B1 e, per quanto riguarda le competenze scritte, almeno il livello di riferimento A2 del quadro di riferimento per le lingue generalmente riconosciuto in Europa. Le competenze linguistiche devono essere attestate mediante una certificazione linguistica riconosciuta dalla SEM o un passaporto delle lingue.

270 Art. 12 (Criteri d'integrazione) LCit.

271 www.ekm.admin.ch > Attualità > Prese di posizione > Prese di posizione 2015 > Naturalizzazione: Ordinanza sulla cittadinanza.

272 Statistica delle naturalizzazioni dal 1985: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Einbürgerungen (in tedesco e francese).

273 Si veda p. es. Hunziker, Lelia: Schweizer Bürgerrecht: Gnadenakt oder Verwaltungsakt? In: terra cognita 32. CFM, Berna 2018, pagg. 72-74, con sintesi in italiano a pag. 74. Lelia Hunziker descrive dal punto di vista pratico di un centro di consulenza quanto sia proibitivo il compito assegnato ai Comuni di esaminare l'integrazione nel colloquio di naturalizzazione.

stranieri di un'unione registrata[274]. Il 12 febbraio 2017, il Popolo svizzero ha approvato con il 60,4 per cento dei voti la naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri di terza generazione[275]. Questa nuova regolamentazione 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.

Nel quadro del Polo di ricerca nazionale su migrazione e mobilità «NCCR on the move» è stato analizzato se possa essere dimostrata una discriminazione sistematica nei confronti di determinati gruppi di stranieri durante la procedura di naturalizzazione. A causa delle enormi differenze tra Comuni e Cantoni, i dati disponibili non permettono di trarre considerazioni fondate[276].

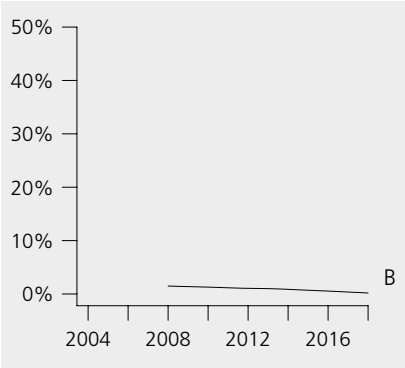


Grafico 9: discriminazione nelle procedure di naturalizzazione

Fatti e cifre

I casi di discriminazione nelle procedure di naturalizzazione rilevati dai centri di consulenza si mantengono a un livello basso con una leggera tendenza al rialzo. La banca dati DoSyRa ne ha censiti 5 nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 2 nel 2017 (su un totale di 301

274 Dal 2013 sono stati depositati diversi interventi parlamentari che chiedono di porre sullo stesso piano le unioni domestiche registrate e i matrimoni nella procedura di naturalizzazione. Già nel 2015, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale aveva proposto la piena equiparazione tra queste due forme di partenariato nella procedura di naturalizzazione. La proposta era stata appoggiata dal Consiglio federale, ma il Parlamento ha deciso di sospenderne la trattazione fino a quando non sarà terminata quella dell'iniziativa parlamentare «Matrimonio civile per tutti», che chiede di ampliare il concetto di matrimonio nella Costituzione federale. Si veda il parere del Consiglio federale in risposta al postulato Guldimann 18.3171 «Naturalizzazione agevolata per i partner registrati di cittadini svizzeri residenti all'estero» del 14 marzo 2018.

275 La votazione era stata tenuta in seguito all'iniziativa parlamentare Marra 08.432 «La Svizzera deve riconoscere i propri figli».

276 Ilić, Dragan 2017: Naturalization and Prejudice: What We Know, and What Is Uncertain: www.nccr-onthemove.ch > Knowledge Transfer > Policy Briefs > in a nutshell #5.
Uno studio pubblicato dalla CFM nel 2012 dimostra che le dimensioni demografiche di un Comune giocano un ruolo nella naturalizzazione: la percentuale di stranieri naturalizzati diminuisce con il numero di abitanti. Mentre nei Comuni con oltre 100 000 abitanti il tasso di naturalizzazioni ordinarie era del 3%, in quelli con 5000-9999 era inferiore all'1%. Wanner, Philipp/Steiner, Ilka: La naturalizzazione in Svizzera. Evoluzioni 1992-2010. CFM, Berna 2012: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > Studi.
La CFM prevede di pubblicare sul suo sito cartine dinamiche che consentiranno di fare ricerche su come e chi si naturalizza in un dato Cantone o Comune e di confrontare i dati.

segnalazioni)[277]. In base all'indagine CiS del 2018, la quota delle persone favorevoli a una naturalizzazione automatica degli stranieri nati su suolo svizzero è rimasta invariata: come nel 2016, era del 57 per cento[278] (il 51% dei cittadini svizzeri e il 77% dei cittadini stranieri contro risp. il 50% e il 76% nel 2016)[279]. La Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) e la Società per le minoranze in Svizzera (GMS) hanno registrato 1 caso di discriminazione nelle procedure di naturalizzazione nel 2017 e nessuno nel 2018[280].

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 a essere sentiti sanciti dalla Costituzione federale. I rifiuti finora giudicati discriminatori per ragioni etnico-culturali o razziali dal Tribunale federale riguardavano soprattutto domande di naturalizzazione di persone provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia e dalla Turchia o di religione musulmana. In alcuni altri casi si trattava di discriminazione multipla (p. es. basata sull'origine e una disabilità)[281]. Nel periodo in esame, il Tribunale federale si è occupato di un solo caso di naturalizzazione negata, in cui ha dovuto decidere se il non rimborso di prestazioni dell'aiuto sociale giustifica, come previsto dalla legislazione del Cantone di Berna, il rifiuto. Nella sua decisione il Tribunale ha sostenuto la decisione del Cantone[282].

Misure di protezione dalla discriminazione

La protezione della discriminazione indiretta e il potenziamento della protezione dalla discriminazione includono l'informazione e la sensibilizzazione delle autorità preposte al controllo degli abitanti e alla naturalizzazione[283]. Nel 2017, per esempio, il Cantone di Nidvaldo ha organizzato per le commissioni di naturalizzazione uno scambio di esperienze sulla revisione totale della LCit e tematizzato esplicitamente la questione della protezione dalla discriminazione. Alcuni Cantoni organizzano per i dipendenti

277 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019; pag. 11.

278 Tra il 2010 e il 2014, si sono detti favorevoli alla naturalizzazione automatica degli stranieri nati in Svizzera tra il 44% e il 47% degli interpellati.

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

280 www.rassismus.ch > Chronologie (in tedesco e francese).

281 Naguib, Tarek/Pärli, Kurt et al.: Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen. Berna 2014, pag. 363 seg.

282 Per una sintesi del caso si veda: www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Ausländerrecht/-politik > Bürgerrechtspolitik (in tedesco).

283 Conformemente all'articolo 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.

pubblici corsi di formazione continua o eventi che affrontano il tema della discriminazione razziale, ma non in riferimento specifico alla procedura di naturalizzazione. Nel sistema a tre livelli, le autorità federali devono inoltre informare la popolazione e le autorità in modo adeguato ai destinatari e garantire che le persone che desiderano farsi naturalizzare abbiano accesso alle informazioni per loro rilevanti. Se l'accesso all'informazione è ostacolato da barriere tecniche o linguistiche si è in presenza di una discriminazione indiretta.

La CFM ha svolto un lavoro pionieristico in questo senso producendo un breve filmato sulla naturalizzazione semplificata per la terza generazione in cui sono spiegati ai potenziali candidati in modo semplice e conciso i criteri e la procedura. Sulla stessa pagina Internet sono inoltre disponibili tutte le altre informazioni importanti e può essere ordinato il modulo di domanda[284]. Nel suo rapporto sul primo anno di attuazione della naturalizzazione semplificata per la terza generazione, la CFM rileva tuttavia una discrepanza tra il numero di potenziali candidati e il numero di domande presentate. A suo parere questo è tra l'altro da ricondurre alla difficoltà di documentare l'adempimento dei criteri formali[285]. È inoltre interessante notare che la quota di richiedenti provenienti da Paesi non appartenenti all'UE o all'AELS (in particolare Kosovo, Macedonia e Serbia) è superiore rispetto alla loro percentuale tra la popolazione che soddisfa in criteri. La CFM intravede infine un legame tra le disposizioni cantonali per la naturalizzazione ordinaria e il numero di domande di naturalizzazione semplificata. In altre parole, più alti sono gli ostacoli posti alla naturalizzazione ordinaria, maggiore è l'interesse della terza generazione per la naturalizzazione semplificata[286].

Nella primavera del 2017, ha suscitato non poco scalpore una lettera inviata dal sindaco di Zurigo, Corine Mauch, ai 40 000 stranieri residenti nella città che soddisfacevano il criterio degli anni di residenza necessari per chiedere la naturalizzazione. La lettera spiega le nuove regole di naturalizzazione applicabili dal 1° gennaio 2018 e invita i destinatari a informarsi sulle possibilità di naturalizzazione. Quale motivo principale di questa campagna informativa è stata addotta la volontà di permettere al maggior numero possibile di cittadini zurighesi di partecipare al processo di democrazia diretta. Per questa ragione sarebbe quindi importante e auspicabile

284 www.ekm.admin.ch > Cittadinanza & Citoyenneté > Cittadinanza > Naturalizzazione > Naturalizzazione agevolata degli stranieri della 3ª generazione.

285 In particolare dover dimostrare che un genitore ha frequentato la scuola dell'obbligo per almeno cinque anni in Svizzera si è rivelato un ostacolo. Questo requisito è difficile da soddisfare considerata la realtà dei nonni migranti.

286 CFM: Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3e génération. Une année de mise en œuvre. Berna 2019. Il rapporto integrale è disponibile soltanto in francese: www.ekm.admin.ch > Attualità > Informazioni per i media 2019 > Naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della terza generazione: la CFM stila un bilancio (12 marzo 2019).

che gli stranieri si naturalizzino se soddisfano le condizioni richieste[287]. Secondo quanto riportato dai media, dopo la lettera il numero di domande di naturalizzazione è effettivamente aumentato in tutto il Cantone, mancano però ancora dati ufficiali. Anche il Cantone di Ginevra aveva informato 90 000 cittadini stranieri sui cambiamenti previsti dalla revisione totale della LCit in vista della sua entrata in vigore.

In Parlamento, nel periodo in esame le discriminazioni nella naturalizzazione sono state oggetto di diversi interventi. Nel postulato «Inchiesta armonizzata a livello nazionale sulle naturalizzazioni respinte» si chiede al Consiglio federale di stilare un rapporto sulle cause di rigetto delle domande di naturalizzazione in tutta la Svizzera, al fine di eliminare eventuali discriminazioni[288]. Nel suo parere il Consiglio federale propone di respingerlo perché considerata la scarsa uniformità dei dati disponibili, lo studio richiesto potrebbe essere realizzato soltanto sostenendo un onere elevato e la sua attendibilità resterebbe discutibile[289]. Un altro intervento chiede una modifica della LCit affinché nell'ambito della procedura di naturalizzazione i colloqui dei candidati con le autorità federali, cantonali e comunali (commissioni preposte alle naturalizzazioni) vengano sistematicamente messi a verbale[290]. Al momento della stesura del presente rapporto, la richiesta non era ancora stata trattata dalle Camere.

6.2.11 PARTECIPAZIONE POLITICA

In base all'articolo 136 della Costituzione federale, tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età possono partecipare a votazioni ed elezioni[291]. Questo significa che hanno il diritto di partecipare alle elezioni e alle votazioni federali, di farsi eleggere e di 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

287 Si veda il comunicato stampa del 2 maggio 2017: www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Über das Departement >Medien > Medienmitteilungen.

288 Postulato Piller Carrad 18.4249 «Inchiesta armonizzata a livello nazionale sulle naturalizzazioni respinte» del 13.12.2018.

289 Nella sua risposta a una precedente interpellanza in cui gli era stato chiesto se fosse già stato elaborato un rapporto in cui fossero state esaminate le disparità cantonali nelle procedure di naturalizzazione e, in caso affermativo, quali ne fossero stati i risultati per quanto concerne la discriminazione, il Consiglio federale ha rimandato allo studio Ilić precedentemente citato, secondo il quale i dati disponibili non permettono di trarre conclusioni attendibili sulla discriminazione sistematica dei candidati alla naturalizzazione. Si veda l'interpellanza Marchand-Balet 18.3202 «Eterogeneità cantonale nelle procedure di naturalizzazione» del 14 marzo 2018.

290 Iniziativa parlamentare Wermuth 18.478 «Diritto a una procedura di naturalizzazione trasparente. Obbligo di redigere un verbale» del 13.12.2018.

291 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.

comprende non soltanto il diritto di voto e di eleggibilità, 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 politiche[292]. Tutti inoltre, indipendentemente dalla nazionalità, hanno il diritto di petizione. Tuttavia le autorità non sono obbligate a trattarle[293].

Fatti e cifre

La partecipazione ai processi politici nel quadro delle possibilità concesse dalla legge è un importante aspetto dell'integrazione ed espressione di appartenenza. Qui emergono però differenze tra cittadini svizzeri con e senza retroterra migratorio: nel 2016, il 68 per cento degli aventi diritto di voto senza retroterra migratorio ha affermato di partecipare ad almeno otto votazioni federali su dieci, contro il 57,5 per cento degli aventi diritto di voto con retroterra migratorio[294].

Nell'indagine CiS è chiesto il parere della popolazione in merito al diritto di partecipazione politica degli stranieri. Nel 2018 e nel 2016, rispettivamente il 47 e il 48 per cento si è detto favorevole[295]. I cittadini svizzeri concordavano nella misura del 40, gli stranieri del 72 per cento[296].

Nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel ai cittadini stranieri è concesso, a determinate condizioni, il diritto di voto e di elezione a livello comunale e cantonale; è precluso loro soltanto il diritto di elezione passivo per il parlamento cantonale. Nei Cantoni di Friburgo, Vaud e Ginevra è accordato loro il diritto di voto e di eleggibilità integrale a livello comunale, mentre i Comuni dei Cantoni di Appenzello Esterno, Basilea Città e Grigioni possono decidere autonomamente se concedere il diritto di elezione attivo e passivo a livello comunale[297]. Nel 2018, nel Cantone di Basilea Campagna è stata respinta alle urne una modifica in questo senso della costituzione cantonale.

292 Si veda www.ekm.admin.ch > Cittadinanza & Citoyenneté > Citoyenneté > Partecipazione politica.

293 Art. 33 Cost. (Diritto di petizione).

294 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen (in tedesco e francese).

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

296 Tra il 2010 e il 2014, si sono detti favorevoli al diritto di partecipazione politica degli stranieri in Svizzera tra il 38% e il 42% degli interpellati.

297 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer (in tedesco e francese).

Il diritto di voto e di eleggibilità degli stranieri varia quindi da Cantone a Cantone ed è in ogni caso limitato[298]. Da uno studio condotto da Avenir Suisse nel 2015 è emerso inoltre che nei Comuni con diritto di elezione passivo sono ancora pochi gli stranieri eletti a cariche politiche, in particolare negli esecutivi. Avenir Suisse raccomanda di estendere i diritti politici agli stranieri, nell'interesse del sistema svizzero di milizia[299]. La Svizzera, tuttavia, non ha finora ratificato la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale[300]. Nel confronto con 20 Paesi europei, la Svizzera si colloca al 19° posto per quanto riguarda l'accesso ai diritti democratici[301].

Dal novembre del 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 maggiorenni[302]. Strumenti analoghi sono disponibili da alcuni anni nelle Città di Lucerna[303] e di Burgdorf[304], ma, probabilmente anche 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 politica[305]. Nel 2016, il parlamento del Cantone di Basilea Città ha respinto un intervento che chiedeva di istituire uno strumento di questo genere[306]. Nella Città di Zurigo è stato respinto un intervento analogo; è però prevista l'elaborazione di uno strumento («iniziativa degli abitanti») mediante il quale anche i minorenni a partire dai 12 anni e gli stranieri potranno deporre le loro richieste, tramite la segreteria, al consiglio comunale.

In un'analisi delle elezioni comunali nel Cantone di Zurigo del 2014 il politologo Nenad Stojanović ha potuto dimostrare

298 Si veda Bisaz, Corsin: Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache. In: terra cognita 33, pagg. 62-64, con una sintesi in italiano a pag. 64, Berna 2018.

299 Müller, Andreas/Schlegel, Tobias: Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel. Milizsystem beleben und Integration stärken: https://www.avenir-suisse.ch/auslaenderwahlrecht/

300 La Convenzione (STE n. 144) si prefigge di migliorare l'integrazione dei residenti stranieri nella vita delle comunità locali e si applica ad ogni persona che risiede legalmente sul territorio di uno Stato di cui non è cittadina: www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144

301 Il cosiddetto «Immigrant Inclusion Index» intende misurare oggettivamente l'inclusione degli immigrati e tiene conto delle naturalizzazioni e del diritto di voto e di eleggibilità: www.unilu.ch > Faculties > Faculty of Humanities and Social Sciences > Institutes, Departements and Research Centres > Departement of Political Science > Research > The Immigrant Inclusion Index (IMIX).

302 www.bern.ch > Mediencenter > Gemeinderat, Direktionen > Partizipationsreglement tritt am 1. November 2016 in Kraft (comunicato stampa del 15.09.2016, in tedesco).

303 www.stadtluzern.ch > Dokumente & Bilder > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht).

304 www.burgdorf.ch > Verwaltung & Politik > Gemeindeordnung (Art. 26)

305 Si veda Bisaz, Corsin 2018, pag. 64.

306 www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > Motion betreffend Einführung einer Ausländermotion (16.5123).

che i candidati con un cognome «non tipicamente» svizzero vengono stralciati più spesso dalle liste elettorali di quelli con un cognome «tipicamente» svizzero. Il fenomeno è diffuso in particolare tra i partiti di destra e di centro-destra[307].

Misure di promozione della partecipazione

Nel quadro del suo programma «Citoyenneté – concertarsi, creare, decidere», la CFM promuove progetti che offrono agli stranieri nuove opportunità di partecipazione. Il programma pone al centro la componente attiva dell'essere cittadini e l'estensione al massimo numero possibile di cittadini della possibilità di partecipare alle decisioni e all'organizzazione della società, a prescindere dalla nazionalità. Questa partecipazione è fondata sull'appartenenza a una comunità o sul legame con il luogo di residenza. L'attenzione è rivolta in primo luogo alla formazione dell'opinione e all'espressione della volontà, ma anche all'acquisizione di conoscenze sui principi democratici e sui diritti fondamentali. Nel 2018, il programma è stato prorogato per altri cinque anni[308]. In questo contesto, è sostenuto un gran numero di progetti di organizzazioni governative e non governative volti a migliorare la partecipazione di gruppi target specifici[309]. 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 progetti partecipativi e rende visibili i progetti partecipativi di diverse Comuni sul sito www.in-comune.ch. L'obiettivo del progetto è di rafforzare la partecipazione (politica e sociale) della popolazione a livello comunale. Nella Svizzera francese, diversi Comuni e Città hanno realizzato progetti partecipativi nel quadro del programma della CFM. 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. E 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.

Anche al di fuori del programma della CFM, diverse Città e diversi Cantoni si sono posti come obiettivo il miglioramento della partecipazione della popo-

307 Stojanović, Nenad: Candidati con un passato migratorio in svantaggio. In: terra cognita 33, pagg. 70-72. Berna, 2018.

308 www.ekm.admin.ch > Progetti > Citoyenneté. Nel 2018, è stato dedicato a questo tema anche il convegno annuale della CFM, intitolato «Ripensare lo Stato: partecipazione, diritti politici, cittadinanza, nazionalità». Secondo il presidente Walter Leimgruber, in tempi di migrazione, la partecipazione politica deve essere sciolta dalle regole che privano ampie fasce della popolazione del diritto di codecisione perché mobili. Lo squilibrio tra la globalizzazione di fatto di tutte le sfere della vita, da un lato, e la limitazione statale dei meccanismi decisionali democratici, dall'altro, deve essere urgentemente corretto. Questo richiede anche forme di partecipazione sovranazionali. Si vedano gli atti del convegno: www.ekm.admin.ch > Attualità > Manifestazioni > Manifestazioni 2018.

309 www.ekm.admin.ch > Cittadinanza & Citoyenneté > Promozione di progetti.

lazione migrante nei processi decisionali. La Città di Berna e il Cantone di Neuchâtel vogliono per esempio aumentare la rappresentanza della popolazione migrante nelle commissioni cittadine e cantonali.[310]

Anche organizzazioni della società civile si occupano del tema. In parte si tratta esplicitamente della partecipazione politica formale, come nel caso dell'associazione «Mitstimme» nel Cantone di Basilea Città, che organizza regolarmente sessioni per migranti come piattaforma per la partecipazione politica dei migranti[311], o dell'organizzazione «Gewählte Stimme», che si impegna a favore di un maggior numero di persone con retroterra migratorio nella politica svizzera[312]. I movimenti «Wir alle sind Zürich»[313] e «Wir alle sind Bern»[314], che vogliono promuovere la «democratizzazione della democrazia» nelle due Città, rappresentano una visione più ampia di partecipazione. Partendo dal concetto di «urban citizenship» (cittadinanza urbana), 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 soggiorno[315]. L'«Istituto Nuova Svizzera» (INES), istituito e sviluppato tra il 2016 e il 2018, si occupa della convivenza in una società di immigrazione plurale e democratica e delle questioni concernenti la partecipazione, l'eterogeneità e il razzismo a esso correlati. INES si considera un «think & act tank» post-migrante, che non solo richiede la partecipazione attraverso competenze, networking e progetti concreti, ma la stimola e la modella esso stesso[316]. Sia «Mitstimme» che INES sono sostenute nel quadro del programma «Citoyenneté» della CFM.

6.3 TEMI SPECIFICI

Come in molti Paesi europei, anche in Svizzera determinati gruppi della popolazione corrono un rischio maggiore di essere vittima di discriminazioni razziali o comportamenti razzisti. Le tendenze rilevate nell'indagine CiS mostrano che gli atteggiamenti razzisti nei confronti

310 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/integration > Fachbereich Information und Vernetzung > Leitbild zur Integrationspolitik und Schwerpunkteplan; tabella di marcia per un'amministrazione paritaria e aperta alla diversità:www.ne.ch > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

311 www.mitstimme.ch

312 gewaehlte-stimme.ch

313 wirallesindzuerich.wordpress.com

314 wirallesindbern.ch

315 www.zuericitycard.ch e wirallesindbern.ch/city-card

316 istitutonuovasvizzera.ch

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 7 per cento della popolazione ha dichiarato di sentirsi disturbato nella quotidianità dalla presenza di persone di colore diverso. Il 10 per cento circa si ritiene infastidito da persone di diversa religione e il 21 per cento da persone con un modo di vita non sedentario[317]. Nel seguito viene pertanto approfondita la situazione di questi gruppi della popolazione.

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 i progetti vengano attuati nel quadro di strategie globali, come i PIC. Anche gli aiuti finanziari del SLR sono destinati innanzitutto a progetti rivolti a tutti i gruppi della popolazione potenzialmente esposti al rischio di discriminazione razziale. Ciò nonostante, per determinate problematiche, può essere a volte utile un approccio più focalizzato su determinati gruppi. Progetti di questo genere sono illustrati nel seguito.

6.3.1 CONVIVENZA DELLE COMUNITÀ RELIGIOSE

A partire al più tardi dagli anni 1970, i flussi migratori hanno portato a un forte aumento dell'eterogeneità religiosa in Svizzera. Sono cambiate le comunità cristiane autoctone e sono giunte in Svizzera molte persone appartenenti ad altre comunità religiose (in particolare cristiano-ortodosse, musulmane, indù o buddiste)[318]. 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 musulmani)[319]. Questo pone al centro delle discussioni temi come la coesione sociale, l'eliminazione dei pregiudizi, le discriminazioni e i conflitti tra le diverse comunità religiose.

Per quanto riguarda le questioni religiose, 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

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

318 In rapporto alla popolazione residente permanente di età superiore ai 15 anni, in Svizzera il 37,2 per cento dichiara di appartenere alla Chiesa cattolica-romana, il 25 per cento alla Chiesa evangelico-riformata e il 24 per cento si definisce aconfessionale. Il 5,8 per cento appartiene ad altre comunità cristiane, il 5,1 per cento a comunità islamiche, lo 0,6 per cento a comunità induiste e lo 0,5 per cento a comunità buddiste. Lo 0,2 per cento appartiene a comunità di confessione ebraica. Infine, l'1,4 per cento dichiara di appartenere ad altre comunità religiose: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni.

319 Si veda p. es. CFM: terra cognita 28/2016, Religionisierung der Migrationsdebatte, intervista a Michele Galizia: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > terra cognita > Religione (terra cognita 28/2016).

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.

Mantenimento della pace religiosa come competenza congiunta della Confederazione e dei 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. 261bis CP): la disposizione include anche la religione tra i motivi di discriminazione razziale.

In relazione all'iniziativa popolare federale «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», che vuole vietare in particolare l'uso del burqa e del niqab[320], è nata una nuova discussione sull'introduzione di un articolo sulla religione nella Costituzione federale. Mentre gli uni si preoccupano del rapporto tra Stato di diritto e fondamentalismo, per gli altri l'articolo sulla religione è una reazione alla crescente eterogeneità religiosa e un'opportunità per una politica attiva in materia di religione della Confederazione. Nel periodo in esame, nel Cantone di Ginevra è stata elaborata una legge sulla laicità, che prende spunto proprio dalla discussione su queste questioni[321]. La legge è stata approvata dall'elettorato nel febbraio del 2019. Il progetto era stato criticato soprattutto perché vieta ai politici eletti e agli impiegati cantonali e comunali che hanno contatti con il pubblico di portare simboli religiosi visibili. Per questa ragione era stato bollato dagli avversari come antimusulmano. In vista della nuova legge sulle chiese nazionali, il Cantone di Berna ha commissionato un'analisi della politica in materia di religione con diverse opzioni d'intervento. Oltre all'opzione «ritiro», con la completa separazione, a lungo termi-

320 Si veda anche il capitolo 6.3.2 («Ostilità antimusulmana e misure per combatterla»).

321 http://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L11764.pdf

ne, tra Stato e Chiesa, cioè tra Stato e religione, è stato proposto anche l'obiettivo di uno Stato politicamente neutrale in materia di religione. Il Cantone ha infine optato per lo statu quo, integrato però dall'osservazione dell'evolversi della situazione. Il Cantone di Berna ritiene dunque sufficienti le sue relazioni con le comunità religiose riconosciute di diritto pubblico e conferisce all'incaricato per le religioni nazionali il nuovo compito di monitorare il panorama religioso bernese[322]. Nel novembre del 2017 il Cantone di Zurigo ha adottato sette principi guida per le relazioni tra Stato e religione. Uno di questi recita: «Per intrattenere relazioni con comunità religiose non riconosciute sono necessari principi chiari». Il Cantone di Zurigo solleva così la questione di come lo Stato possa sostenere le prestazioni fornite da queste comunità all'intera collettività[323].

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 molto meno diritti. Le due comunità non sono per esempio autorizzate a riscuotere tasse. Nel 2017, nel Cantone di Vaud, l'Unione delle associazioni musulmane (Union vaudoise des associations musulmanes, UVAM)[324] ha presentato la domanda di riconoscimento pubblico. La domanda è attualmente all'esame del Cantone – un processo che durerà diversi anni. Nel periodo in esame, diversi Cantoni hanno deciso esplicitamente di non concedere lo statuto di diritto pubblico ad altre comunità religiose oltre a quelle già riconosciute.

L'uguaglianza giuridica delle comunità religiose in Svizzera è oggetto di un intervento parlamentare del Gruppo dei Verdi che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto che illustri le possibilità di istituire l'uguaglianza giuridica delle diverse comunità religiose in Svizzera dal punto di vista della non discriminazione e a indicare le possibili strategie per tenere conto della realtà multireligiosa della Svizzera in termini giuridici e di cooperazione tra Stato e comunità religiose[325]. 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, con l'incarico di migliorare il coordinamento degli affari e delle questioni legate alla religione e

322 www.jgk.be.ch > Die Direktion > Über die Direktion > Dossiers.

323 www.zh.ch > aktuell > News Medienmitteilungen (8.12.2017).

324 www.uvam.ch

325 Postulato Gruppo dei Verdi 18.3414 «Uguaglianza giuridica per le comunità religiose in Svizzera. Rapporto» del 30 maggio 2018 (non ancora trattato).

fungere da interlocutore delle autorità e delle comunità religiose cantonali.

La maggior parte dei Cantoni e delle Città è in costante dialogo con le diverse 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 creare 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 materiali, tra cui un manuale per trattare argomenti religiosi a scuola[326]. In considerazione della crescente necessità di assistenza spirituale musulmana nelle istituzioni pubbliche, il Cantone di Zurigo sostiene l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (VIOZ) nella garanzia della qualità[327]. Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno inoltre elaborato, per esempio, raccomandazioni e manuali per sepolture conformi all'islam e allestito adeguati cimiteri[328].

Sulla base di una strategia della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), nel 2018 è stata elaborata l'ordinanza sulle misure volte a garantire la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM), che il Consiglio federale ha posto in consultazione all'inizio del 2019. Secondo l'OMSM, la Confederazione potrà sostenere misure per proteggere le minoranze particolarmente vulnerabili con importi fino a 500 000 franchi l'anno. Oltre a misure di protezione di natura edile e tecnica volte a impedire reati, possono essere sostenute anche misure di formazione per il riconoscimento dei rischi e la prevenzione delle minacce o misure di sensibilizzazione destinate ad ampie cerchie della popolazione. Oltre alle comunità religiose, l'ordinanza permette di sostenere, per esempio, anche jenisch, sinti e rom e gruppi che fanno parte di una minoranza in ragione del loro orientamento sessuale (omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali)[329].

Diverse comunità religiose s'impegnano a livello locale o nazionale per una migliore comprensione tra le religioni (dialogo interreligioso) e della religione in

326 www.entwicklung.bs.ch > Integration > Religion > Runder Tisch der Religionen beider Basel.

327 www.islam-seelsorge.ch

328 Si veda p. es. il Cantone di Zurigo: www.integration.zh.ch > Migrantinnen & Migranten > Religionsgemeinschaften > Muslimische Organisationen; o il Cantone di Berna: www.jgk.be.ch > Die Direktion > Über die Direktion > Weitere Meldungen (Kanton gibt Empfehlungen für islamkonforme Bestattungen vom 8. Februar 2016).

329 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Minoranze a rischio: la Confederazione contribuisce ai costi delle misure protettive (30.1.2019).

generale. Il Consiglio svizzero delle religioni, istituito nel 2006 come piattaforma di dialogo tra le comunità religiose cristiane, ebraiche e islamiche, cerca un regolare scambio di opinioni con i rappresentanti della Confederazione. Dalla fine del 2014 è operativa la Casa delle religioni di Berna, che ospita sotto lo stesso tetto otto comunità religiose (aleviti, baha'i, buddisti, cristiani, ebrei, induisti, musulmani e sikh), i cui membri praticano insieme la loro fede e organizzano manifestazioni per il pubblico. La Casa delle religioni non mira soltanto alla convivenza pacifica, ma coltiva anche il dialogo tra i credenti delle diverse religioni e tra questi e le persone che non ne professano alcuna con diverse offerte e iniziative. 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 religioni[330]. Nel maggio del 2018, la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e la Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera (PLJS-PJLS) hanno assegnato per la prima volta il «Premio del dialogo», dotato di 20 000 franchi. 10 000 franchi sono andati a un diacono protestante e un cantore ebraico della Svizzera francese e 10 000 franchi a un imam e un rabbino della Svizzera tedesca, quale riconoscimento del loro impegno in favore dello scambio interreligioso e sostegno per altri progetti interreligiosi[331].

Dal 2016, ogni prima settimana di novembre si tiene la Settimana delle religioni, coordinata in tutta la Svizzera da 20 piattaforme e gruppi interreligiosi e organizzata dalla comunità di lavoro interreligiosa IRAS COTIS. Sul sito Internet sono pubblicati suggerimenti per manifestazioni e attività che dovrebbero consentire a chi vi partecipa la prima volta di allestire offerte proprie sulla base delle esperienze maturate nelle precedenti edizioni[332]. 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 guidano 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[333].

Dalla sua apertura nel 2016, l'Istituto zurighese per il dialogo interreligioso (ZIID; fino al 2015 noto come «Zürcher Lehrhaus») contribuisce al 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'i-

330 www.haus-der-religionen.ch

331 Sono stati insigniti il diacono protestante Maurice Gardiol e il cantore ebraico Eric Ackermann per la loro piattaforma interreligiosa di Ginevra, così come il segretario dell'Associazione delle organizzazioni islamiche Muris Begovic e il rabbino della comunità ebraica di Zurigo Noam Hertig, entrambi promotori del dialogo ebraico-musulmano: www.dialogpreis.ch.

332 www.iras-cotis.ch > Settimana delle religioni.

333 www.iras-cotis.ch > Dialogue en Route.

stituto intervengono anche nei dibattiti pubblici contribuendo così all'oggettivazione della discussione sulle singole religioni e sulla convivenza interreligiosa[334].

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 cattoliche[335].

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente dodici progetti dedicati alla convivenza fra comunità religiose in Svizzera che hanno tematizzato in primo luogo l'ostilità nei confronti di musulmani e/o ebrei.

6.3.2 OSTILITÀ ANTI-MUSULMANA E MISURE PER COMBATTERLA

Nel 2017, 379 748 persone – ossia il 5,4 per cento della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni – si definivano musulmane[336]. Il 15 per cento circa dei musulmani si dichiara praticante, una percentuale che corrisponde a quella delle altre principali religioni[337]. I musulmani sono, dopo gli aconfessionali, la comunità che partecipa meno spesso alle funzioni religiose: il 46 per cento ha affermato di non avervi assistito a nessuna nei dodici mesi precedenti l'indagine. Sono anche la comunità che prega meno spesso, anche se la quota di quelli che lo fanno più volte al giorno è più alta che nella maggior parte delle altre confessioni, a eccezione della chiesa evangelicale[338]. La rete di associazioni musulmane è relativamente fitta in Svizzera. Si può supporre che siano soprattutto i musulmani praticanti a organizzarsi per creare le condizioni per poter praticare la loro religione nelle proprie regioni di residenza. Questo significa però anche che le associazioni, federazioni e organizzazioni islamiche rappresentano soltanto una piccola parte dei fedeli[339]. Le moschee e i centri islamici sono organizzati essenzialmente in base al Paese di provenienza. A livello nazionale non esiste un'associazione che rappresenti tutti i musulmani, ma due federazioni che rappresentano le associazioni e le società ad esse affiliate: la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere

334 www.ziid.ch

335 www.kathbern.ch > Fachstellen > Fachstelle Sozialarbeit > Migration > Aktionswoche gegen Rassismus.

336 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni.

337 Ufficio federale di statistica: Pratiche e credenze religiose e spirituali in Svizzera. Primi risultati dell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura 2014. Neuchâtel 2016. Il 12% dei musulmani frequenta la moschea almeno una volta la settimana, il 13% prega più volte al giorno e il 17% prega quotidianamente o quasi.

338 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni.

339 Si veda in merito: Commissione federale della migrazione: Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe «Islam in der Schweiz». Berna 2010: www.ekm.admin.ch > Publikationen > Studien (in tedesco e francese).

(FOIS), che continua a crescere, e il Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera (COIS), una federazione più piccola e meno attiva.

Dopo un repentino aumento nel 2015, la banca dati DoSyRa rileva dal 2016 una quota costantemente elevata di casi di ostilità antimusulmana: nel 2018 ne ha censiti 44 (su un totale di 278 segnalazioni) e nel 2017 54 (su un totale di 245 segnalazioni). Frequenti sono anche i casi nella categoria affine dell'ostilità nei confronti di persone provenienti da Paesi arabi (24 nel 2018 e 36 nel 2017)[340]. La raccolta della CFR riporta 3 condanne per ostilità antimusulmana nel 2018 e 5 nel 2017. La maggior parte delle sentenze riguarda fatti avvenuti in Internet[341].

L'indagine CiS del 2018 conferma nel complesso i primi risultati dell'indagine del 2016. La quota degli interpellati che ha dichiarato di sentirsi infastidito – nella quotidianità, nei rapporti di vicinato o sul lavoro – dalla presenza di persone di un'altra religione si attesta intorno al 10 per cento. Questo dato, tuttavia, è riferito a tutte le religioni e non è indicativo di una prevalenza dell'ostilità specificamente antimusulmana. Del 12 per cento delle persone che ha dichiarato di essere stato discriminato a causa della religione negli ultimi cinque anni un terzo circa erano islamici. [342]

L'indagine dell'UST cerca di individuare gli atteggiamenti antimusulmani mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni negative[343] sono state riassunte in un indice, in modo da rilevare soltanto gli atteggiamenti consolidati. Nell'indagine del 2018, la quota di persone ostili ai musulmani è stata dell'11 per cento ed è rimasta stabile rispetto al 2016[344].

Il 14 per cento della popolazione ritiene sistematicamente pertinenti anche gli stereotipi negativi[345] ascritti ai musulmani. A questo dato si contrappone un 93 per cento, che ritiene che i musulmani abbiano pregi e difetti come chiunque. Un 4 per cento, infine, non condivide gli stereotipi citati. La maggioranza della popolazione, quindi, rifiuta i pregiudizi e i preconcetti sui musulmani. Ciò nonostante, dalle indagini CiS del 2016 e del 2018 emerge (come già nella fase pilota) che le opinioni negative e gli stereotipi su questo gruppo della popola-

340 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019; pag. 14.

341 www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

342 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza. Analisi particolare dell'UST per il SLR.

343 Elenco delle opinioni negative: meglio non avere musulmani in Svizzera, vietare la pratica dell'islam, impedirne l'immigrazione.

344 Per motivi metodologici, questi dati non possono essere confrontati direttamente con quelli più elevati scaturiti dalle inchieste pilota di gfs.bern (2014: 18%; 2012: 18%; 2010: 13%).

345 Elenco degli stereotipi: fanatismo, aggressività, tendenza a opprimere le donne e a non rispettare i diritti umani

zione sono molto diffusi tra la popolazione. Una valutazione tematica più approfondita dei risultati sarà possibile soltanto dal 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini dell'UST[346].

Alla fine del 2017, l'istituto di ricerca gfs.bern ha pubblicato uno studio pilota sulle esperienze di discriminazione dei musulmani in Svizzera. L'83 per cento dei musulmani interpellati concorda con l'affermazione che in Svizzera le persone appartenenti alla comunità musulmana sono discriminate. Negli ultimi dodici mesi, oltre la metà è stata personalmente vittima di discriminazioni o testimone di atti di discriminazione nei confronti di persone vicine. La maggior parte dei casi si sono verificati nella ricerca di un impiego, sul lavoro o nello spazio pubblico. Secondo l'85 per cento degli interpellati l'immagine dell'islam veicolata dai media svizzeri è negativa. Rispettivamente il 74 e l'80 per cento ritiene che la Svizzera faccia troppo poco contro il razzismo e l'ostilità antimusulmana[347].

Secondo uno studio pubblicato dall'Università di Lucerna nel 2017, l'irrigidimento delle posizioni nel dibattito sociopolitico sull'islam e la costante pressione a giustificarsi – che emerge anche dallo studio di gfs.bern – inducono sempre più giovani musulmani a confrontarsi maggiormente con la propria religione. Mentre l'attenzione dell'opinione pubblica si concentra sulla radicalizzazione, secondo lo studio i giovani musulmani in Svizzera hanno un atteggiamento molto pragmatico e critico nei confronti delle dichiarazioni delle autorità religiose – non importa se fatte in moschea o in Internet. Il contesto personale gioca fondamentalmente un ruolo più importante delle parole di predicatori famosi. I giovani musulmani interpretano la religione dei loro genitori

346 Dati relativi alla Svizzera sono contenuti anche nel monitoraggio sulla religione della fondazione Bertelsmann. Per questo progetto sono rilevate le opinioni religiose e il legame tra religione e società in diversi Paesi europei. La rilevazione è stata finora effettuata tre volte (2007, 2013 e 2016). I risultati dell'ultima rilevazione sono stati pubblicati nel 2017. Il 17% dei non musulmani intervistati in Svizzera ha dichiarato di non gradire i musulmani come vicini di casa – un valore superiore a quello dell'inchiesta CiS. Circa il 35% dei musulmani ha dichiarato di aver subito discriminazioni – la quota più elevata registrata nei 5 Paesi esaminati (oltre alla Svizzera, Germania, Austria, Francia e Gran Bretagna): www.bertelsmann-stiftung.de > Publikationen > Alle Publikationen > Religionsmonitor.

347 Golder, Lukas / Mousson, Martina: Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität. Pilotstudie Diskriminierungserfahrungen Muslime in der Schweiz. gfs.bern. Berna 2017: www.gfsbern.ch > Publikationen > Dossiers > Zusammenleben Schweiz & Migration > Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität (3.1.2018). Lo studio, commissionato dall'Unione democratica dei turchi europei (UETD), è rappresentativo solo in misura limitata, poiché le persone di origine turca e/o della Svizzera tedesca erano sovrarappresentate rispetto alla loro quota nella popolazione musulmana in Svizzera. Lo studio è stato condotto con il coinvolgimento di gruppi musulmani organizzati in grado di fornire indirizzi di musulmani residenti in Svizzera.

in modo individuale, critico e indipendente[348].

Nel 2018, la CFR ha pubblicato uno studio sulla copertura mediatica dei musulmani in Svizzera nell'ambito del quale sono stati analizzati i contenuti di un campione di articoli pubblicati tra il 2009 e la prima metà del 2017 da 18 testate delle tre grandi regioni linguistiche[349]. I risultati hanno evidenziato tre settori problematici:

– Dal 2015 si assiste a una crescente focalizzazione sui temi «radicalizzazione» e «terrorismo». I temi «integrazione riuscita» e «vita quotidiana» incentrati sulla realtà sociale della maggioranza dei musulmani in Svizzera occupano per contro uno spazio marginale nella copertura mediatica.
– È considerato problematico il forte aumento degli articoli che suscitano distanza nei confronti dei musulmani in Svizzera mettendo in risalto soprattutto gli aspetti negativi e non tenendo conto dell'eterogeneità delle loro realtà sociali.
– Benché siano tendenzialmente diminuiti i contributi generalizzanti, rimane problematica la copertura mediatica che suscita distanza operando con generalizzazioni, ossia riferendo categorizzazioni negative indistintamente a tutti i musulmani in Svizzera. Anche nello studio questa forma di copertura mediatica è definita discriminante: rappresenta l'8 per cento degli articoli; in alcune testate questa quota è però notevolmente più elevata[350].

Nel settembre del 2017, la CFR ha organizzato, in collaborazione con le Università di Friburgo e Lucerna, il convegno «Ostilità verso i musulmani: società, media e politica». I contributi, compreso quello sullo studio summenzionato, hanno evidenziato che l'ostilità musulmana è una realtà e che urge una percezione differenziata dei musulmani[351].

Conformemente all'importanza attribuita dai media al tema, sono stati depositati diversi interventi parlamentari sulla radicalizzazione e il jihadismo. Sono stati per esempio richiesti una migliore sorveglianza delle organizzazioni e dei luoghi di culto musulmani, l'espulsione degli attivisti dell'islam politico e il divieto di determinate organizzazioni islamiche.

348 Baumann, Martin / Endres, Jürgen et al.: «Hallo! Es geht um meine Religion!» Muslimische Jugendliche in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität. Università di Lucerna, Centro di ricerca sulle religioni. Lucerna, 2017: www.unilu.ch > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Zentrum Religionsforschung > Forschung > Imame, Rapper, Cybermuftis.

349 CFR: Qualità della copertura mediatica dei musulmani in Svizzera. Berna 2018: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > Studi.

350 Salta all'occhio soprattutto il dato della Weltwoche (48%), seguita dal SonntagsBlick (24%) e dal Blick (11%): CFR 2018, pag. 17.

351 Le sintesi dei contributi e i risultati del convegno sono stati pubblicati nel n. 40 di TANGRAM: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > TANGRAM.

il 23%

della popolazione senza retroterra migratorio è stato vittima di discriminazione o di violenza negli ultimi 5 anni. Tra la popolazione con retroterra migratorio questa quota è del 36%.

Un parlamentare ha presentato diversi interventi sulla presenza di musulmani nell'esercito[352]. È stato condotto un ampio dibattito sull'introduzione di un'assistenza spirituale musulmana nell'esercito e sull'affermazione del Consiglio federale che, senza il reclutamento di personale musulmano specializzato, in futuro l'Assistenza spirituale dell'esercito non sarà più in grado di adempiere il proprio compito, ma che al momento non sono date le condizioni necessarie (soprattutto per quanto riguarda la formazione)[353]. Alla fine del 2018, gli interventi parlamentari in questione erano stati respinti o non erano ancora stati trattati.

Anche nel quadro del tema centrale 2017-2018 «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 contro-narrativa e la narrativa alternativa; tre di questi erano dedicati alla prevenzione della radicalizzazione islamica[354].

Nel 2019 avrà probabilmente luogo la votazione popolare sull'iniziativa federale «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso». Depositata nell'autunno del 2017 dal Comitato di Egerkingen, che aveva già promosso l'iniziativa contro i minareti, chiede l'introduzione nella Costituzione federale di un nuovo articolo che vieti la dissimulazione del viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno. Il divieto non si applica tuttavia ai luoghi di culto[355]. Anche se l'iniziativa è rivolta principalmente contro il velo islamico integrale (ed è di conseguenza spesso chiamata dai media «Iniziativa anti-burqa»), il suo testo non contiene alcun riferimento in tal senso. Il divieto si applicherebbe inoltre anche ai manifestanti incappucciati. Il Consiglio federale si è detto contrario a un divieto nazionale di dissimulazione del viso e ha pertanto presentato il 27 giugno 2018 un controprogetto indiretto che prevede misure a livello di legge e tiene conto del federalismo e del principio di proporzionalità[356].

Dal 2016 vige nel Cantone Ticino un divieto di dissimulare il viso. Finora sono

352 Per un quadro degli interventi parlamentari sul tema: www.ekr.admin.ch/i > Servizi > Agenda politica su razzismo > Religione / cultura / integrazione.

353 Si veda la risposta del Consiglio federale del 23 agosto 2017 all'interpellanza Arnold 17.3278 «Quanto sono serie le intenzioni del Consiglio federale di introdurre degli imam dell›esercito?» del 2 maggio 2017. Iniziativa parlamentare Addor 17.485 «No ai cappellani musulmani nel nostro esercito» del 29 settembre 2017.

354 www.giovaniemedia.ch > Esperti e conoscenze > Temi centrali.

355 Per il testo dell'iniziativa si veda: www.bk.admin.ch > Diritti politici > Iniziative popolari > Indice cronologico delle iniziative.

356 www.ejpd.admin.ch > Attualità > News > Il Consiglio federale vuole misure mirate invece di un divieto generale di dissimulare il viso (27.6.2018).

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 molto ampio rispetto a quello ticinese. Nel maggio del 2017, la Landsgemeinde di Glarona ha invece respinto un'iniziativa che chiedeva l'introduzione di un tale divieto.

Dopo il dibattito, menzionato nell'ultimo rapporto, sui due scolari musulmani che, appellandosi alla libertà religiosa, si erano rifiutati di dare la mano alla loro docente, è stato depositato un intervento parlamentare che chiedeva di chiarire se esistano le basi legali per imporre l'obbligo della stretta di mano. L'intervento è stato respinto a larga maggioranza nella sessione autunnale del 2017 dal Consiglio nazionale, che tra i motivi del rigetto ha addotto l'autonomia dei Cantoni nel settore scolastico[357].

In tutte le regioni linguistiche, diversi Comuni hanno regolamentato i 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 già 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.

In quanto centro di competenza scientifica e di mediazione, il Centro svizzero Islam e società (CSIS) fornisce un importante contributo all'oggettivazione del dibattito pubblico e politico spesso caratterizzato da generalizzazioni e pregiudizi sull'islam e la società. Nel 2018 si è concluso al CSIS il progetto «Le organizzazioni musulmane come attrici sociali», promosso dalla SEM e dal SLR. Una precedente analisi della situazione aveva messo in evidenza che le offerte di formazione continua su islam e società affrontano questi temi sempre nella prospettiva della società di maggioranza e in pratica non raggiungono i gruppi target musulmani. Il progetto che ne è scaturito ha permesso di rafforzare il dialogo e la cooperazione con le organizzazioni musulmane e di sviluppare offerte specifiche di formazione continua. Nel 2018 ha inoltre preso il via il corso di formazione continua «assistenza spirituale e consulenza musulmane nel contesto interreligioso»[358].

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 Federazione svizzera delle comunità

357 Mozione Sollberger 16.3392 «Base legale per la stretta di mano» del 7 giugno 2016.

358 www.unifr.ch > Facultés > Interfacultaire > Instituts Interfacultaires > Centre Suisse Islam et Société > Formation continue > Organisations musulmanes comme actrices sociales.

israelite (FSCI) e la sua attuazione è stata affidata all'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (VIOZ). Nel suo rapporto di valutazione, il CSIS rileva che secondo i richiedenti l'asilo, il personale di assistenza e i consulenti religiosi cristiani l'assistenza spirituale musulmana costituisce un evidente valore aggiunto. I consulenti religiosi musulmani fungono da mediatori tra i Paesi d'origine dei richiedenti e la Svizzera e favoriscono una visione aperta e umanistica dell'islam. Per poter introdurre un'assistenza spirituale musulmana in tutti i centri d'asilo federali deve però ancora essere chiarita la questione del finanziamento[359].

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente nove progetti di prevenzione dell'ostilità antimusulmana con un importo complessivo di 114 000 franchi. Rispetto al periodo precedente, sono quindi praticamente raddoppiati i progetti e l'importo del sostegno accordato. Lo spettro dei temi trattati e delle organizzazioni promotrici è molto ampio e spazia dai progetti di incontro e dialogo alle offerte di informazione e formazione continua, fino al sostegno e all'assistenza delle persone e dei gruppi colpiti. Tra i progetti sussidiati figura #SwissMuslimStories, sostenuto anche dall'UFAS nel quadro del summenzionato tema principale di Gioventù e media: promosso dall'associazione dei giovani musulmani in Svizzera Ummah, prevede la proiezione di cortometraggi che illustrano la grande varietà di progetti di vita e di personalità dei musulmani svizzeri. Invitando i musulmani a farsi portavoce di sé stessi, #SwissMuslimStories fornisce un importante contributo al dibattito sull'islam nei media e nell'opinione pubblica[360].

Le domande presentate, ma anche la politica di sostegno del SLR, riflettono la crescente virulenza dell'ostilità antimusulmana descritta e, di conseguenza, la maggiore attenzione al tema.

6.3.3 RAZZISMO NEI CONFRONTI DEI NERI E MISURE PER COMBATTERLO

Durante il periodo in esame, la lotta al razzismo contro i neri è stata analizzata in modo approfondito da diverse istituzioni. L'argomento è pertanto trattato in modo esaustivo nel presente rapporto.

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. Oggi, in Svizzera, questo fenomeno 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 condot-

359 www.sem.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Consulenza religiosa per musulmani al centro di test di Zurigo: esito positivo del progetto pilota (16.2.2018).

360 www.swissmuslimstories.ch

te indagini statistiche sull'appartenenza etnica e sulle caratteristiche fisionomiche, non si dispone di dati esaustivi su questi gruppi potenzialmente interessati dal fenomeno. Possono essere fatte stime approssimative in base alla nazionalità o al luogo di nascita, ma così facendo verrebbero escluse le persone di nazionalità svizzera, le persone naturalizzate 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, il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) parte dal presupposto 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 pensare che almeno l'1,4 per cento della popolazione residente si definisce nera o è percepita come tale[361]. A causa della scarsità di dati, non è possibile fare affermazioni concrete sulla situazione socioeconomica di questo gruppo. È quindi difficile valutare la discriminazione strutturale, per esempio nell'accesso all'istruzione o al mercato del lavoro[362]. La questione della rilevazione di dati specifici a gruppi o etnie è stata sollevata a più riprese nel quadro di diversi studi e lavori svolti durante il periodo in esame e anche i gruppi d'interesse e i ricercatori hanno chiesto l'introduzione di strumenti di rilevazione adeguati[363]. Nell'autunno del 2018, il SLR ha pertanto commissionato a un esperto esterno un rapporto per chiare le possibilità e i vantaggi di una rilevazione di questo genere[364].

Nel rapporto si sottolinea che la statistica ufficiale dovrebbe verificare regolarmente se sia effettivamente in grado di fornire un ritratto fedele dell'eterogeneità della società svizzera. L'esperto giunge tuttavia alla conclusione che, per motivi tecnici, le statistiche ufficiali non possono rilevare dati sulla base dell'appartenenza a una «razza» e che al momento non ci sono alternative concettuali in grado di considerare tutte le possibili caratteristiche/identità derivabili dal termine «razza». Le informazioni devono pertanto essere ricavate basandosi su diversi approcci quantitativi e qualitativi di rilevazione e ricerca, che dovrebbero essere maggiormente

361 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier: Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera. Rapporto commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. SFM Studies #70i. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel 2018.

362 Aeberli, Marion: I Neri: a proposito di una minoranza visibile. Demos 2/2019. Ufficio federale di statistica. Neuchâtel 2019.

363 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pagg. 11-12.

364 Haug, Werner: Daten zu Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen. Stand und Optionen für Statistik und Forschung. Berna 2019: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Studi e contributi. (pubblicazione in tedesco e francese, con riassunto in italiano, prevista per fine 2019)

promossi e i cui risultati dovrebbero essere resi più visibili[365].

Nel periodo in esame, il razzismo contro i neri è stato oggetto di diversi studi, inchieste e raccomandazioni e di un convegno, la complementarità dei quali ha fornito un quadro aggiornato del razzismo contro i neri in Svizzera e del dibattito su di esso. Nel seguito, ne saranno illustrati i risultati: nella prima parte, quelli delle indagini, che saranno integrati con i dati rilevati dai centri di consulenza (DoSyRa) e dalla CFR nella sua raccolta di casi giuridici; nella seconda, i risultati e le raccomandazioni degli studi e del convegno coordinato dal SLR.

Risultati delle indagini e delle rilevazioni dei centri di consulenza

La prima indagine CiS intermedia, condotta nella primavera del 2017, era dedicata al razzismo nei confronti dei neri e ha consentito anche di sperimentare possibili miglioramenti da apportare al questionario principale[366]. Il modulo di approfondimento, che rileva le opinioni, le percezioni e gli stereotipi, fornisce un quadro degli atteggiamenti della popolazione svizzera nei confronti dei neri[367]. Nelle indagini CiS non è specificato chi si intenda esattamente con il termine «neri», per cui le risposte possono basarsi su diverse concezioni di «nero»[368]. Sia i due studi che il convegno erano dedicati al razzismo contro persone percepite come nere o che si definiscono tali; essenzialmente si tratta di persone di origine africana segnate dall'eredità del colonialismo e della schiavitù (afrodiscendenza)[369]. Non è stato tuttavia chiarito in modo definitivo in che misura siano colpiti da questa forma di razzismo anche i neri di origine non africana (p. es. quelli provenienti dall'Asia meridionale).

L'indagine ha evidenziato due tendenze a prima vista contraddittorie: da un lato, gran parte della popolazione conferma la discriminazione nei confronti dei neri, dall'altro una maggioranza tende a negare l'esistenza del razzismo contro i neri. Mentre soltanto il 15 per cento circa ammette sistematicamente l'esistenza del razzismo contro i neri, il consenso sulla discriminazione nella ricerca di un alloggio o di un impiego è ampiamente riconosciuto[370]. Il 76 per cento della popolazione è del parere che in Svizzera i

365 Si veda in merito il capitolo 5 («Dati disponibili»).

366 Per le difficoltà poste dall'attuale questionario si veda il rapporto 2016 del SLR, pag. 97.

367 Per i risultati si veda: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Atteggiamenti nei confronti dei neri.

368 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 11.

369 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier, 2018, pag. 11 e Commissione federale contro il razzismo 2017, pag. 20. Nella presentazione dello studio giuridico sono stati proposti i seguenti quattro tratti distintivi del razzismo contro i neri: inferiorizzazione fondata sul colonialismo e sulla schiavitù, disumanizzazione legittimata dalla scienza «illuminata», normalizzazione dell'accesso invasivo al corpo nero e «inevitabilità» della stigmatizzazione («impossibile da non vedere», visibilità; Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pagg. 12-13).

370 Aeberli, Marion 2019.

neri incontrino maggiori difficoltà nella ricerca di un alloggio e il 72 per cento conferma l'esistenza di discriminazioni nel mondo del lavoro. D'altra parte, però, il 51 per cento ritiene che il razzismo contro i neri sia un problema marginale e il 45 per cento che i neri si lamentino troppo spesso di essere discriminati.

Sulla base di situazioni quotidiane concrete, è stato rilevato quali comportamenti sono considerati razzisti. Oltre il 70 della popolazione percepisce come tali un insulto sull'autobus, il rifiuto di farsi curare da un infermiere nero, la mancata considerazione di un cliente nero da parte del personale di vendita o le osservazioni sull'intelligenza di un collega di lavoro nero. Questa percezione è leggermente più bassa (66%) nel caso di un nero controllato senza motivo apparente dalla polizia. Complessivamente, il 45 per cento della popolazione valuta come razziste queste situazioni.

Nuove forme di razzismo sono percepite come tali da una maggioranza degli interpellati (tra il 51 e il 68%)[371], ma meno spesso rispetto alle situazioni di razzismo classiche summenzionate[372]. La situazione percepita come razzista dal minor numero della popolazione è quella di un'infermiera nata e formata in Svizzera cui viene continuamente chiesto quale sia il suo Paese d'origine (34%). Soltanto il 17 per cento identifica come razziste tutte le situazioni con nuove forme di razzismo[373].

In base all'indagine intermedia, il 6 per cento della popolazione concorda sistematicamente con le caratteristiche ne-

371 L'UST distingue tra razzismo «classico», che pretende di basarsi su presunte differenze naturali servendosi così di argomenti pseudo-scientifici, e «nuove» forme di razzismo. Sono considerate tali: il razzismo subdolo e perfido (non chiaramente interpretabile e che talvolta si manifesta nella forma [pseudo]positiva della differenziazione culturale); il razzismo quotidiano (domande o comportamenti ricorrenti che hanno un carattere razzista latente o sono basate su ignoranza, inconsapevolezza o curiosità); razzismo istituzionale-contestuale (risultati – intenzionali o no – delle politiche pubbliche o di alcune istituzioni, che non garantiscono le pari opportunità e che, a seconda delle circostanze, possono contribuire alla stigmatizzazione e all'esclusione di determinati gruppi della popolazione): www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Atteggiamenti nei confronti dei neri > Definizioni.

372 Si tratta delle situazioni seguenti: a un nero viene negato un posto di quadro per timore che non sarà accettato dal team; a un allievo nero viene sconsigliato di proseguire gli studi malgrado i buoni voti ottenuti; il cameriere di un ristorante di lusso dà del tu a un ospite nero; un soldato nero che indossa l'uniforme dell'esercito svizzero deve continuamente spiegare perché sta facendo il servizio militare: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Atteggiamenti nei confronti dei neri.

373 Aeberli, Marion 2019.

gative ascritte ai neri e il 9 per cento con quelle positive[374]. Specularmente, le caratteristiche negative sono respinte più spesso (7%) di quelle positive (5%).

Con un'altra serie di domande sono state rilevate le posizioni nei confronti del colonialismo e della schiavitù. La metà della popolazione (51%) non concorda con l'affermazione che il razzismo nei confronti dei neri sia meno pronunciato perché la Svizzera non ha mai avuto colonie proprie. Un terzo sarebbe favorevole alla concessione di una compensazione finanziaria per risarcire i neri delle sofferenze inflitte loro con la schiavitù. Il 61 per cento la respinge.

I risultati dell'UST forniscono informazioni dettagliate sui gruppi della popolazione che riconoscono il razzismo contro i neri[375]: le donne, i giovani, le persone con un buon livello d'istruzione e le persone che vivono nelle aree urbane sono tendenzialmente più sensibili al problema.

L'indagine principale CiS condotta dall'UST nel 2018 ha rilevato mediante una serie di domande standardizzate le opinioni della popolazione sul razzismo nei confronti dei neri. Questo modulo tematico è costruito sul modello di quelli sull'ostilità antimusulmana e sull'antisemitismo: gli interpellati devono esprimere il loro assenso o dissenso su una serie di opinioni e stereotipi negativi e positivi. Un'altra domanda permette loro di dissentire su una categorizzazione generale dei neri e di approvare invece l'opinione secondo cui hanno pregi e difetti come chiunque[376]. Analogamente agli altri moduli riguardanti gruppi specifici della popolazione, è stato possibile allestire un indice comprendente una serie di opinioni negative[377]. Nell'indagine CiS del 2018, l'11 per cento della popolazione ha dichiarato di condivi-

374 Elenco delle caratteristiche negative: poco inclini a lavorare, impulsivi, violenti, fanno fatica a rispettare le regole, pensano soltanto al proprio tornaconto. Elenco delle caratteristiche positive: aperti e calorosi, sempre pronti ad aiutare, resistenti, atletici, estroversi: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Atteggiamenti nei confronti dei neri. L'UST sottolinea che i dati sono fortemente influenzati dalle caratteristiche stereotipate scelte e dal loro numero.

375 www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza > Atteggiamenti nei confronti dei neri.

376 Dato che per l'elaborazione del modulo non ci si è potuti basare su indagini già realizzate in Svizzera, le affermazioni sottoposte agli interpellati sono state riprese da indagini svolte con successo in altri Paesi. Altre domande, invece, poggiano sui risultati di ricerche, quali gli studi sul periodo postcoloniale e sulla «critical race theory».

377 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 stile 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.

dere le opinioni negative. Questa quota è rimasta stabile rispetto al 2016.

Il 7 per cento condivide sistematicamente anche gli stereotipi negativi[378]. Questa quota è più elevata rispetto a quella dell'indagine precedente. Le percezioni stereotipate dei neri sono tuttavia tendenzialmente più positive rispetto a quelle di altri gruppi (musulmani, ebrei). Secondo il 95 per cento della popolazione, i neri hanno pregi e difetti come chiunque; il 9 per cento dissente nell'insieme dagli stereotipi negativi proposti. Tra il 5 e il 7 per cento per cento si sente tuttavia infastidito – nella quotidianità, nei rapporti di vicinato o sul lavoro – dalla presenza di persone con un altro colore della pelle. Il 15 per cento delle persone che ha dichiarato di essere stato discriminato, negli ultimi cinque anni, ha indicato come causa il colore della pelle o le caratteristiche fisiche.

Anche se permangono stabili rispetto alle indagini precedenti, i risultati dell'indagine dell'UST non sono ancora molto significativi, poiché i dati potranno essere analizzati in modo più approfondito soltanto a partire dal 2020 quando sarà disponibile una serie temporale con almeno tre valori.

La banca dati DoSyRa riporta 96 casi di discriminazione nei confronti di neri nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 95 nel 2017 (su un totale di 245 segnalazioni)[379]. Nel periodo in esame, il razzismo contro i neri resta, dopo quello aspecifico della xenofobia, il movente di discriminazione più citato da chi si rivolge ai centri di consulenza[380].

La raccolta della CFR riporta 11 condanne per razzismo nei confronti dei neri nel 2018 e 9 nel 2017[381].

Risultati di studi e convegni

In Svizzera mancano studi specifici sul razzismo contro persone percepite come nere o che si definiscono tali. Per questo motivo, all'inizio del 2016 il SLR ha incaricato un gruppo di ricercatori diretto dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) di individuare le manifestazioni e le caratteristiche del razzismo contro i neri in Svizzera e di descrivere i fenomeni a esso legati dal punto di vista dei diretti interessati (prospettiva emica)[382]. Lo studio è servito successivamente anche da base per formulare le domande del modulo di approfondimento dell'indagine CiS. I risultati e le conclusioni principali sono già stati presentati nel

378 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.

379 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

380 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 14.

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

382 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier: Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione. Studio esplorativo commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. SFM Studies #67i. Neuchâtel 2017.

rapporto del 2016[383]. In sintesi, si può dire che tutti i partecipanti allo studio hanno dichiarato di aver vissuto episodi di razzismo contro i neri e di esserne stati profondamente segnati. La forma di razzismo contro i neri di cui sono stati più frequentemente vittima è stata quella praticata nelle situazioni quotidiane sotto il pretesto di presunte differenze culturali e associata a un paternalismo dietro cui si nasconde un sentimento di supremazia dei bianchi. Questo tipo di razzismo si manifesta attraverso atteggiamenti, gesti, osservazioni o battute stigmatizzanti e ingiuriosi, ma «subdoli», e quindi difficili da dimostrare e ancora più difficili da combattere, che in ultima analisi possono portare all'esclusione sociale. Quasi tutti gli interpellati hanno menzionato il profiling razziale e osservato casi di razzismo istituzionale in politica e nei media. Altri ambiti spesso citati quale teatro di episodi di discriminazione sono lo spazio pubblico, i trasporti pubblici, l'amministrazione pubblica, il lavoro e la scuola. Lo studio sottolinea che il razzismo contro i neri è un fenomeno presente in tutte le classi sociali e in tutte le fasce d'età, indipendentemente dal sesso e dalla regione geografica. Questo vale sia per le vittime che per gli autori. Ci sono tuttavia differenze nella forma. Gli uomini sono più spesso oggetto di attacchi diretti, le donne invece di molestie o soprusi sessuali. Gli uomini interpellati hanno menzionato i controlli di polizia, le donne maggiormente la pubblicità sessista e razzista. Lo studio non fornisce indicazioni sulle differenze tra le regioni linguistiche o tra aree urbane e rurali[384].

Il confronto di questi risultati con quelli dell'indagine CiS evidenzia che il problema del razzismo contro i neri è percepito in modo diametralmente opposto dai diretti interessati e dal resto della popolazione. In molte cerchie della popolazione manca la consapevolezza della **dimensione quotidiana e strutturale** di questa forma di razzismo e quindi anche la consapevolezza che le pratiche e i modelli di pensiero razzisti non possono essere semplicemente ridotti a comportamenti sbagliati isolati. Il razzismo contro i neri è percepito soltanto marginalmente come problema sociale rilevante, in parte anche dagli specialisti che si occupano d'integrazione e lotta alla discriminazione[385]. L'attenzione andrebbe posta maggiormente sui processi, le strutture e le istituzioni della società per rendere visibili i rapporti di potere e i privilegi[386].

Parallelamente allo studio del SLR, focalizzato sulla visione «dall'interno» della popolazione nera residente in Svizzera, la CFR ha incaricato il centro di diritto

383 Servizio per la lotta al razzismo: Discriminazione razziale in Svizzera. Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016, Berna 2017, pagg. 98-100.

384 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2017, pagg. 59-63.

385 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin,Didier 2017, pag. 62 e Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin,Didier 2018, pag. 15.

386 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2017, pag. 10.

sociale della ZHAW di analizzare da una prospettiva giuridica le dimensioni specifiche del razzismo contro i neri[387]. Partendo dal concetto di «razzismo contro i neri» nella teoria del diritto, lo studio illustra gli obblighi derivanti dal diritto internazionale per la lotta al razzismo contro i neri e traccia un quadro delle misure statali e della loro efficacia. La CFR ha pubblicato lo studio alla fine del 2017 unitamente a una sintesi e a raccomandazioni[388]. Nel maggio del 2018, entrambi gli studi, i risultati dell'indagine dell'UST e le raccomandazioni della CFR sono stati presentati e discussi in un convegno coordinato dal SLR, cui hanno partecipato rappresentanti della società civile, del mondo della ricerca, delle autorità e dei centri di consulenza specializzati. Su incarico del SLR, il SFM ha elaborato un rapporto sul convegno in cui sono documentate le presentazioni e le discussioni con riferimento ai pertinenti studi[389].

Per quanto riguarda le **condizioni quadro giuridiche**, gli studi e i partecipanti al convegno sono concordi nell'affermare che gli strumenti e le sanzioni attuali non consentono di garantire una protezione adeguata. Il divieto di discriminazione razziale sancito dalla Costituzione federale è considerato di scarsa efficacia per la protezione della popolazione nera in Svizzera. Il diritto privato non prevede praticamente alcuna norma per combattere il razzismo. La norma penale contro la discriminazione razziale è per contro uno strumento efficace, ma il suo campo di applicazione è molto limitato. L'analisi dei casi giuridici riguardanti il razzismo contro i neri evidenzia che le autorità di perseguimento penale non approfondiscono le manifestazioni specifiche del razzismo contro i neri[390]. L'attuale interpretazione del diritto penale non consente inoltre di denunciare forme più recenti e culturalizzanti di razzismo e l'esigua giurisprudenza accresce l'incertezza del diritto. Questi ostacoli minano la fiducia della popolazione nera nella giustizia e nella polizia[391]. L'accesso alla giustizia è pertanto ancora suscettibile di notevoli miglioramenti sia a livello materiale che procedurale[392]. Il fatto che nell'opinione pubblica la parola «razzismo» sia – secondo i diretti interessati e gli esperti – un tabù e venga spesso sostituita da altri termini (p. es. xenofobia) contribui-

387 Naguib Tarek / Pärli, Kurt et.al.: Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure, commissionato dalla Commissione federale contro il razzismo. Scuola universitaria professionale di scienze applicate di Zurigo. Winterthur/Basilea 2017.

388 Commissione federale contro il razzismo: Raccomandazioni sul tema del razzismo contro i neri in Svizzera. Sintesi dello studio. Berna 2017.

389 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier: Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera. Rapporto commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. SFM Studies #70i. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel 2018.

390 Commissione federale contro il razzismo 2017, pagg. 25-26.

391 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 22.

392 Commissione federale contro il razzismo 2017, pag. 10.

sce ulteriormente alla banalizzazione del problema[393] Questa tendenza è osservabile anche nel contesto giuridico. Sempre più spesso si cerca di sostituire nei testi giuridici «razza» con termini meno connotati come «etnia». Per quanto riguarda il razzismo contro i neri, si pone in particolare la domanda se e in che misura possa essere coperto da termini diversi da «razza». La perizia giuridica commissionata dal SLR giunge alla conclusione che a tutt'oggi non esistono altri termini in grado di coprire tutti i potenziali motivi di discriminazione coperti dal termine «razza» e che eventuali termini alternativi devono in ogni caso soddisfare i requisiti previsti dai diritti fondamentali e dai diritti umani[394]

Dagli studi emerge che nonostante il razzismo contro i neri è uno dei temi più trattati nelle consulenze pochissimi diretti interessati si rivolgono ai **centri di consulenza** specializzati, considerati poco conosciuti o poco efficaci. Si constata pertanto un bisogno di offerte di consulenza facilmente accessibili che godano della fiducia della popolazione nera. I centri di consulenza devono specializzarsi nella lotta al razzismo contro i neri e collaborare e curare il dialogo con le comunità direttamente interessate[395]. Durante il convegno è stata criticata la conoscenza lacunosa da parte dei centri di consulenza dei meccanismi e delle peculiarità del razzismo contro i neri. Assumere più consulenti neri potrebbe contribuire ad accrescere la fiducia nei centri. È stata infine evocata anche la necessità di adottare misure pratiche per una migliore accessibilità dell'offerta di consulenza (orari di apertura, maggiori competenze linguistiche ecc.)[396].

Lacune e necessità d'intervento sono riscontrabili anche nella **politica e nell'amministrazione pubblica**: in particolare, lo studio commissionato dalla CFR rileva una scarsa consapevolezza da parte delle autorità dell'incidenza che ha ancora oggi il colonialismo sul razzismo contro i neri[397]. Questo è da ricondurre al fatto che l'elaborazione scientifica del ruolo storico della Svizzera durante il colonialismo sia ancora lacunosa. Ne consegue che anche la disparità di trattamento e il discreditamento sistematici dei neri di origine africana, che si manifestano sotto forma di discriminazione strutturale e di razzismo quotidiano, non sono suffi-

393 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pagg. 15.

394 Per maggiori dettagli si veda il capitolo 4 «Basi legali».

395 Commissione federale contro il razzismo 2017, pag. 13 e Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin,Didier 2017, pagg. 62-63.

396 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 22-23.

397 Dopo la pubblicazione dello studio e delle raccomandazioni del CFR, è stata depositata in Consiglio nazionale un'interpellanza, che chiedeva al Consiglio federale se incoraggiando studi scientifici sul ruolo della Svizzera nella storia del colonialismo la CFR non avesse oltrepassato i limiti delle sue competenze. Nella sua risposta il Consiglio federale ha descritto i compiti della CFR e sostenuto il suo modo di procedere: interpellanza Keller Peter 17.4169 «La Svizzera ha bisogno di una rivisitazione del colonialismo orchestrata dallo Stato?» del 14.12.2017.

cientemente riconosciuti come problema[398]. È stato inoltre rilevato che le autorità cantonali e comunali tendono a banalizzare il razzismo contro i neri e fanno troppo poco per tematizzarlo, anche se unità specializzati come i servizi per l'integrazione hanno dichiarato di volerne sapere di più su questo fenomeno[399]. Anche dallo studio del SFM emerge chiaramente che è soprattutto l'amministrazione pubblica a essere incline al razzismo istituzionale[400]. La CFR invita i politici a evitare le stigmatizzazioni e gli eccessi verbali nei confronti delle minoranze[401].

Un tema controverso discusso nella fase di preparazione e durante il convegno è la **specificità del razzismo contro i neri**. Nessuno mette in discussione che la visibilità fenotipica delle persone direttamente colpite ne renda ineluttabile la stigmatizzazione. Inoltre, il legame con i residui del razzismo pseudoscientifico, i cui effetti sono ancora percepibili oggi, è una peculiarità rilevante unanimemente riconosciuta del razzismo contro i neri. L'essenza della peculiarità del razzismo contro i neri non è tuttavia stata valutata in modo uniforme dalle persone intervistate e dai ricercatori dello studio del SFM[402]. In questo contesto s'inserisce anche il dibattito sul termine «razza». Mentre la teoria delle «razze» biologiche è ormai confutata, ci si chiede in particolare in che misura il concetto di «razza» in quanto costrutto e categoria sociale possa essere applicato soltanto al razzismo contro i neri o se non valga anche per l'ostilità antimusulmana, l'antisemitismo o l'antiziganismo[403].

Questa discussione porta inevitabilmente a chiedersi se, per combattere il razzismo e in particolare il razzismo contro i neri, siano necessarie **misure specifiche o generali**. I lavori svolti nel periodo in esame hanno evidenziato che le lacune nelle conoscenze specifiche sul razzismo contro i neri in politica, nel diritto, nell'amministrazione pubblica e nella popolazione e la mancanza di norme legali speciali rendono più difficile identificare, tematizzare e combattere il fenomeno. Misure specifiche sarebbero opportune anche nell'offerta di consulenza. Quali misure contro il razzismo contro i neri, la CFR auspica un maggior lobbismo politico e interventi a forte impatto mediatico[404].

Un'ulteriore differenziazione, ritenuta urgente soprattutto dagli attivisti, andrebbe fatta nel quadro del **lavoro d'integrazione** statale. Il razzismo contro i neri deve essere considerato in modo distinto rispetto agli aspetti gene-

398 Commissione federale contro il razzismo 2017, pag. 8.

399 Commissione federale contro il razzismo 2017, pagg. 25-26.

400 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2017, pagg. 59-63.

401 Commissione federale contro il razzismo 2017, pagg. 11.

402 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2017, pagg. 59-63.

403 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pagg. 13.

404 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 27.

rici legati alla migrazione, poiché i suoi effetti e il suo impatto sono diversi[405]

Misure e attività di protezione dalla discriminazione

Nel periodo in esame, il SLR ha finanziato sette progetti di prevenzione del razzismo nei confronti dei neri. Due di questi si occupano esplicitamente del coinvolgimento della Svizzera nel periodo della schiavitù e del colonialismo rendendo possibili riferimenti con il presente per sensibilizzare la popolazione sugli stereotipi razzisti, sulla produzione di conoscenze coloniale e sulle attuali interdipendenze[406].

Negli ultimi anni, sono sorte diverse nuove organizzazioni che si occupano e combattono in modo specifico il razzismo contro i neri. Tra queste si può citare Bla*Sh - Black She, una rete di donne nere già attiva da diversi anni, ma che soltanto dal 2016 propone workshop e letture per tutti[407]. Nel 2016 è stata fondata anche l'Alleanza contro il profiling razziale, che combatte il razzismo istituzionale nei corpi di polizia e delle guardie di confine, con un'attenzione particolare anche al razzismo contro i neri (v. cap. 6.2.8). Da menzionare inoltre il Collettivo afro-svizzero (Collectif Afro-Swiss, CAS), un'associazione di attivisti della Svizzera francese che si oppone al razzismo contro i neri. Anche il CAS è già attivo da diversi anni, ma soltanto dal 2016 conduce azioni pubbliche[408]. Nel periodo in esame, diverse di queste e altre organizzazioni hanno partecipato alle attività locali o regionali della Settimana contro il razzismo o hanno svolto altre attività per tematizzare esplicitamente il razzismo contro i neri. Degno di nota e il «Kanakentribunal» (tribunale dei «Kanaken», ossia delle persone di etnia straniera) del Berner Rassismusstammtisch [409], che ha celebrato un processo farsa contro il simbolo percepito come razzista della «Zunft zum Mohren» (corporazione del Moro) o le visite guidate della fondazione Cooperaxion[410] dedicate all'eredità coloniale di Berna e Neuchâtel.

Nel periodo in esame, sono stati condotti diversi dibattiti pubblici, in parte molto accessi, su simboli e prodotti razzisti. È stato per esempio chiesto di cambiare il nome dei moretti (in tedesco «Mohrenkopf», testa di moro) prodotti da due ditte nei Cantoni di Argovia e Basilea Campagna. A Ginevra è stato persino dibattuto in tribunale il caso di un dolce che ricordava le rappresenta-

405 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 26. Sul rapporto tra il lavoro d'integrazione e la lotta al razzismo si veda anche il capitolo 6.1.1 («Inserimento della protezione dalla discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali»).

406 Si tratta di due progetti della fondazione cooperaxion: www.cooperaxion.org > Schweiz (in tedesco e francese).

407 www.facebook.com/NetzwerkBlackShe/

408 collectifafroswiss.wordpress.com

409 www.facebook.com/Berner.Rassismus.Stammtisch

410 www.cooperaxion.org/schweiz/

zioni dei neri nell'era coloniale. E a Basilea ha avuto luogo nel 2018 un dibattito con manifestazioni di solidarietà e protesta sui nomi e sui simboli di una cricca carnevalesca e di una banda di musica guggen che facevano pure riferimento alle designazioni e alle rappresentazioni del colonialismo. Tra i partecipanti a una sfilata di solidarietà in favore delle due organizzazioni c'erano anche estremisti di destra che indossavano una T-shirt con il numero 88, che negli ambienti di estrema destra sta per «Heil Hitler». Gli organizzatori della sfilata hanno tollerato la loro presenza. Alcuni mesi dopo, la cricca ha comunicato che avrebbe rinunciato al logo, ma non al nome, entrambi criticati perché razzisti. In sintesi, si può osservare un rafforzamento delle organizzazioni di autoaiuto di neri in Svizzera.

Conclusioni

I lavori svolti durante il periodo in esame forniscono una solida base per il dibattito specifico sul razzismo contro i neri, anche se sono necessarie ulteriori ricerche, in particolare sulle diverse condizioni di vita ed esperienze delle persone, con o senza retroterra migratorio, colpite da questo fenomeno[411]. Uno degli scopi del primo convegno nazionale sul razzismo contro i neri era proprio quello di toccare questo aspetto. Dai dibattiti e dai workshop condotti è chiaramente emerso che una delle specificità del razzismo contro i neri è sicuramente che, a prescindere dall'origine o dalla nazionalità, il fatto di essere nero è impossibile da nascondere e porta inevitabilmente alla stigmatizzazione[412]. Gli studi e soprattutto l'indagine intermedia dell'UST hanno tuttavia dimostrato che nuove forme più culturalizzanti di razzismo contro i neri – in particolare le disparità di trattamento sottili e quotidiane, che non si fondano su una motivazione ideologica, ma si riferiscono principalmente a presunte differenze culturali – sono riconosciute meno chiaramente dalla popolazione. Questo non fa che accrescere ulteriormente la discrepanza tra la percezione delle persone che hanno vissuto il razzismo sulla loro pelle e il mancato riconoscimento sociale del problema[413]. È necessario agire a più livelli: il razzismo contro i neri deve essere maggiormente riconosciuto come un problema strutturale e istituzionale, come dev'essere maggiormente riconosciuto anche l'influsso che la storia coloniale esercita ancora oggi sulla Svizzera.

6.3.4 ANTISEMITISMO E MISURE PER COMBATTERLO

Dei quasi 18 000 ebrei residenti in Svizzera (circa lo 0,3% della popolazione residente di età superiore ai 15 anni),

411 Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2018, pag. 25 e Commissione federale contro il razzismo, pag. 14.

412 Si veda in merito: Commissione federale contro il razzismo 2017, pag. 22; Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin,Didier 2018, pag. 12-13; Efionayi-Mäder, Denise / Ruedin, Didier 2017, pag. 68.

413 Aeberli, Marion 2019.

oltre la metà vive nel Cantone di Zurigo e nella regione del Lemano[414]. 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. Negli altri Cantoni sono organizzate come associazioni o fondazioni private[415]. 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 jenisch e ai sinti, anche gli ebrei. A livello nazionale la maggior parte delle comunità ebraiche fa capo a due associazioni: la FSCI[416] e la Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera (PLJS)[417].

La banca dati DoSyRa riporta 5 casi di antisemitismo nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 6 nel 2017 (su un totale di 245 segnalazioni)[418]. Queste cifre piuttosto contenute sono dovute al fatto che gli interessati si rivolgono piuttosto a persone di fiducia o a centri di consulenza che non hanno aderito alla rete, per cui i casi non vengono rilevati. La raccolta della CFR ha registrato 4 casi di antisemitismo nel 2018 e 16 nel 2017[419]. I rapporti sull'antisemitismo della FSCI e della GRA riportano 42 episodi di antisemitismo nella Svizzera tedesca nel 2018 e 39 nel 2017. Gli episodi rilevati in Internet sono riportati separatamente: nel 2018 ne sono stati registrati 535 e nel 2017 90[420]. Il rapporto del CICAD, un'ONG della Svizzera francese, riporta 174 episodi nel 2018 e 150 nel 2017. Nel 2018, il 64 per cento dei casi riguardavano Internet, mentre nel 2017 la quota era del 46 per cento. Sia il CICAD che la FSCI hanno quindi registrato un aumento significativo degli episodi rispetto al periodo precedente e sottolineano inoltre la crescente importanza di Internet (in particolare dei social media) per la diffusione di contenuti antisemiti. Gran parte di questi casi riguarda teorie antisemiti di cospira-

414 Nel 2017, 18 092 persone della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni si definivano appartenenti alla comunità religiosa ebraica. Gran parte di questa comunità abita nelle Città di Zurigo (3723) e Ginevra (1915). www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni.

415 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.

416 www.swissjews.ch

417 https://www.liberaljews.ch

418 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-Dicembre 2018. Berna 2019, pag. 11.

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

420 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus: Antisemitismusbericht 2018: www.antisemitismus.ch > Analyse > Analyse 2018. 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.

zioni contemporanee[421]. In considerazione dell'aumento dei contenuti antisemiti, soprattutto su Facebook e Twitter, il CICAD chiede un controllo più coerente di queste piattaforme. L'organizzazione raccomanda inoltre ai media tradizionali di compiere ulteriori sforzi per evitare che contenuti antisemiti nei commenti on-line dei lettori scivolino attraverso le maglie del controllo[422].

Questi risultati sono in linea con i risultati di un'indagine condotta nel 2018 dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) tra gli ebrei negli Stati membri dell'UE, secondo la quale il 90 per cento degli interpellati ritiene che l'antisemitismo sia in aumento nel proprio Paese. Il 90 per cento circa ritiene inoltre che i commenti antisemiti, soprattutto in Internet, costituiscano un problema[423].

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine CiS condotta dall'UST nel 2018[424]. Alla domanda se negli ultimi cinque anni fossero stati discriminati a causa della religione ha risposto di sì il 15 per cento delle persone con esperienze discriminanti, di cui il 2 per cento di confessione ebraica. L'indagine CiS cerca di individuare gli atteggiamenti di ostilità nei confronti degli ebrei mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni negative sono state riassunte in un indice[425]. Nell'indagine CiS del 2018, il 9 per cento della popolazione ha dichiarato di condividere le opinioni negative suggerite. Il 12 per cento della popolazione ha affermato di condividere anche gli stereotipi negativi proposti[426]. I dati sono stabili rispetto all'indagine del 2016.

A questi dati si contrappone un 95 per cento che considera gli ebrei persone come tutte le altre; il 12 per cento della popolazione non condivide gli stereotipi citati. Una nuova valutazione tematica dei risultati è prevista soltanto dal 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini dell'UST.

Nell'ottobre del 2017, il SLR ha pubblicato la versione aggiornata del «Rapporto sulle misure della Confederazione contro l'antisemitismo in Svizzera»[427], in cui sono documentate le misure contro

421 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation: Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2018. Ginevra 2019. Il rapporto del CICAD si basa sugli episodi segnalati nella Svizzera francese.

422 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2019, pag. 23.

423 https://fra.europa.eu > Publications & resources > Publications > Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU.

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

425 Elenco delle opinioni negative sugli ebrei: colpevoli anche loro delle persecuzioni subìte, troppo potere sugli accadimenti mondiali, sfruttamento dell'Olocausto, fedeltà innanzitutto a Israele, troppo potere sulla Svizzera, tutti gli ebrei in Israele.

426 Elenco degli stereotipi sugli ebrei: avidità, successo negli affari, sete di potere e radicalismo politico.

427 www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici.

l'antisemitismo adottate dagli uffici federali competenti ed è fornito un quadro delle misure di sensibilizzazione e di prevenzione, del quadro legale e della protezione degli ebrei e delle loro istituzioni. Nello stesso periodo, il Consiglio federale ha incaricato la Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) di elaborare un piano per migliorare il coordinamento delle misure di protezione delle minoranze particolarmente a rischio. Sulla base di questo piano è stato in seguito elaborato l'avamprogetto di ordinanza sulle misure per garantire la sicurezza delle minoranze con esigenze di protezione speciali (SMAV), che il Consiglio federale ha posto in consultazione all'inizio del 2019[428].

Nel marzo del 2017, la Svizzera ha assunto la presidenza dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA)[429], di cui è membro dal 2004, il che per un anno le ha permesso di rafforzare la lotta contro qualsiasi forma di antisemitismo. Durante la presidenza della Svizzera, l'IHRA ha elaborato per la prima volta una strategia che definisce le priorità del suo lavoro nei prossimi anni, ossia la conservazione e la protezione dei siti e dei documenti sull'Olocausto. L'IHRA vuole inoltre che sia combattuta anche la relativizzazione dell'Olocausto e non soltanto la sua negazione[430]. La presidenza svizzera ha prestato particolare attenzione alla conservazione dei siti storici in alcuni Stati membri. Inoltre, esperti dell'IHRA sul genocidio dei rom hanno ricevuto a Ginevra rappresentanti delle organizzazioni di jenisch e sinti/manouches e a Berna rappresentanti delle organizzazioni dei rom per discutere della situazione di queste comunità in Svizzera e delle loro prospettive. Le singole attività sono illustrate nel rapporto del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sulla presidenza svizzera dell'IHRA[431]. In questa sede va menzionata in particolare l'esposizione «The Last Swiss Holocaust Survivors», allestita dalla Fondazione Gamaraal con il sostegno del DFAE e del SLR, che nel 2017-2018 è stata presentata in diverse località svizzere e ha fatto tappa anche negli Stati Uniti, in Germania e a Singapore. Attraverso una serie di testimonianze fotografiche e audiovisive, la mostra racconta le storie personali degli ultimi sopravvissuti dell'Olocausto residenti in Svizzera[432]. Su incarico dell'IHRA, l'Alta scuola pedagogica di Lucerna ha sviluppato l'app «Fliehen

428 Si veda in merito il capitolo 6.3.1 («Convivenza delle comunità religiose»).

429 L'IHRA ha il compito di promuovere la ricerca storica e l'insegnamento sul tema dell'Olocausto e di altri genocidi, in primo luogo all'interno dei suoi 31 Stati membri, e di perpetuare la memoria delle vittime con commemorazioni e memoriali. La Svizzera ne è membro dal 2004: www.holocaustremembrance.com

430 www.eda.admin.ch > Attualità > Dossier > Archivi > 2017, anno della presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance.

431 www.eda.admin.ch > Attualità > Dossier > Archivi > 2017, anno della presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance > Documenti > Presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance nel 2017, rapporto, DFAE, 20.06.2018.

432 www.last-swiss-holocaust-survivors.ch

vor dem Holocaust. Meine Begegnung mit Geflüchteten» («Fuggire dall'Olocausto. Il mio incontro con fuggitivi»), che consente agli allievi di confrontarsi in classe con il destino di cinque persone che hanno dovuto fuggire dal nazionalsocialismo. Nel 2017, è stata inoltre tradotta in francese dalla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI) e pubblicata dal DFAE la collana in 15 volumi «Memoiren von Holocaust-Überlebenden» («Memorie di superstiti dell'Olocausto»)[433].

Durante l'anno di presidenza svizzera dell'IHRA, anche la CFR si è occupata intensamente di antisemitismo dedicando all'argomento il numero di giugno del 2017 della sua rivista TANGRAM[434]. Oltre a diversi contributi che si occupano dell'antisemitismo storico e dell'antisemitismo nell'era della globalizzazione e della digitalizzazione mostrandone la continuità, vengono presentati anche mezzi e pratiche per combattere il fenomeno. Tra gli esempi di buona prassi è citato lo strumento di e-learning sviluppato dalla GRA sull'origine e il significato di termini problematici: basato sul glossario della GRA dei termini storicamente connotati, tratta non soltanto dell'ebraismo, ma anche del nazionalsocialismo, dell'islam e della discriminazione e persecuzione di altre minoranze[435]. In TANGRAM è inoltre presentato un nuovo strumento didattico per la scuola elementare, che tematizza l'Olocausto attraverso le biografie di donne e uomini ebrei giunti in Svizzera in giovane età in fuga dal nazionalsocialismo[436].

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente quattro progetti di prevenzione dell'antisemitismo con un importo complessivo di 46 500 franchi. Il National Coalition Building Institute (NCBI) ha ulteriormente ampliato il progetto «Respect: Muslim- und Judenfeindlichkeit gemeinsam überwinden» («Rispetto: superare insieme l'ostilità nei confronti di musulmani ed ebrei») con nuovi partenariati regionali ed eventi sempre più sostenuti dalle comunità religiose locali e mediante la presenza nei social media. Il progetto è teso a ridurre il razzismo, i pregiudizi e le incomprensioni tra e sulle minoranze ebraiche e musulmane in Svizzera e ad affrontare in modo costruttivo i temi conflittuali[437]. La FSCI ha portato avanti il progetto «Likrat – Begegnungen mit dem Judentum» («Likrat – Incontri con l'ebraismo»): giovani ebrei sono stati invitati a scuola per presentarsi e illustrare la loro

433 www.eda.admin.ch > Attualità > Dossier > Archivi > 2017, anno della presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance.

434 Commissione federale contro il razzismo: TANGRAM 39: Antisemitismo. Berna 2017: www.ekr.admin.ch/i > Pubblicazioni > TANGRAM.

435 www.gra.ch > Bildung > E-Learning Tool (in tedesco e francese).

436 Lo strumento didattico intitolato «Verfolgt und vertrieben – Lernen mit Lebensgeschichten» («Perseguitati e cacciati – Imparare dalle biografie») è disponibile nella serie Zoom della casa editrice Zürcher Lehrmittelverlag: www.lvmz.ch > Shop.

437 www.ncbi.ch > Projekte > Vorurteile abbauen > Respect.

posizione sull'ebraismo; queste presentazioni sono state l'occasione per discutere di antisemitismo, razzismo e discriminazione[438]. Inoltre, 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.

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. Dei circa 30 000 jenisch che vivono in Svizzera, 2000-3000 sono seminomadi[439], un modo di vita praticato anche da alcune centinaia di sinti svizzeri (nella Svizzera francese: manouche). I sinti parlano il sinte romaní o sintitikes, una variante del romaní o romanes. 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 nel Comune dell'area di sosta e lì pagano le tasse. A causa della carenza di aree di sosta, molti trascorrono l'inverno in appartamenti.

Si stima che in Svizzera vivano circa 80 000 rom, da sempre stanziali[440]. 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 jenisch 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 promuovere condizioni adatte per permettere loro di conservare e sviluppare la propria cultura. Tra queste rientrano in particolare il mantenimento e la creazione di aree di transito e di sosta necessarie al modo di vita nomade, la promozione della loro cultura e la salvaguardia della lingua jenisch[441]. Nel 2016, nel suo discorso di apertura della «Feckerchilbi», il consigliere federale Alain Berset ha dichiarato che la designazione generica di

438 www.likrat.ch > für Schulen

439 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti > Informazioni di approfondimento.

440 Non si conosce il numero esatto dei rom che vivono in Svizzera; le cifre menzionate sono stime delle organizzazioni rom. Si stima che in tutt'Europa vivano circa 10 milioni di rom.

441 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti > Basi legali. Secondo il Tribunale federale, lo Stato ha l'obbligo di rendere possibile il modo di vita nomade. Si veda la DTF 129 II 321 del 28 marzo 2003.

«nomadi» è impropria e che, in futuro, occorrerà parlare di jenisch e sinti utilizzando il termine con il quale essi stessi si definiscono[442].

La protezione prevista dalla Convenzione-quadro, che originariamente era legata alla vita nomade degli jenisch e dei sinti autoctoni, non si applica ai rom stanziali in Svizzera. Nel 2015, due organizzazioni rom svizzere hanno presentato una domanda di riconoscimento dei rom svizzeri come minoranza nazionale. La presenza in Svizzera dei rom è documentata dal XV secolo. Molti coltivano la propria cultura e la propria lingua. In considerazione del legame storico tra sinti e rom, non è pertanto comprensibile perché i sinti siano riconosciuti come minoranza nazionale e i rom invece no. Nel 2016, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani ha analizzato in una breve perizia giuridica le possibilità di riconoscimento dei rom che vivono in Svizzera come minoranza nazionale. I periti sono giunti alla conclusione che il riconoscimento dei rom svizzeri è in definitiva una questione politica e che, affinché la domanda abbia una possibilità di essere accolta, devono essere adempiuti i criteri della dichiarazione interpretativa[443] rilasciata dalla Svizzera al momento della ratifica della Convenzione-quadro[444], in particolare la prova di avere legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e l'esistenza di strutture per preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune. Una maggioranza dei Cantoni si è detta disposta a sostenere la domanda nel caso in cui la Confederazione avesse ritenuto soddisfatti i requisiti posti dalla definizione di minoranza.

Nel 2018 il Consiglio federale ha respinto la domanda perché i criteri della nazionalità svizzera e della volontà di preservare insieme l'identità comune non erano sufficientemente documentati. Ha tuttavia precisato «che i rom sono riconosciuti nella società svizzera, di cui sono parte integrante» e che le autorità

442 www.edi.admin.ch > Dokumentation > Reden > Jenische und Sinti bereichern die Schweiz (15.09.2016).

443 Dichiarazione sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1): «La Svizzera dichiara che in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, che sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua».

444 Devono essere adempiuti i seguenti criteri: sostegno della domanda da parte di possibilmente tutte le organizzazioni rom in Svizzera; prova che i rom sono presenti da tempo in Svizzera come comunità, vale a dire che dalla fine del XIX secolo dispongono di strutture (p. es. gruppi, sottogruppi, gerarchie) che li fanno apparire non come un gruppo di individui e famiglie, ma come parte di un tessuto sociale più grande, inclusa l'indicazione del numero di rom (senza sinti/manouches) di cittadinanza svizzera; prova di un'identità attuale di questi rom svizzeri, vale a dire di tradizioni culturali ancora vissute che li distinguono da altri gruppi della popolazione svizzera. Sono inoltre necessari pareri positivi di almeno alcuni Cantoni e Comuni con una popolazione rom: Kälin, Walter/Locher, Reto 2016: Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz: www.skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten > Chronologische Liste der Studien und Gutachten > 2016.

hanno il dovere di «lottare contro il razzismo e gli stereotipi negativi di cui i rom sono vittima, oltre a proteggerli contro la discriminazione». Il Consiglio federale rimanda a diversi provvedimenti adottati in questo senso: dal 2016, per esempio, sia gli jenisch che i sinti e i rom sono rappresentati nella CFR e, nel quadro di consultazioni, coinvolti nei lavori finalizzati «al miglioramento delle condizioni del modo di vivere nomade e alla promozione della cultura di jenisch, sinti e rom»[445]. Le organizzazioni interessate e l'Associazione per i popoli minacciati (APM) hanno criticato la decisione perché costituisce la continuazione di secoli di politiche discriminatorie contro i rom e l'espressione di un antiziganismo strutturale. Secondo loro, in considerazione delle secolari persecuzioni di jenisch, sinti e rom nell'ambito della «politica sugli zingari», la prova di un legame durato con la Svizzera non dovrebbe essere considerata un criterio di riconoscimento[446].

Le organizzazioni rom hanno inoltre presentato una domanda di riconoscimento del romaní come lingua minoritaria non territoriale ai sensi della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Secondo il Consiglio federale, la domanda sarebbe stata esaminata nel successivo rapporto sull'attuazione della Carta. Nel settimo rapporto della Svizzera del dicembre 2018 si afferma che, visti i requisiti stabiliti dalla Carta, la domanda non può essere accolta, ma che la Confederazione sostiene progetti volti a promuovere la cultura e la lingua degli jenisch e dei sinti, che parlano una variante del romaní[447]. L'Ufficio federale della cultura (UFC) aveva commissionato una ricerca sulla lingua dei sinti: dal relativo rapporto del 2018 risulta che i circa 3000 sinti in Svizzera parlano un dialetto romaní e che sosterrebbero il riconoscimento del romaní[448].

Piano d'azione

In seguito a richieste di jenisch e sinti e a diversi interventi parlamentari, nel 2014 il Consiglio federale si era dichiarato disposto a elaborare misure concrete per migliorare le condizioni di vita di jenisch e sinti. A tal fine era stato istituito un gruppo di lavoro diretto dall'UFC cui erano stati invitati anche rappresentanti dei rom e che per la metà del 2016 ha elaborato un catalogo di raccoman-

445 www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > I rom in Svizzera: parte integrante della società, ma non minoranza nazionale (01.06.2018).

446 Le organizzazioni si richiamano al quarto parere del comitato consultivo del Consiglio d'Europa, nel quale s'invita la Svizzera a rivedere i due criteri del soggiorno di lunga durata e della cittadinanza e le si raccomanda di perseguire un approccio inclusivo nell'attuazione della Convezione-quadro. Finora non sono però scaturiti adeguamenti in questo senso: 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.

447 Settimo rapporto della Svizzera del 7 dicembre 2018, pag. 17: www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Lingue > Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

448 Rieder, Katrin: Sintitikes, die Sprache der Sinti. Unveröffentlichte Recherche im Auftrag des Bundesamts für Kultur. Berna 2018.

dazioni concernenti le aree di sosta e transito, la formazione, la sicurezza sociale, la cultura e l'identità e 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 attuazione[449]. Alla fine del 2018, l'UFC ha informato sullo stato di avanzamento dei lavori[450]: nel settore della formazione, la sfida rimane quella di conciliare il nomadismo con 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 Bern-Buech. L'apprendimento mobile è reso più facile grazie a workshop, ausili elettronici e al sostegno diretto di personale insegnante specializzato. Per diffondere la conoscenza della cultura e della storia di jenisch, sinti e rom è stato avviato un progetto finalizzato allo sviluppo di materiali didattici e allo scambio diretto con persone che parlano la lingua jenisch. Nell'ambito della sicurezza sociale, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» sta studiando l'introduzione di un servizio di consulenza legale e il SLR inserisce, in collaborazione con la fondazione, informazioni specifiche sul modo di vita nomade nella sua guida giuridica on-line[451]. Nell'ambito 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 attingendo al fondo per la cultura dotato di 50 000 franchi istituito nel 2016 e gestito dalla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». In questo ambito rientra anche il superamento, da parte dell'Amministrazione federale, della designazione generica di «nomadi» a favore del termine con cui si definiscono le minoranze stesse, cui ha dato avvio il discorso tenuto nel 2016 dal consigliere federale Alain Berset in occasione dell'apertura della «Feckerchilbi». Il discorso ha contribuito visibilmente a rafforzare jenisch e sinti a difendere in modo più proattivo questo loro diritto in pubblico. I lavori sul nomadismo e la creazione di aree di sosta e di transito sono descritti nel sottocapitolo seguente.

Misure contro il profiling razziale di jenisch, 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. Le ONG chiedono inoltre un maggiore coinvolgimento delle minoranze, la loro rappresentanza negli organi politici e

449 www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti > Piano d'azione.

450 Stato dell'attuazione del piano d'azione (07.12.2018): www.cultura-svizzera.admin.ch > Lingue e società > Jenisch e sinti > Piano d'azione.

451 www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Guida giuridica.

l'elaborazione storica della «politica degli zingari»[452].

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 transito. Dalla primavera all'autunno, circa 3000 jenisch e sinti e, a seconda delle stime, fino a 1500 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 del 2019 dell'associazione per la pianificazione del territorio Espace Suisse sulle aree di sosta per jenisch, sinti e rom[453]. Nel piano d'azione, la Confederazione si è posta l'obiettivo di adeguare l'offerta alla domanda entro il 2022. Nel rapporto sullo stato di attuazione, l'UFC sottolinea che a essere particolarmente problematiche sono la suddivisione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e Comuni e la crescente limitazione delle soste spontanee. Il rapporto distingue tra le aree per gli jenisch e i sinti svizzeri e le aree di transito per i rom stranieri. Per i primi, dal 2016 a oggi sono state messe a disposizione nuove aree in cinque Cantoni (BS, NE, LU, FR, BE), tre delle quali sono però provvisorie. In tre Cantoni (VD, JU, BE) è già molto avanzata la pianificazione di sei nuove aree. Stando alle informazioni della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», alla fine del 2018 per i nomadi svizzeri c'erano 32 aree di transito permanenti e otto provvisorie e 15 aree per trascorrere l'inverno. Per i nomadi esteri sono a disposizione sette aree, comprese quelle provvisorie e non ancora sicure dal punto di vista della pianificazione territoriale.

Il rapporto di Espace Suisse formula raccomandazioni concrete alle autorità di tutti i livelli del sistema federale e ai proprietari di terreni privati. Oltre alle misure di pianificazione territoriale, è soprattutto raccomandato di migliorare la partecipazione dei rappresentanti delle comunità nomadi e la comunicazione con la popolazione[454].

Un'indagine condotta tra i Cantoni dall'UFC sulla necessità di posti specifici per i gruppi di nomadi provenienti dall'estero fornisce un quadro preciso della distribuzione geografica della domanda e mostra che la mancanza di aree di transito in un Cantone porta a uno spostamento ad altri Cantoni. Il rapporto giunge quindi alla conclusione

452 Rapporto ombra dell'Associazione per i popoli minacciati dell'aprile del 2017 sul quarto rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali: www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen (in tedesco e francese).

453 Espace Suisse: «Raum & Umwelt» 1/2019: Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma. Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätze. Berna 2019.

454 Ibidem, pagg. 50-54.

che è necessario un coordinamento intercantonale. L'UFC raccomanda inoltre di creare condizioni quadro adeguate per le soste spontanee[455]. Da uno studio pubblicato nel 2017 dall'APM sulla situazione e le difficoltà dei rom nomadi in Svizzera emerge che molte convinzioni che circolano nel mondo politico e sui media su questo gruppo della popolazione non corrispondono alla realtà. Nel rapporto sono descritte per la prima volta in modo dettagliato la loro situazione e le loro esigenze. Dalle ricerche è emerso che sempre più aree di transito sono riservate esclusivamente ai nomadi svizzeri. Anche l'APM raccomanda, oltre che di creare più aree di sosta e di migliorare l'infrastruttura di quelle disponibili, di coinvolgere i diretti interessati nei processi di pianificazione, di adottare misure di pianificazione territoriale e di migliorare il coordinamento a livello cantonale e comunale[456]. La disparità di trattamento tra nomadi svizzeri e stranieri e la creazione di aree separate – come richiesto a più riprese dai nomadi svizzeri – e in particolare il divieto di accesso a determinate aree per i gruppi di nomadi stranieri sono criticati non soltanto dall'APM, ma anche dal comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Nel suo ultimo parere il comitato si rammarica della tendenza in atto a distinguere tra nomadi svizzeri e stranieri nelle comunicazioni politiche e ufficiali, poiché questo potrebbe favorire un atteggiamento di ostilità verso gli stranieri[457]. La creazione di sufficienti aree potrebbe contribuire ad allentare le tensioni tra i gruppi di nomadi.

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. Su incarico della CFR, la liceità della nuova legge è stata oggetto di un'approfondita perizia giuridica, dalla quale è emerso che la legge limita diversi diritti fondamentali e umani sanciti dalla Costituzione federale e da diverse disposizioni del diritto internazionale[458]. Due privati, un'organizzazione jenisch e l'APM hanno in seguito presentato ricorso contro la legge al Tribunale federale, che lo ha però respinto nel febbraio del 2019[459]. Le organizzazioni stanno ora valutando ulteriori pas-

455 Bundesamt für Kultur: Bedarf nach Transitplätzen für fahrende Gruppen aus dem Ausland. Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen. Berna 2019.

456 Gesellschaft für bedrohte Völker: Fahrende Roma in der Schweiz. Bedürfnisse, Herausforderungen und Perspektiven. Berna 2017.

457 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.

458 www.ekr.admin.ch/i > Temi > Antiziganismo.

459 DTF 1C_188/2018.

si legali a livello internazionale. Anche la revisione della legge bernese sulla polizia, approvata dal Parlamento cantonale 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 minoranze[460]. Varie organizzazioni – tra cui anche quelle dei nomadi – hanno aderito al referendum contro la legge, che però è stata chiaramente accolta nella votazione del febbraio del 2019.

Dati sulla discriminazione e sugli atteggiamenti

La banca dati DoSyRa riporta 4 casi di ostilità nei confronti di jenisch, sinti e rom nel 2018 (su un totale di 278 segnalazioni) e 3 nel 2017 (su un totale di 245 segnalazioni)[461]. Si può tuttavia supporre che gli interessati non si rivolgano necessariamente a un centro di consulenza della rete, bensì a organi o persone di fiducia di loro scelta. Dal 1995, la raccolta della CFR riporta soltanto 4 condanne per antiziganismo, l'ultima delle quali risalente al 2012[462]. All'inizio del 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. La denuncia era stata sporta dall'Associazione dei sinti e dei rom svizzeri (VSRS) per un post pubblicato su Facebook dai Giovani UDC durante la campagna elettorale in cui venivano discreditate le minoranze sinti e rom. Nel maggio del 2018, l'APM e la VSRS hanno inoltre sporto denuncia contro il presidente del gruppo parlamentare UDC del parlamento comunale di Arbon perché secondo loro le dichiarazioni da lui rilasciate alla St. Galler Tageszeitung diffamano e criminalizzano i rom e ledono pertanto la norma penale contro la discriminazione razziale. L'uomo è stato condannato il 20 maggio 2019 dal tribunale distrettuale di Arbon. Nell'estate del 2017, tre associazioni professionali di Friburgo hanno pubblicato un annuncio congiunto su due quotidiani friburghesi in cui mettono in guardia la popolazione dai rischi che corre affidando a nomadi lavori di intonacatura, pittura, piastrellatura o di falegnameria. Un privato ha sporto denuncia contro le associazioni e i due quotidiani per violazione della norma penale contro la discriminazione razziale. Nella decisione emessa nel 2018, la procura pubblica ha critica-

460 Schweizer, Rainer J.: Kurzgutachten über das Verbot der Diskriminierung von Fahrenden und deren Schutz als Minderheit im Blick auf die Totalrevision des Berner Polizeigesetzes. San Gallo 2018: www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen.

461 Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2017. 2019, pag. 14.

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

to il modo di procedere delle associazioni, ma non è entrata nel merito della denuncia.

Secondo l'indagine CiS condotta dall'UST nel 2018, il 21 per cento della popolazione si sente disturbato, nella quotidianità, dalla presenza di persone non stanziali[463]. Considerato il numero esiguo di persone che conducono una vita nomade, questa percentuale, elevata rispetto a quella delle persone infastidite da altre caratteristiche, sorprende. Dati non riferiti al modo di vita non stanziale, ma ai gruppi della popolazione jenisch, sinti o rom non sono disponibili. L'inchiesta intermedia prevista nel 2019 sarà focalizzata sugli atteggiamenti nei confronti del modo di vita non stanziale, cioè nei confronti di jenisch, sinti/manouche e rom[464].

Nel periodo in esame, soprattutto l'uso delle aree di transito e la prevista creazione di nuove aree sono stati ripetutamente oggetto di dichiarazioni 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 infine deciso di realizzare l'area di transito a Wileroltigen, ma, dopo le proteste, ha abbondonato il progetto previsto a Meinisberg. La virulenza delle reazioni e le manifestazioni di razzismo hanno allarmato anche la «Radgenossenschaft der Landstrasse», che ha espresso la sua preoccupazione in una lettera al consigliere federale Alain Berset[465].

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente cinque progetti con un importo complessivo di 26 000 franchi. Degna di nota è la tradizionale «Feckerchilbi», che si è svolta a Friburgo nel settembre del 2018. La festa e il programma culturale hanno permesso alla popolazione di avvicinarsi alla vita delle comunità jenisch e sinti; manifestazioni come queste contribuiscono ad abbattere paure e pregiudizi favorendo la tolleranza e la comprensione reciproche. A Ginevra, a seguito del progetto di mediazione «Roms à Genève: Comment se projeter dans l'avenir» («Rom a Ginevra: come proiettarsi nel futuro»), ha avuto luogo un convegno organizzato da Caritas Ginevra e dalla Scuola universitaria di lavoro sociale di Ginevra destinato in particolare agli specialisti che

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

464 In base all'indagine dell'UST sulla lingua, la religione e la cultura, il 60% circa della popolazione stanziale ritiene che i nomadi di nazionalità svizzera (termine utilizzato nell'indagine) dovrebbero poter continuare a condurre una vita itinerante, mentre il 10% circa è di parere opposto. La metà degli interpellati è inoltre favorevole all'allestimento di aree di transito per i nomadi svizzeri. Poco meno della metà non sa se nel proprio Comune vi siano simili aree. L'indagine è svolta ogni cinque anni: www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Basi statistiche e rilevazioni > Rilevazioni > Indagine sulla lingua, la religione e la cultura.

465 www.radgenossenschaft.ch

aveva, tra l'altro, l'obiettivo di elaborare idee per il finanziamento di mediatori nella lotta al razzismo.

Nel periodo in esame è proseguito Il progetto dell'APM «Nomadi rom in Svizzera - informazione, mediazione e sensibilizzazione», avviato nel 2017 con il sostegno del SLR. Mediante il ricorso a un mediatore, il progetto mira a ridurre i conflitti tra gruppi di nomadi rom, proprietari di terreni, autorità e polizia. Uno dei risultati del progetto è il menzionato rapporto sulla situazione dei nomadi rom in Svizzera[466].

Conformemente all'articolo 17 della legge sulla promozione della cultura (LPCu; RS 442.1), nel periodo 2016-2019 l'UFC ha sostenuto con circa 500 000 franchi l'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 l'anno, tra l'altro per contribuire attivamente alla realizzazione di nuove aree di sosta e di transito: nel 2018 sono già stati accordati a due Cantoni (VD e JU) complessivamente 350 000 franchi.

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 le proprie scuse. L'obiettivo della 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, è il riconoscimento e la riparazione di questa ingiustizia. Le persone che si consideravano vittima ai sensi della LMCCE e che volevano far valere il loro diritto a un contributo di solidarietà hanno avuto la possibilità, fino alla fine di marzo 2018, di presentare all'Ufficio federale di giustizia (UFG) una richiesta di tal senso. L'UFG prevede di evadere le domande entro la fine del 2019[467]. Nel quadro del programma nazionale di ricerca «Carità e coercizione» (PNR 76), avviato ne 2017, sono attualmente in corso 22 progetti di ricerca. Nel 2018, per colmare le lacune ancora aperte, è stato indetto un secondo concorso[468].

466 www.gfbv.ch > Kampagnen > Alle Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen.

467 www.ufg,admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale > Contributo di solidarietà.

468 www.nfp76.ch

7 CONCLUSIONI

Ogni disparità di trattamento ingiustificata fondata su origine, lingua, appartenenza religiosa o stile di vita viola il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale[469], lede il diritto a una vita dignitosa di chi la subisce e rende difficile la convivenza nella stessa società. La stabilità dei valori rilevati dall'indagine «Convivenza in Svizzera» (CiS) e del numero di casi trattati nei consultori non incide minimamente su questa premessa. L'esiguità del numero di casi trattati, per altro, non dovrebbe essere interpretata come assenza di discriminazione, ma piuttosto come indizio che la discriminazione spesso non è riconosciuta come tale e che le persone interessate soltanto difficilmente trovano accesso alle istanze di reclamo e ai consultori competenti. Sia gli studi sul razzismo contro i neri che i rapporti sull'antisemitismo nella Svizzera tedesca e francese mostrano che in molti casi chi è vittima di discriminazioni quotidiane si è rassegnato a subirle e rinuncia quindi a rivolgersi a un consultorio. Quanto ai valori rilevati dall'indagine CiS, è vero che sono stabili, ma sono stabili a un livello elevato: più di un terzo degli interpellati si sente infastidito dalla presenza di «persone diverse» e uno su dieci ha atteggiamenti esplicitamente ostili a musulmani, neri ed ebrei.

Il presente rapporto descrive le molteplici misure adottate da organi statali e attori della società civile durante il periodo in rassegna. Si sta facendo davvero molto, ma spesso si tratta di attività isolate che non fanno parte di una strategia a lungo termine ampiamente condivisa. Ai consultori e ai progetti non statali manca inoltre la certezza della pianificazione, dal momento che possono contare soltanto su un sostegno finanziario limitato nel tempo e nell'importo. Dal canto loro, le misure statali che intendono promuovere le pari opportunità in ambiti della vita specifici non tengono sempre debitamente conto della protezione dalla discriminazione. Probabilmente, almeno in parte, per un'insufficiente comprensione della discriminazione e del razzismo come problema strutturale.

In questo senso l'introduzione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC) ha rappresentato una pietra miliare. Per la prima volta, la discriminazione è stata definita un ostacolo strutturale a una convivenza pacifica e costruttiva e la protezione dalla discriminazione una parte integrante della politica dell'integrazione. La prima fase (2014-2017) va intesa come fase pionieristica. La corrente seconda fase (2018-2021) deve invece avere lo scopo di consolidare l'inserimento della protezione dalla discriminazione nella promozione dell'integrazione e garantirne le risorse. Soltanto pochi, infatti, si sono dotati di una

469 Art. 8 Cost.

strategia a lungo termine per l'attuazione della protezione dalla discriminazione quale compito trasversale, e pochissimi hanno stanziato i mezzi finanziari necessari.

Nel periodo in esame populisti di destra hanno preso la guida di grandi potenze economiche. Ci sono stati gli attentati di Charlottesville, Chemnitz e Christchurch – città lontane, certo. Ma anche se questi luoghi «non sono in Svizzera» e i dati del nostro Paese non presentano sostanziali peggioramenti, non dovremmo essere tentati di considerare la Svizzera estranea a questi processi. Grazie a Internet e ai media – un ambito tematico cui il rapporto dedica per la prima volta un capitolo a parte – Christchurch è anche a Berna e Chemnitz anche a Ginevra. Posizioni di destra radicale trovano sempre più spazio, propagandate da una rete globale di adepti. Anche la popolazione svizzera lo percepisce e ne è preoccupata. Nel barometro delle apprensioni 2018, con il 14 per cento il tema Razzismo/Xenofobia ha fatto segnare un nuovo record con un aumento di sette punti percentuali rispetto all'anno precedente (2017).[470]

Il fatto che in Svizzera non si siano ancora verificate tragedie non è quindi un buon motivo per abbassare la guardia.

470 www.credit-suisse.com/microsites/worry-barometer/it

8 PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO

Dieci domande a Martine Brunschwig-Graf, presidente della CFR

Stando all'ultima indagine sulla convivenza in Svizzera (indagine CiS), i valori relativi agli atteggiamenti xenofobi o razzisti sono stabili. Condivide questa valutazione o ritiene che a tale riguardo sia in atto un mutamento sociale?
L'indagine sulla convivenza in Svizzera riflette la mentalità della popolazione in materia di razzismo e xenofobia. La stabilità constatata non deve essere confusa con gli atti razzisti e/o discriminatori, che possono aumentare secondo le circostanze. L'osservazione delle reti sociali rileva un aumento dei discorsi discriminatori e ostili nei confronti di determinate minoranze, degli stranieri in generale e dei migranti in particolare.

Dal 2014 la protezione dalla discriminazione è inserita nei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Come giudica i risultati raggiunti finora?
La protezione dalla discriminazione razziale costituisce un elemento importante dei programmi d'integrazione. L'integrazione non può realizzarsi pienamente se le persone interessate si sentono vittima di ingiustizie e discriminate. L'integrazione implica il rispetto dello Stato di diritto, che per le persone che desiderano vivere in Svizzere costituisce un dovere ma anche un diritto di cui devono poter beneficiare. I diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale, di cui il divieto di discriminazione (art. 8 Cost.) è parte integrante, riguardano tutti gli abitanti del Paese.

Grazie al contributo dei PIC, oggi in tutti i Cantoni sono disponibili offerte di consulenza. Le persone che hanno subìto episodi di razzismo o discriminazione trovano ora il sostegno di cui hanno bisogno in tutta la Svizzera?
I consultori e i servizi di ascolto allestiti da Cantoni e Comuni costituiscono elementi indispensabili della lotta alla discriminazione. Per essere accessibili a tutti coloro che ne hanno bisogno, devono però essere visibili. Va per altro sottolineato che questi centri necessitano di collaboratori formati in grado di far fronte alla varietà di richieste e problematiche che possono essere avanzate e, inoltre, di sufficienti mezzi finanziari.

La protezione dalla discriminazione è un aspetto importante della promozione dell'integrazione. La lotta al razzismo va però molto oltre: quali sono secondo Lei gli interventi più urgentemente necessari allo stato attuale?

Il razzismo e la discriminazione razziale non colpiscono soltanto gli stranieri; anche gli Svizzeri possono esserne vittima. L'integrazione, dunque, da sola non basta. È importante portare avanti un lavoro di prevenzione a lungo termine che deve coinvolgere tutti gli attori e in particolare quelli a contatto con i giovani. Gli ultimi due rapporti annuali sugli episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza mostrano che la scuola non è immune dalla discriminazione razziale. Questo aspetto costituirà sicuramente una priorità nella strategia futura della CFR.

Dal presente rapporto emerge chiaramente che è difficile documentare e contrastare la discriminazione multipla. Quali sono secondo lei gli approcci più proficui per affrontare questo problema?
La discriminazione multipla e intersezionale è un fenomeno complesso. Per combatterlo occorre tenere conto di vari fattori di discriminazione, tra cui in particolare il genere, il colore della pelle, l'origine, lo stile di vita e la religione, ed è necessaria una formazione adeguata, che consenta di identificare il problema e di trattarlo in maniera appropriata. Bisogna inoltre – e forse soprattutto – riconoscere che certe persone e gruppi di persone sono particolarmente esposti e che è necessario prestare un'attenzione particolare a questo rischio.

Il rapporto mette anche in evidenza che il razzismo si manifesta in misura crescente in Internet. Qual è il giudizio della CFR su questa tendenza e qual è il ruolo che può esercitare al riguardo?
Per celebrare il proprio ventennale, nel 2015 la CFR aveva scelto di promuovere l'eterogeneità della Svizzera sulle reti sociali. Sull'argomento, valgono le stesse considerazioni di quattro anni fa. I commenti discriminatori e i discorsi d'odio sono diffusi da persone che spesso pretendono di parlare a nome di una maggioranza silenziosa che non osa esprimersi. E il fatto che le loro asserzioni non suscitino grandi reazioni rafforza quest'impressione. Inoltre, anche notizie false e immagini contraffatte possono essere utilizzate come strumenti per veicolare messaggi discriminatori. La CFR non ha ricette universalmente valide da proporre, ma ritiene ad ogni modo che non occorre per forza agire a livello legislativo. Si tratta in primo luogo di ricordare ai gestori delle piattaforme e delle reti sociali che hanno delle responsabilità per quanto concerne la diffusione di affermazioni penalmente rilevanti. E gli editori di media elettronici andrebbero sensibilizzati al riguardo, anche in relazione ai blog che ospitano e ai commenti agli articoli su Internet. In ogni caso, la censura non è certamente la soluzione del problema. Internet e le reti sociali agiscono come una cartina tornasole e come un moltiplicatore. Occorre potenziare notevolmente la promozione delle competenze mediali degli utenti. L'educazione riveste un ruolo cruciale: sensibilizzare i giovani al valore di un'informazione attendibile e di fonti affidabili e insegnare loro a riconoscere i tentativi di manipolazione è indispensabile.

Come emerge dai due studi sul razzismo contro i neri citati nel presente rap-

porto, le nuove forme di razzismo, più culturalizzanti, assumono un'importanza crescente. Come si possono contrastare tali forme di razzismo?
La tendenza a un «razzismo senza razza» rappresenta una sfida per la lotta al razzismo e alla discriminazione razziale. Sempre più spesso, per giustificare presunte gerarchie razziali e le discriminazioni che ne conseguono non si adducono differenze biologiche ma diversità culturali insormontabili. È quindi importante partire da un'accezione più ampia del concetto di razzismo, che non si limiti alla «razza» in senso stretto ma includa anche le forme culturalizzanti.

Il razzismo nei confronti dei neri va visto in relazione al passato coloniale. Sulla base dello studio giuridico sul razzismo contro i neri, la CFR ha raccomandato di analizzare il coinvolgimento della Svizzera nelle relazioni coloniali. Per quale motivo lo ha fatto e quali dovrebbero essere i prossimi passi?
La società svizzera è scarsamente consapevole dei legami tra il colonialismo e il razzismo dei giorni nostri nei confronti della popolazione nera. Le ricerche finora condotte sul coinvolgimento e sul ruolo della Svizzera nella storia del colonialismo sono frammentarie. Al fine di favorire una presa di coscienza, è importante che gli studiosi si occupino di questo aspetto della nostra storia. Visto che i dati scientifiche sull'argomento sono ancora lacunosi, la CFR raccomanda pertanto di prevedere appositi programmi di ricerca. La CFR proseguirà per altro le sue riflessioni al riguardo e valuterà come contribuire a un dibattito aperto e sereno sul tema.

Commenti astiosi e affermazioni generalizzanti nei media sociali, campagne politiche e servizi giornalistici unilaterali o sensazionalistici: non tutto ciò che viene detto o scritto è punibile in virtù dell'articolo 261bis CP. Secondo la CFR occorrono nuovi strumenti per combattere il razzismo in tutte le sue forme?
Negli ultimi anni, la CFR ha commissionato diversi studi che hanno messo in evidenza il ruolo dei media e la loro responsabilità sul modo di affrontare problemi legati a persone e comunità particolarmente esposte al razzismo. Dopo la sensibilizzazione promossa già qualche anno fa presso i centri di formazione per giornalisti, la CFR sta attualmente studiando alcune azioni pratiche da compiere d'intesa con i media per evitare generalizzazioni e stigmatizzazioni involontarie, in particolare mediante la valorizzazione delle buone pratiche in una forma ancora da definire. I contatti intrattenuti con i media per tutto l'anno dimostrano l'interesse del settore ad affrontare queste questioni.

L'indagine sulla convivenza in Svizzera rileva gli atteggiamenti nei confronti di diversi gruppi di popolazione soggetti a discriminazione. Poiché i risultati divergono a seconda dei gruppi, a Suo parere la lotta al razzismo deve puntare in misura crescente su misure specifiche per ogni singolo gruppo?
La lotta al razzismo e alla discriminazione richiede sia misure destinate a tutti i gruppi che ne sono bersaglio sia provvedimenti più mirati e adattati alle problematiche a cui sono confrontati singoli gruppi, per esempio i simboli del colonialismo nel caso del razzismo contro i

neri, i pregiudizi sullo stile di vita per i nomadi e le generalizzazioni legate ad eventi esterni nel caso dell'antisemitismo e dell'ostilità antimusulmana. L'importante è che i consultori e i servizi di ascolto siano in grado di occuparsi tanto degli aspetti generali quanto di quelli specifici, in modo da assistere adeguatamente le vittime e fornire loro una consulenza qualificata.

9 PARERE DELLA COMMISSIONE FEDERALE DELLA MIGRAZIONE

Dieci domande a Walter Leimgruber, presidente della CFM

Stando all'ultima indagine sulla convivenza in Svizzera (indagine CiS), i valori relativi agli atteggiamenti nei confronti degli stranieri sono stabili. Si attendeva questi risultati o negli ultimi anni ha riscontrato dei cambiamenti nel dibattito pubblico?
In effetti, l'indagine CiS mostra un quadro piuttosto stabile. I dati rilevati tuttavia sono in parte elevati: quasi il 30 per cento degli interpellati si sente infastidito dalla presenza di persone percepite come diverse, circa il 10 per cento ha un atteggiamento esplicitamente ostile nei confronti dei musulmani, dei neri e degli ebrei. Sull'altro versante, oltre il 30 per cento delle persone intervistate ha dichiarato di aver subito discriminazioni nella vita quotidiana, nel contesto lavorativo o in ambito formativo. In una società come la nostra, in cui oltre un terzo della popolazione ha un retroterra migratorio, questi risultati non vanno presi alla leggera. È invece positivo il fatto che quasi il 60 per cento del campione consideri il razzismo un problema sociale e che oltre la metà degli interpellati ritenga che l'integrazione nel complesso funzioni bene.
Se da un lato dall'indagine emerge un panorama stabile, dall'altro si constata però che il confine tra quello che si può e quello che non si può dire continua a essere spostato, non da ultimo con la scusa populista della difesa della libertà di espressione. Questa tendenza in atto da anni a livello europeo si è rafforzata anche in Svizzera e ha sdoganato posizioni estremiste. Benché gli atteggiamenti siano sostanzialmente invariati, nel clima politico attuale il loro significato può essere mutato.

Dal 2014 la protezione dalla discriminazione è inserita nei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Come giudica i risultati raggiunti finora?
È importante che la protezione dalla discriminazione sia stata inserita nei PIC e costituisca ormai espressamente un principio della promozione dell'integrazione (art. 53 LStrl). Nel rapporto si afferma che, nel complesso, nel quadro dei PIC è stato fatto molto per elevare la protezione dalla discriminazione a pilastro della promozione dell'integrazione, e noi condividiamo questo parere. Lo sviluppo di una rete di offerte di consulenza e la rilevazione congiunta dei dati rappresentano passi importanti. D'altro canto occorre ora incrementare gli sforzi per sensibilizzare le autorità e le istituzioni, affinché la protezione dalla discri-

minazione venga percepita come compito trasversale nel quadro della promozione dell'integrazione. Per noi, la protezione dalla discriminazione non costituisce un obiettivo accessorio in aggiunta all'inserimento nel mercato del lavoro e all'apprendimento della lingua, ma un presupposto fondamentale per un'integrazione di successo. Per lo Stato non ha senso investire nella formazione e nel perfezionamento di persone che poi, a causa di pregiudizi, i datori di lavori non sono disposti ad assumere perché appartenenti a determinati gruppi. Visti gli investimenti già compiuti nei PIC, sarebbe inoltre poco redditizio non proseguire le misure in corso, che andrebbero anzi sviluppate in un'ottica di lungo termine.

Le risorse per questo ambito di attività dei PIC sono molto limitate. Inoltre vengono attribuite molte responsabilità ai servizi per l'integrazione cantonali e comunali. Alla luce di questi difficili premesse, cosa occorre secondo Lei per garantire comunque una protezione efficace dalla discriminazione?
Come già ricordato in precedenza, la protezione dalla discriminazione è un principio della promozione dell'integrazione e un pilastro riconosciuto dei PIC. Pertanto il fatto che nei Cantoni i mezzi finanziari a disposizione in parte non siano stati utilizzati appieno e in parte siano stati decurtati ci preoccupa, in particolare nell'ottica dell'Agenda Integrazione Svizzera, che, essendo destinata ai rifugiati e alle persone ammesse provvisoriamente, riguarda gruppi particolarmente esposti a discriminazioni. Nella negoziazione e nell'attuazione dei PIC, è quindi importante continuare a sensibilizzare i servizi e gli attori coinvolti. Ai Cantoni che attribuiscono ancora una priorità piuttosto bassa alla protezione dalla discriminazione, è opportuno illustrare con maggiore chiarezza il nesso che la lega alla promozione dell'integrazione. È importante che il SLR e anche altri attori accompagnino criticamente e offrendo il loro sostegno questo processo.

La protezione dalla discriminazione non può limitarsi alla creazione e alla messa a disposizione di offerte per le persone colpite dal fenomeno. Dal rapporto si evince tuttavia che permangono lacune in particolare per quanto riguarda la sensibilizzazione delle autorità e del grande pubblico. A suo parere, nell'ambito di quali strutture ordinarie sarebbe particolarmente importante promuovere l'apertura delle istituzioni?
Il passaggio dalla consulenza alle vittime all'apertura delle istituzioni e delle strutture ordinarie è fondamentale e necessario in tutti gli ambiti, dalla salute, alla formazione, all'amministrazione. In generale la sensibilità al problema delle istituzioni e la loro dimestichezza con la discriminazione razziale sono carenti – mentre nell'ambito della diversità, per esempio nel settore sanitario, sono attuate misure assolutamente innovative. In un'ottica di lungo termine assume certamente una particolare importanza l'ambito della formazione, perché è lì che avviene la socializzazione delle future generazioni. Desta preoccupazione il fatto che nelle alte scuole pedagogiche le persone con un retroterra migratorio costituiscano appena il 7 per cento degli studenti e quindi siano fortemente sot-

torappresentate. Oltre a proposte concrete di apertura delle istituzioni, abbiamo però anche bisogno di una prospettiva sociopolitica per la promozione dell'integrazione: nelle nostre raccomandazioni del 2017[471] abbiamo messo in guardia dal promuovere l'integrazione solo ricorrendo a misurazioni e sanzioni. Questo approccio può infatti sfociare nella tecnocrazia, facendo passare in secondo piano l'integrazione intesa come processo riguardante tutta la società. Le istituzioni dovrebbero quindi adeguarsi all'evoluzione della società – e non pretendere che sia la società ad adeguarsi a loro. Questo processo comporta sempre anche una riduzione della discriminazione.

Dal rapporto emerge chiaramente che spesso la discriminazione è multipla e può essere compresa solo tenendo anche conto di fattori quali il genere o la posizione sociale. Quali implicazioni comporta questa circostanza per la protezione dalla discriminazione nel quadro della promozione dell'integrazione?
Il problema della discriminazione multipla e della vulnerabilità che ne consegue costituisce un tema rilevante ma ancora poco riconosciuto nel quadro della promozione dell'integrazione. Una buona base di dati sarebbe un presupposto importante per misure efficaci contro la discriminazione multipla, ma questo aspetto è sovente trascurato nelle rilevazioni e nei rapporti statistici. Prendiamo l'esempio della disparità salariale. Conosciamo la disparità salariale tra uomini e donne e tra svizzeri e stranieri, ma le statistiche pubbliche in materia non sono analizzate e disaggregate in base al genere E alla cittadinanza. In questo modo si scoprirebbe probabilmente che le donne straniere, spesso impiegate nella care economy, rappresentano la categoria strutturalmente peggio retribuita e quindi più vulnerabile. Nell'estate del 2019 la CFM ha pubblicato un breve studio sulla posizione e sul ruolo sociale delle donne migranti allo scopo di attirare l'attenzione sulla questione dell'intersezionalità delle disparità.

I risultati dell'indagine confermano la constatazione esposta nel rapporto che il razzismo oggi assume in prevalenza forme culturalizzanti. In questo contesto, la promozione dell'integrazione viene spesso indicata come principale strumento di prevenzione. Secondo Lei, in che misura la promozione dell'integrazione può effettivamente contrastare la xenofobia e il razzismo?
La politica d'integrazione pone in misura crescente l'accento su norme di tipo culturale e certe volte ricorda i tempi della politica di assimilazione e dei «fabbricasvizzeri», anche se il linguaggio adottato non è più lo stesso. La promozione dell'integrazione e il dibattito pubblico si concentrano più sull'«esigere» che sul dialogo o, meglio ancora, sulla prevenzione della discriminazione. È un peccato. La centralità della concorrenzialità sul mercato del lavoro e dell'apprendimento della lingua contri-

471 CFM: Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti! Raccomandazioni. Berna, 2017: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > Raccomandazioni.

buisce sì ad accrescere le pari opportunità, ma non può sostituirsi alla protezione dalla discriminazione.

D'ora in poi il «grado» dell'integrazione sarà determinante anche per ottenere uno statuto di soggiorno a tempo indeterminato (LStrI) e ai fini dell'acquisizione della cittadinanza (LCit). Qual è il giudizio della CFM su queste nuove disposizioni dal punto di vista della protezione dalla discriminazione?
Nelle nostre raccomandazioni, ci siamo sempre dichiarati scettici sull'ipotesi di vincolare la concessione di permessi o la naturalizzazione a determinati criteri d'integrazione. Le nostre preoccupazioni riguardano da un lato la definizione e la severità di questi criteri, dall'altro la potenziale arbitrarietà della loro applicazione. Le condizioni di integrazione possono essere facilmente impiegate e intese come sanzioni o strumento di minaccia. La LStrI, in vigore dal 2019, prevede la possibilità di una retrocessione dal permesso C (domicilio) al permesso B (dimora annuale) se certi criteri di integrazione non vengono rispettati (p. es. in caso di ricorso all'aiuto sociale). I primi riscontri dei delegati all'integrazione fanno temere che queste novità siano talvolta utilizzate per esercitare pressioni. Questo non è solo arbitrario ma anche inefficiente, perché obblighi e oneri supplementari tendono a ostacolare e non a favorire il processo di integrazione. I percorsi di integrazione sono inoltre estremamente eterogenei e comportano processi complessi di natura sociale, economica e culturale, per cui non è possibile fare d'ogni erba un fascio. Sarebbe auspicabile un'analisi critica di queste retrocessioni e di eventuali discriminazioni nel rilascio di permessi e nelle naturalizzazioni, ad esempio mediante un monitoraggio. Sarebbe anche importante che gli uffici cantonali della migrazione intensificassero il dialogo con i delegati all'integrazione e per essere maggiormente sensibilizzati su questo aspetto.

Nella maggior parte dei Cantoni e dei Comuni, una parte cospicua della popolazione è esclusa da processi democratici; secondo l'indagine CiS inoltre più della metà della popolazione è contraria al diritto di partecipazione politica degli stranieri. Con il suo programma «Citoyenneté», la CFM intende favorire il coinvolgimento della fetta più ampia possibile della popolazione nei processi politici. In che misura questo programma e i progetti sostenuti contribuiscono anche alla lotta al razzismo?
Il fatto che circa un quarto della popolazione disponga di diritti politici formali limitati o ne sia del tutto privo è insoddisfacente sotto il profilo democratico. La CFM è convinta che, per garantire una democrazia stabile e vitale, sia necessario che tutta la popolazione possa esprimere la propria opinione e partecipare alle decisioni: ne va della legittimità stessa della democrazia. Il programma «Citoyenneté» cerca di ovviare a questa situazione incoraggiando il coinvolgimento in processi politici e l'impegno civile delle persone che non hanno la possibilità di partecipare alla democrazia istituzionale. Siccome l'accento è posto sui processi partecipativi, i temi da trattare non sono già prestabiliti. I promotori e i partecipanti sono però co-

scienti dei problemi del razzismo e della discriminazione per esperienza diretta, e questa loro particolare sensibilità confluisce nei progetti. L'empowerment politico che ha luogo nei processi partecipativi aiuta persone e gruppi a non avere timori di rendere pubbliche le proprie esperienze – incluse, in particolare, le discriminazioni subìte.

Oggi il razzismo si manifesta anche in Internet, e si ha l'impressione che nella Rete i limiti di quello che si può dire continuino ad allargarsi. Inoltre, non tutto ciò che oltrepassa certi limiti è anche effettivamente punibile. Quali strategie occorrono secondo la CFM per contrastare in particolare gli atteggiamenti ostili nei confronti dei rifugiati e di altri migranti?

I limiti di ciò che è considerato lecito dire si sono sicuramente allargati, il che è preoccupante. È però altrettanto vero che la critica al razzismo e alla discriminazione ha ormai realmente attecchito nella società e che anche i migranti e i loro discendenti rivendicano il loro posto nella società. Ne consegue un dibattito più intenso sui temi dell'appartenenza, del riconoscimento, dei diritti e delle risorse. Date queste premesse, è possibile un aumento delle reazioni razziste, che vanno perseguite conformemente alle norme penali vigenti. Parallelamente occorre però anche promuovere un dibattito sociale e politico sulla partecipazione e sull'esclusione: una società deve infatti sviluppare di comune accordo una forma di coesione. Questo, tuttavia, è possibile soltanto se si garantisce un accesso paritario alla discussione a tutta la popolazione. L'assenza di identificazione e di riconoscimento per la popolazione con un retroterra migratorio può favorirne l'esclusione e, di conseguenza, ostacolare lo sviluppo di un senso di appartenenza e l'integrazione. Tuttavia, anche le persone che hanno una visione parziale della realtà migratoria e sono disorientate necessitano di prospettive che vadano al di là del desiderio di isolarsi e della nostalgia di una Svizzera «intatta» che non è mai esistita. La separazione tra «noi» e gli «altri» non ci sembra una chiave di lettura adeguata per assicurare la coesione in una società plurale e caratterizzata dalla migrazione come la nostra. La CFM sta attualmente sviluppando idee per fornire impulsi in tal senso al crocevia tra integrazione e cultura pubblica.

Da anni, sia l'indagine che le analisi dei servizi di consulenza mostrano che il maggior numero di discriminazioni vissute e segnalate hanno luogo nel mondo del lavoro. Al contempo è proprio nell'inserimento nel mercato di lavoro che vengono investiti i maggiori fondi nell'ambito della promozione dell'integrazione. Come si spiega questa situazione a prima vista contradditoria?

A nostro parere, si tratta di una contraddizione solo apparente. Come già ricordato, non vi è necessariamente un nesso tra l'accrescimento della concorrenzialità sul mercato del lavoro e la protezione dalla discriminazione. Mediante la qualificazione professionale o l'apprendimento della lingua, la promozione dell'integrazione contribuisce alle pari opportunità. La discriminazione dal canto suo riguarda da un lato l'accesso al mercato del lavoro, su cui in ultima

analisi decidono i datori di lavoro, cioè degli individui (potenzialmente influenzati da pregiudizi), dall'altro, gli insulti e le umiliazioni sul posto di lavoro. A entrambi i livelli, i datori di lavoro devono assumersi le proprie responsabilità. Senza misure concrete contro la discriminazione nel mondo del lavoro, da elaborarsi in collaborazione con imprese, sindacati e associazioni, il fenomeno non può essere debellato. La discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e sul posto di lavoro fa sì che il potenziale produttivo presente nella società non venga sfruttato appieno, il che è insoddisfacente sotto il profilo politico e inefficiente dal punto di vista economico. È auspicabile che gli attori della promozione dell'integrazione concepiscano in misura ancora maggiore la protezione dalla discriminazione come parte integrante dell'inserimento nel mercato del lavoro e puntino a collaborazioni in tal senso. Le proposte volte a introdurre norme contro la discriminazione nel diritto privato hanno finora sempre incontrato forti resistenze. Esempi esteri, ad esempio la legge sulla parità di trattamento in Germania (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG), mostrano che si tratta di una via percorribile per una più ampia protezione dalla discriminazione, purché vi sia la necessaria volontà politica.

10 BIBLIOGRAFIA

Aeberli, Marion: I Neri: a proposito di una minoranza visibile. Demos 2/2019. Ufficio federale di statistica. Neuchâtel 2019.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlino 2014.

Auer, Daniel/Lacroix, Julie et al.: Discriminazioni a carattere etnico sul mercato svizzero degli alloggi. Ufficio federale delle abitazioni. Grenchen 2019.

Auer, Daniel/Ruedin, Didier: Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In: Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus. Steiner, Ilka/Wanner, Philippe: IMISCOE Research Series, New York, Springer, 2019.

Baumann, Martin/Endres, Jürgen et al.: «Hallo, es geht um meine Religion!». Muslimische Jugendliche in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität. Forschungsbericht. Universität Luzern, Zentrum Religionsforschung. Lucerna 2017.

Beyeler, Michelle/Salzgeber, Renate et al.: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2017, 14 Städte im Vergleich. Städteinitiative Sozialpolitik. Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit. Berna 2017.

Bundesamt für Statistik: Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Neuchâtel 2017.

Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa: Rapporto sul sistema educativo svizzero 2018. Aarau 2018.

Commissione federale contro il razzismo: Qualità della copertura mediatica dei musulmani in Svizzera. Berna 2018.

Commissione federale contro il razzismo: Raccomandazioni sul tema del razzismo contro i neri in Svizzera. Sintesi dello studio. Berna 2017.

Commissione federale contro il razzismo: TANGRAM 39: Antisemitismo. Berna 2017.

Commissione federale contro il razzismo: TANGRAM 40: Ostilità verso i musulmani: società, media e politica. Rapporto sul convegno della CFR. Berna 2017.

Commissione federale contro il razzismo: TANGRAM 41: Sport e razzismo. Berna 2018.

Commissione federale contro il razzismo: TANGRAM 42: Lavoro d'integrazione e lotta al razzismo. Berna 2018.

Commissione federale della migrazione: Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti! Berna 2017.

Commissione federale della migrazione: terra cognita 28: Religione. Berna 2016.

Commissione federale della migrazione: terra cognita 32: La gestione della migrazione sotto i riflettori. Berna 2018.

Commissione federale della migrazione: terra cognita 33: Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione. Berna 2018.

Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation: Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2018. Ginevra 2019.

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier: Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione. Studio esplorativo commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. SFM Studies #67i. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel 2017.

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier: Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contri contro i neri in Svizzera. Rapporto commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo. SFM Studies #70i Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione. Neuchâtel 2018.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen: Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe «Islam in der Schweiz». Berna 2010.

Ettinger, Patrik: Qualità della copertura mediatica dei musulmani in Svizzera. Studio commissionato dalla Commissione federale contro il razzismo. Berna 2018.

Gesellschaft für bedrohte Völker: Fahrende Roma in der Schweiz. Bedürfnisse, Herausforderungen und Perspektiven. Berna 2017.

Golder, Lukas/Mousson, Martina: Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität. Pilotstudie Diskriminierungserfahrungen Muslime in der Schweiz. gfs.bern. Berna 2017.

Haug, Werner: Daten zu Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen. Stand und Optionen für Statistik und Forschung. Berna 2019 (disponibile da fine 2019 in tedesco e francese).

Ilić, Dragan: Naturalization and Prejudice: What We Know, and What Is Uncertain. Nccr on the move. Policy Briefs in a nutshell #5. Neuchâtel 2017.

Jammet, Thomas/Guidi, Diletta: Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de « réinformation » suisse et de ses connexions. In: Réseaux 2017/2, n. 202-203, pagg. 241-271.

Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling: Racial Profiling: Erfahrung, Wirkung, Widerstand. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlino 2019.

Kreissel, Philip/Ebner, Julia et al.: Hass auf Knopfdruck: Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem koordinierter Hasskampagnen im Netz». Institute for Strategic Dialogue & Initiative «ich bin hier». Londra 2018.

Künzli, Jörg/Sturm, Evelyne et al: Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Berna, 21 febbraio 2014 (in tedesco e francese).

Künzli, Jörg/Wyttenbach, Judith et al.: Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling. Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Berna 2017.

Mahon, Pascal/Graf, Anne-Laurence/Steffanini, Federica: La nozione di «razza» nel diritto svizzero. Perizia giuridica. Neuchâtel 2019 (versione integrale in francese e tedesco, sintesi in italiano).

Manzoni, Patrik/Baier, Dirk et al.: Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Zurigo 2018.

Müller, Andreas/Schlegel, Tobias: Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel. Milizsystem beleben und Integration stärken. Avenir Suisse. 2016.

Naguib, Tarek/Pärli, Kurt et.al.: Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen. Berna 2014.

Naguib, Tarek/Pärli, Kurt et.al.: Il razzismo contro i neri. Studio giuridico su fenomeno, criticità e possibili contromisure, commissionato dalla Commissione federale contro il razzismo. Scuola universitaria professionale di scienze applicate di Zurigo. Winterthur/Basilea 2017.

Naguib, Tarek: Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement des Innern. Winterthur/Berna 2014.

Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2017. Berna 2018.

Rete di consulenza per le vittime del razzismo: Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2018. Berna 2019.

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus: Antisemitismusbericht 2018.

Servizio delle attività informative della Confederazione: La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2018 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. Berna 2018.

Servizio delle attività informative della Confederazione: La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2019 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. Berna 2019.

Servizio per la lotta al razzismo: Apertura delle istituzioni. Guida pratica. Questioni attuali ed esperienze pratiche nell'attuazione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Berna 2017.

Servizio per la lotta al razzismo: Discriminazione razziale in Svizzera. Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016, Dipartimento federale dell'interno. Berna 2017.

Stadt Zürich, Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau: Bericht 2017. Zurigo 2018.

Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement: Strategischer Plan des Sicherheitsdepartements 2019. Zurigo 2019.

Stadt Zürich: Rassismusbericht 2017. Dritter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Institutionelle Verantwortung im Fokus. Zurigo 2017.

Stahel, Lea: Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective. Zurigo 2018.

Ufficio federale dello sport: Le società sportive in Svizzera. Sviluppi, sfide e prospettive. Macolin 2017.

Ufficio federale dello sport: Sport Svizzera 2014 – Attività sportiva e interesse per lo sport della popolazione svizzera. Berna 2014.

Ufficio federale di statistica: Le attività culturali e del tempo libero in Svizzera. Primi risultati dell'indagine 2014. Neuchâtel 2016.

Ufficio federale di statistica: Pratiche e credenze religiose e spirituali in Svizzera. Primi risultati dell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura 2014. Neuchâtel 2016.

Zschirnt, Eva/Fibbi, Rosita: Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market? Nccr on the move, Working Paper #20. Neuchâtel 2019.

11 ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
AIS	Agenda Integrazione Svizzera
APM	Associazione per i popoli minacciati
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASF	Associazione svizzera di football
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
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
CiS	Indagine UST «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
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)

CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale; RS 312.0)
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSIS	Centro svizzero Islam e società
CT	Conferenza tripartita (precedentemente: Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DoSyRa	Sistema di documentazione del razzismo (Dokumentationssystem Rassismus) della Rete di consulenza per le vittime del razzismo
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (European Commission Against Racism and Intolerance)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
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 (Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus)
GMS	Società per le minoranze in Svizzera (Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus)
ICERD	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104)
IHRA	Alleanza Internazionale per la memoria dell'Olocausto (International Holocaust Remembrance Alliance)
INES	Istituto Nuova Svizzera (Institut Neue Schweiz)
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)

LCit	Legge federale del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza; RS 141.0)
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)
LPCu	Legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (RS 442.1)
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
NCBI	Istituto nazionale per la costruzione di coalizioni (National Coalition Building Institute)
NCCR/PRN	Polo di ricerca nazionale (National Center of Competence in Research)
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OCit	Ordinanza del 17 giugno 2016 sulla cittadinanza svizzera (ordinanza sulla cittadinanza; RS 141.01)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMSM	Ordinanza sulle misure volte a garantire la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione
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
PIC	Programmi d'integrazione cantonali
PLJS	Piattaforma degli Ebrei liberali della Svizzera (Plattform der Liberalen Juden der Schweiz)
PNR	Programma nazionale di ricerca
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza

SCP	Statistica criminale di polizia
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SFL	Swiss Football League
SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien)
SG-DFI	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SRG SSR	Società svizzera di radiotelevisione
SSEEs	Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito
SUS	Statistica delle condanne penali (Strafurteilsstatistik)
UDC	Unione democratica di centro
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
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
UST	Ufficio federale di statistica
UVAM	Unione vodese delle associazioni musulmane (Union vaudoise des associations musulmanes)
VIOZ	Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich)
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften)
ZIID	Istituto zurighese per il dialogo interreligioso (Zürcher Institut für interreligiösen Dialog)

12 ALLEGATO

Allegato 1 del capitolo 5: quadro sinottico dei dati di base
Fonte, breve descrizione, da quando è disponibile o presa in considerazione, numero di casi (tra parentesi la media annua), osservazioni.

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (anno)	Osservazioni
AIRR	Servizi giornalistici che violano il divieto di discriminazione e ledono la dignità umana	1992	91 (3)	
CFR	Raccolta di casi giuridici per violazione dell'articolo 261bis CP; condanne e assoluzioni sono elencate separatamente	1995	637 (27)	
CICAD	Raccolta di episodi di antisemitismo nella Svizzera francese	2004	1847 (123)	
CiS	Indagine rappresentativa tra la popolazione	2010	Ca. 1700 dal 2010 al 2014; ca. 3000 dal 2016	Fase pilota 2010, 2012, 2014
Consiglio svizzero della stampa	Servizi giornalistici che violano il divieto di discriminazione e ledono la dignità umana	1991	151 (8)	
DoSyRa	Raccolta di episodi trattati nell'attività di consulenza che il/la consulente ha ritenuto casi di razzismo	2008	2237 (203)	
ESS	Indagine rappresentativa dell'intera popolazione con domande sugli atteggiamenti nei confronti dei migranti	2001	Ca. 1500 per indagine	
fedpol	Segnalazioni della popolazione a fedpol nella categoria «discriminazione razziale»	2003	849 (65)	La maggior parte riguarda atti di pornografia

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (anno)	Osservazioni
GRA	Raccolta di episodi di razzismo o riconducibili all'estremismo di destra	1992	2641 (94)	
MOSAiCH/ ISSP	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2011	Ca. 1000 per indagine	
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'anti-semitismo FSCI	Raccolta di episodi di antisemitismo in Svizzera	2008	333 (33)	Per il 2008 non sono disponibili dati per la Svizzera tedesca
SCP	Denunce e reati per violazione dell'articolo 261bis CP	2009	1484 (148)	
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
SIC	Episodi riconducibili all'estremismo di destra	1999	874 (62)	Dal 1999 al 2008 registrati da fedpol, dal 2009 dal SIC
SILC	Dal 2014 contiene una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	2014	ca.17 000	
SUS	Sentenze per infrazioni all'articolo 261bis CP	1995	836 (36)	
VOXIT/ Voto	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1993	Ca. 1500 per indagine	Effettuata dopo ogni votazione