



Berna, marzo 2015

Protezione contro la discriminazione

Come stimolare, promuovere e sviluppare la sensibilizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Guida pratica elaborata da un gruppo di lavoro composto dai responsabili per la protezione contro la discriminazione delle Città e dei Cantoni della Svizzera latina. Fanno parte di questo gruppo di lavoro:

*Hossam Adly
Servizio Agenda21 – Città durevole, polo uguaglianza-diversità, Città di Ginevra*

*Gabriella Amarelle
Ufficio losannese per gli immigrati, Città di Losanna*

*Nicole Bart
Ufficio per l'integrazione degli stranieri e la lotta al razzismo, Cantone del Giura*

*Lirim Begzati
Servizio per la coesione multiculturale, Cantone di Neuchâtel*

*Yves de Matteis
Ufficio per l'integrazione degli stranieri, Cantone di Ginevra*

*Migjen Kajtazi
Ufficio cantonale per l'integrazione degli stranieri e la prevenzione del razzismo, Cantone di Vaud*

*Francesco Mismirigo
Ufficio del delegato cantonale all'integrazione degli stranieri, Cantone Ticino*

*Jacques Rossier
Ufficio cantonale per l'integrazione, Cantone del Vallese*

*Oivier Volluz
Delegato all'integrazione, Comune di Bagnes*

Con il sostegno dell'ufficio di consulenza socialdesign SA, Ricarda Ettlín, e del Servizio federale per la lotta al razzismo (SLR)

Indice

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Introduzione | 3 |
| 2 | Analisi della situazione | 4 |
| 2.1 | Determinazione delle aspettative e dei bisogni | 4 |
| 2.2 | Considerazione del contesto professionale | 5 |
| 2.3 | Riflessione sul rapporto con l'alterità nell'attività professionale | 5 |
| 2.4 | Sostegno all'attività professionale | 6 |
| 2.5 | Analisi dell'accessibilità dei servizi pubblici | 7 |
| 3 | Elaborazione di una strategia di sensibilizzazione | 8 |
| 3.1 | Obiettivi della sensibilizzazione | 8 |
| 3.2 | Chi si vuole sensibilizzare? | 8 |
| 3.3 | Comunicazione | 9 |
| 3.4 | Coinvolgere i quadri | 11 |
| 3.5 | Scelta delle misure | 12 |
| 3.5.1 | Reclutamento e gestione delle risorse umane..... | 12 |
| 3.5.2 | Formazione continua | 12 |
| 3.5.3 | Interpretariato e persone chiave | 13 |
| 3.5.4 | Intervento in situazioni conflittuali | 14 |
| 3.5.5 | Collaborare con i Comuni e le commissioni locali | 14 |
| 3.6 | Valutazione delle misure | 15 |
| | Allegato I: principio della parità di accesso ai servizi pubblici | 16 |
| | Le sfide legate alla diversità..... | 16 |
| | Discriminazione e rapporti di potere | 17 |
| | Tipologia della discriminazione secondo Eckmann | 19 |
| | Il lavoro allo sportello | 19 |
| | Altri esempi | 21 |
| | Allegato II: definizioni | 22 |
| | Discriminazione razziale..... | 22 |
| | Discriminazione diretta e discriminazione indiretta | 22 |
| | Discriminazione multipla..... | 22 |
| | Differenza tra discriminazione e razzismo | 23 |
| | Sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione | 23 |
| | Allegato III: indirizzi utili | 24 |
| | Allegato IV: bibliografia | 25 |

1 Introduzione

Nell'esercizio delle proprie funzioni, oggi giorno il personale delle amministrazioni pubbliche entra in contatto con un'utenza sempre più eterogenea. Per questo motivo, un gruppo di lavoro composto dai responsabili per la protezione contro la discriminazione dei Cantoni latini ha avviato una riflessione sulla gestione della diversità e sui modi per garantire pari opportunità di accesso ai servizi pubblici a tutta la popolazione, e quindi anche ai migranti. La presente guida è il risultato dei lavori svolti.

La discriminazione è un fenomeno dalle molteplici sfaccettature basato su fattori quali l'origine, la religione, il genere, l'età, l'orientamento sessuale o la disabilità da cui nessun ambito di vita (mercato dell'alloggio, scuola, lavoro, sistema sanitario, pratiche amministrative, tempo libero) è immune e che può manifestarsi sia nello spazio pubblico, sia nella sfera privata. La presente guida si occupa principalmente della discriminazione razziale nelle amministrazioni comunali e cantonali¹.

Scopo della guida

La guida è stata concepita come strumento di riferimento a uso interno per l'attività quotidiana in un contesto caratterizzato dalla diversità culturale. Contiene soprattutto osservazioni di ordine pratico volte a facilitare l'elaborazione di una strategia di sensibilizzazione sulla discriminazione razziale in seno all'amministrazione pubblica. Queste considerazioni sono corredate da esempi di misure di sensibilizzazione sperimentate in prima persona dai membri del gruppo di lavoro.

Come leggere la guida

La prima parte (capitolo 2), dedicata all'analisi della situazione, illustra i vari fattori di cui occorre tenere conto nell'elaborazione di una strategia di sensibilizzazione all'interno dell'amministrazione. Il successivo capitolo 3 contiene invece indicazioni utili ai fini dell'attuazione di una tale strategia ed elenca le misure attualmente in vigore nei Cantoni e nei Comuni (capitolo 3.5). Per agevolare l'attività pratica, i capitoli 2 e 3 sono redatti sotto forma di lista di controllo.

Gli allegati offrono informazioni aggiuntive che consentono di approfondire determinati aspetti. L'allegato I è dedicato al principio della parità di trattamento nell'amministrazione pubblica e agli effetti dello squilibrio di potere che talvolta si manifesta nelle relazioni tra l'amministrazione e gli utenti, illustrato mediante la tipologia delle forme di discriminazione elaborata da Monique Eckmann. L'allegato II fornisce invece la definizione di alcuni termini utilizzati quali «razzismo», «discriminazione razziale» (diretta e indiretta, multipla) e «sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione», l'allegato III un elenco di indirizzi utili e l'allegato IV una bibliografia di riferimento sui temi trattati.

¹ Informazioni aggiuntive su aspetti della discriminazione non esplicitamente trattati in questa guida possono essere trovate nelle opere citate nell'allegato IV (bibliografia). Una definizione precisa del concetto di discriminazione razziale figura nell'allegato II.

2 Analisi della situazione

L'analisi della situazione costituisce una prima tappa fondamentale nel quadro della sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione. Il suo scopo è individuare le ragioni per le quali un organo dell'amministrazione pubblica potrebbe trarre beneficio da una sensibilizzazione su questo tema².

Per raggiungere questo obiettivo, l'ufficio per l'integrazione della Città di Zurigo consiglia di procedere a un'analisi della situazione in cinque fasi:

- Determinazione delle aspettative e dei bisogni del personale
- Considerazione del contesto professionale
- Riflessione sul rapporto con l'alterità
- Sostegno all'attività professionale
- Analisi dell'accessibilità dei servizi pubblici

2.1 Determinazione delle aspettative e dei bisogni

Analizzare la situazione consente di capire i bisogni e le aspettative degli attori coinvolti secondo il contesto professionale e le condizioni di lavoro. Grazie a questa analisi si potranno poi definire misure adeguate ai problemi e ai bisogni dei singoli settori d'attività e, se del caso, ricorrere a un appropriato sostegno esterno.

Riassumendo occorre dunque:

- *Determinare i bisogni dei collaboratori* partendo dalle loro esperienze quotidiane. Si tratta di menzionare le situazioni problematiche vissute, evidenziarne le cause e prospettare soluzioni. Per esempio: le difficoltà di comprensione eventualmente incontrate sono riconducibili a ragioni di ordine culturale o a competenze linguistiche limitate dell'utente o del dipendente pubblico?
- *Proporre soluzioni adeguate ai bisogni*. Inquadrare con precisione i problemi e i bisogni consente di proporre soluzioni pertinenti e mirate. Se le difficoltà di comprensione sono prevalentemente di natura linguistica, sarà per esempio necessario sviluppare competenze in quest'ambito e/o ricorrere a un interprete.

² Questo capitolo trae spunto da un promemoria che la Città di Zurigo ha elaborato partendo dalla constatazione che i vari rami dell'amministrazione comunale sono costantemente confrontati con la diversità culturale, religiosa o linguistica. Il promemoria consente di determinare i bisogni specifici dei singoli uffici per quanto concerne lo sviluppo di competenze transculturali e aiuta a orientarsi all'interno della vasta offerta di servizi (p. es. di formazione) proposti nell'ambito della gestione della diversità e dei conflitti.

➔ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen. Diskussionspapier (Version 1).

Va sottolineato che un'analisi troppo affrettata della situazione comporta dei rischi. Attribuire per esempio un problema a una sola categoria di utenti quando invece riguarda vari gruppi può rafforzare i pregiudizi e nuocere alla ricerca di una soluzione adeguata.

| | Domande | Risposte |
|-----|---|----------|
| 1. | Per quali ragioni occorre promuovere l'acquisizione di competenze transculturali in seno al gruppo di collaboratori (motivo del bisogno)? | |
| 2. | Quali sono le aspettative dei collaboratori e dei loro superiori nei confronti delle iniziative in quest'ambito? | |
| 3. | Quali necessità concrete devono soddisfare queste competenze transculturali? | |
| 4. | I collaboratori provano un senso di insicurezza o disagio nell'esercizio delle proprie funzioni? | |
| 4.1 | <i>Se sì, come si manifesta questa sensazione e in quali situazioni?</i> | |
| 4.2 | <i>Esistono categorie di persone con le quali si incontrano maggiori difficoltà? Se sì, per quale motivo?</i> | |

2.2 Considerazione del contesto professionale

Il contesto professionale influenza i bisogni e le aspettative in materia di sensibilizzazione e di conseguenza anche la scelta degli strumenti per soddisfarli. Una soluzione può per esempio dimostrarsi valida nel caso di un unico colloquio allo sportello, ma non appropriata se sussistono contatti regolari nel quadro di un trattamento medico. Per giunta, i provvedimenti devono essere in sintonia con la prassi e la cultura dell'apprendimento dell'unità amministrativa interessata e dei suoi collaboratori.

| | Domande | Risposte |
|----|---|----------|
| 1. | Quale tipo di intervento si confà maggiormente all'attività dell'unità amministrativa e ai suoi collaboratori? | |
| 2. | È sufficiente una formazione standard o è necessario tenere conto delle specificità del contesto professionale? | |
| 3. | Oltre alla formazione continua, occorrono altre misure e/o strumenti? | |

2.3 Riflessione sul rapporto con l'alterità nell'attività professionale

Nella prassi professionale è di fondamentale importanza riflettere sulla genesi dell'alterità (rappresentazioni, valori, aspettative, esperienze ecc.). Se i dipendenti pubblici sono confrontati con persone «diverse» per esperienza di vita o bagaglio culturale, possono essere utili processi di sensibilizzazione e formazioni complementari. L'alterità, però può anche derivare dal livello di istruzione dell'utente e dal suo grado di conoscenza del sistema svizzero. Occorre dunque capire con quale tipo di alterità si ha a che fare.

| | Domande | Risposte |
|----|---|----------|
| 1. | Si tratta di un'alterità di ordine culturale o l'utente in questione semplicemente non ha familiarità con il sistema svizzero (moduli, sistema sanitario con medico di famiglia, scuola e sistema duale dell'apprendistato ecc.)? | |
| 2. | Si è in presenza di una combinazione di diversi tipi di alterità? | |

2.4 Sostegno all'attività professionale

Identificare le sfide correlate ai compiti dell'unità amministrativa e capire le cause di una sensazione di insicurezza o disagio e le ragioni di malintesi o situazioni conflittuali che pregiudicano la qualità dei servizi offerti consente di proporre soluzioni efficaci.

Malintesi o incomprensioni possono nascere per esempio da difficoltà linguistiche oppure da interpretazioni divergenti di una medesima situazione: a seconda dei casi, le misure da adottare saranno naturalmente molto diverse.

Le risposte alle domande elencate qui di seguito offrono indicazioni sulle misure da adottare. Occorre per esempio determinare se i problemi sono dovuti a insufficienti competenze linguistiche dei collaboratori, alla mancanza di conoscenze specifiche su una persona o su un contesto oppure al fatto che si ignora l'esistenza di altre offerte in materia di integrazione.

In generale, si deve prestare attenzione a non confondere un bisogno di informazione o formazione con la necessità di ridefinire i servizi offerti o di elaborare una strategia interna.

| | Domande | Risposte |
|-----|---|----------|
| 1. | Quali sono i compiti derivanti dal mandato dell'unità amministrativa? | |
| 1.1 | <i>In relazione a questi compiti, qual è l'approccio alla migrazione, alla diversità sociale e al plurilinguismo?</i> | |
| 2. | Vi sono questioni inerenti alla migrazione per le quali si riscontra una mancanza di conoscenze specifiche? | |
| 2.1 | <i>Esistono delle sfide correlate alla migrazione o al plurilinguismo che l'unità desidererebbe affrontare in maniera più approfondita o con maggiori strumenti a disposizione?</i> | |
| 3. | Come reagisce il personale a esperienze negative e a situazioni gravose o conflittuali? | |
| 3.1 | <i>L'unità dispone di risorse adeguate per riconoscere simili situazioni, affrontarle con il necessario distacco e trovare soluzioni?</i> | |
| 3.2 | <i>Viene offerto un sostegno ai collaboratori in caso di situazioni di conflitto o di esperienze negative?</i> | |

2.5 Analisi dell'accessibilità dei servizi pubblici

In linea di principio, i servizi pubblici devono essere accessibili a tutte le persone residenti in Svizzera. Alcune fasce della popolazione tuttavia sono ancora difficili da raggiungere e/o ricorrono in misura molto limitata alle prestazioni dello Stato. A causa di meccanismi strutturali, alcune categorie vulnerabili (persone escluse o con limitata capacità d'agire) non hanno i mezzi per accedere alle prestazioni pubbliche.

Per rendere i servizi pubblici visibili, comprensibili e accessibili a tutta la popolazione, l'analisi della situazione deve dunque tenere conto dei meccanismi di potere e di esclusione.

| | Domande | Risposte |
|-----|---|----------|
| 1. | Esistono determinate categorie che non si riesce a raggiungere (o si riesce a raggiungere solo in misura limitata)? | |
| 1.1 | <i>Per quali motivi queste categorie non vengono intercettate?</i> | |
| 1.2 | <i>Esistono degli strumenti per migliorare la situazione?</i> | |
| 2. | L'unità amministrativa è confrontata spesso con simili problematiche? | |
| 3. | Ci sono categorie o persone che non possono essere intercettate a causa di procedure, prassi e standard che non prendono in considerazione i loro bisogni? | |
| 4. | Tra l'amministrazione pubblica e gli utenti esiste una disparità in termini di strumenti e di potere di intervento. Come influisce questa disparità sulla relazione e la comunicazione tra l'una e gli altri? | |

Una volta conclusa l'analisi della situazione (determinazione delle aspettative e delle necessità, considerazione del contesto professionale, riflessione sul rapporto con l'alterità, sostegno all'attività professionale, analisi dell'accessibilità dei servizi pubblici), è possibile procedere all'elaborazione di una strategia di sensibilizzazione.

3 Elaborazione di una strategia di sensibilizzazione

Seguendo la procedura illustrata in seguito e rispondendo alle domande, è possibile elaborare una strategia semplice e allo stesso tempo dettagliata avendo la certezza di aver tenuto conto di tutti gli aspetti più importanti³.

3.1 Obiettivi della sensibilizzazione

Prima di iniziare a elaborare e attuare una strategia di sensibilizzazione, è importante stabilirne gli obiettivi. Le domande seguenti consentono di chiarire obiettivi e priorità, il che in un secondo momento si rivelerà utile anche per la strategia di comunicazione.

| | Domande | Risposte |
|------|--|----------|
| 1. | Perché sensibilizzare il personale dell'amministrazione pubblica? | |
| 1.1 | Quale (i) obiettivo (i) di carattere generale si vuole (vogliono) raggiungere? | |
| 1.2. | Quali scopi perseguono le misure di sensibilizzazione che saranno elaborate? | |
| 2. | Si tratta di predisporre interventi mirati o di elaborare una strategia globale di sensibilizzazione? | |
| 2.1 | Occorrono cambiamenti strategici sul piano istituzionale (<i>mainstreaming, diversity management</i>)? | |
| 3. | In quali ambiti le necessità in materia di sensibilizzazione sono maggiori > Quali sono gli ambiti prioritari? | |
| 4. | Quali sono le varie fasi della strategia di sensibilizzazione (definire un calendario)? | |
| 5. | Come garantire che i provvedimenti producano effetti duraturi? | |
| 5.1 | Come ufficializzare i cambiamenti? | |

3.2 Chi si vuole sensibilizzare?

Innanzitutto è necessario definire i destinatari delle iniziative di sensibilizzazione. Quali unità amministrative sono state o potrebbero essere coinvolte in situazioni difficili o conflittuali? Determinate unità amministrative hanno sollecitato un sostegno?

Può essere utile sperimentare dapprima un progetto di sensibilizzazione con interlocutori ben disposti. Queste prime esperienze dovrebbero poi consentire di perfezionare i metodi utilizzati e di lanciare progetti con realistiche possibilità di successo. In seguito, sulla base dei primi risultati positivi, si potranno avviare e sviluppare progetti più complessi.

Talvolta gli uffici preposti all'integrazione (o le strutture equivalenti) sono poco conosciuti all'interno delle amministrazioni cantonali o comunali. Per ovviare a questo problema, per i promotori di una strategia di sensibilizzazione un primo passo utile può essere ampliare la rete di contatti delle unità amministrative in questione.

³ Questi aspetti sono stati discussi nel 2012 durante le sedute del gruppo di lavoro che ha promosso questa guida, per essere poi rielaborati e integrati sotto forma di lista di controllo nel presente capitolo.

Allo scopo possono essere utili i rapporti informali allacciati, per esempio, in occasione di eventi, collaborazioni a commissioni o gruppi di lavoro e corsi di formazione. Nella misura del possibile, gli uffici preposti all'integrazione (o le strutture equivalenti) devono sviluppare una prospettiva trasversale, cercando di prevedere le esigenze delle altre unità e di essere in un certo qual modo al loro servizio.

| | Domande | Risposte |
|-----|---|----------|
| 1. | Quali unità amministrative sono considerate prioritarie? | |
| 1.1 | Quale servizio/ufficio/dipartimento potrebbe trarre beneficio da misure di sensibilizzazione? Per quale motivo? | |
| 1.2 | Vanno coinvolti piuttosto i servizi trasversali (p. es. le risorse umane) o le unità specializzate? | |
| 2. | La strategia di sensibilizzazione deve essere rivolta a tutto il Cantone o ad alcune Città o Comuni in particolare? | |
| 3. | Chi sono gli interlocutori in seno all'amministrazione disposti ad avviare un processo di sensibilizzazione o a sostenere un progetto pilota? | |

3.3 Comunicazione

Per comunicare efficacemente su una strategia di sensibilizzazione, vanno rispettate tre regole:

- Tenere conto del contesto
- Scegliere le parole «giuste»
- Essere consapevoli dei propri limiti

Il modo di comunicare cambia **secondo la situazione**:

- **Sensibilizzazione su iniziativa di un ufficio per l'integrazione cantonale o comunale (o di strutture affini).** Un ufficio per l'integrazione che intende svolgere un processo di sensibilizzazione deve essere in grado di comunicare in maniera chiara i bisogni e i problemi, i destinatari delle misure e le varie fasi della strategia. L'obiettivo è di motivare e convincere.
- **Sensibilizzazione su iniziativa di un'unità che richiede un sostegno «specifico» all'ufficio per l'integrazione cantonale o comunale (o a strutture affini).** Un ufficio per l'integrazione può essere sollecitato a intervenire da un'altra unità amministrativa in presenza di una situazione che richiede conoscenze e competenze specifiche, in caso di discriminazioni tra colleghi o allo scopo di affrontare il problema di parole o atti potenzialmente discriminatori allo sportello o in altri contesti di interazione tra l'amministrazione e gli utenti.
- **Sensibilizzazione e tematizzazione della discriminazione su iniziativa delle autorità politiche.** Ragioni politiche, fatti di attualità o modifiche legislative possono indurre le autorità a promuovere misure di sensibilizzazione all'interno dell'amministrazione.

I termini «discriminazione» e «razzismo» possono irritare, suscitare emozioni e riluttanza o addirittura bloccare un processo di sensibilizzazione per vari motivi:

- Un contesto economico e politico poco incline alla tolleranza e all'apertura può indurre a minimizzare parole o atti discriminatori oppure rafforzare sentimenti e atteggiamenti xenofobi.
- Il tema è politicamente delicato («da noi la discriminazione non esiste»).
- Il tema non è considerato prioritario dalle autorità politiche.
- Il tema suscita resistenze o non interessa.
- Il processo di sensibilizzazione può essere considerato poco importante o inutile dalle persone coinvolte.
- L'intento di sensibilizzare alla prevenzione del razzismo e della discriminazione può essere interpretato negativamente come accusa implicita («voi siete razzisti e/o discriminate i vostri utenti»).

Per non indisporre gli animi ed evitare di suscitare reazioni di rifiuto, va dunque soppesato con grande attenzione l'uso delle parole. La soluzione migliore è un linguaggio positivo, neutro e adeguato al contesto.

Bisogna quindi tener conto del livello gerarchico dei propri interlocutori, dell'ambito di attività dell'unità amministrativa e delle caratteristiche dei destinatari della sensibilizzazione. Occorre anche evitare un approccio troppo moraleggiante e coinvolgere invece adeguatamente le unità interessate, valorizzandone al massimo le competenze, il bagaglio di esperienze e le conoscenze professionali. Si dovrebbe inoltre spiegare che le misure di sensibilizzazione renderanno più agevole il lavoro in futuro.

Alcuni termini, molto diffusi e generalmente accettati, tendono a minimizzare, sono poco precisi e affrontano il problema più dissimulandolo che rivelandolo. Tuttavia, se usati consapevolmente come grimaldello, nulla parla contro il loro impiego. I termini sono i seguenti:

- parità di accesso (ai servizi pubblici) indipendentemente dall'origine
- diversità culturale
- competenza interculturale
- discriminazione (al posto di razzismo)⁴.

⁴ Una definizione di questo termine viene fornita nell'allegato II.

Quando si comunica nel quadro di una strategia di sensibilizzazione, **avere la consapevolezza dei propri limiti** consente di essere chiari e trasparenti sui mezzi a disposizione e sulle possibilità di intervento nel caso specifico. Questo aiuta anche a ricordare che esistono diversi organismi specializzati cui si può fare ricorso.

Se per esempio l'ufficio per l'integrazione (o una struttura affine) viene contattato da una vittima di discriminazione, la persona che si prende cura del caso può scegliere di indirizzarla a un servizio specializzato e di non occuparsene in prima persona, a meno che l'ufficio non disponga di un servizio di consulenza (a questo proposito v. anche il capitolo 3.5.4).

| | Domande | Risposte |
|-----|--|----------|
| 1. | Come deve essere comunicata l'attuazione di misure di sensibilizzazione? | |
| 2. | Qual è la strategia di comunicazione definita? | |
| 2.1 | <i>Chi sono i partner/le persone da contattare e quando devono essere contattati/e?</i> | |
| 3. | Quale titolo dare ai corsi/interventi? (scelta delle parole «giuste», in modo da evitare reazioni di rifiuto) | |
| 4. | Come pubblicizzare i corsi/interventi? | |
| 5. | Qual è lo strumento di comunicazione più appropriato? <ul style="list-style-type: none"> ▪ presentazione PowerPoint ▪ presentazione a voce ▪ newsletter interna, video, fumetti, sito Internet, volantini, opuscoli, ecc. | |
| 6. | Come presentare le misure affinché la loro utilità sia il più possibile evidente e comprensibile per i destinatari? | |

3.4 Coinvolgere i quadri

Per il successo di un intervento di sensibilizzazione è fondamentale il sostegno dei quadri, che conferisce maggiore legittimità e valore alle iniziative in materia. I superiori costituiscono un punto di riferimento sotto il profilo delle regole interne e della cultura aziendale.

Il loro atteggiamento e la loro sensibilità nei confronti del tema della discriminazione esercitano un'influenza non trascurabile sui collaboratori e sui loro comportamenti. Essi hanno la facoltà di promuovere misure per il personale (formazioni, supervisioni, mediazioni ecc.) o di modificare procedure interne potenzialmente discriminatorie. Tra le formazioni esistenti sono ancora troppo rare quelle destinate ai quadri⁵.

Tra i «quadri» e i «superiori» rientrano le categorie seguenti:

- autorità politiche (p. es. consigliere di Stato nella sua funzione di capo di un dipartimento)
- dirigenti dell'amministrazione pubblica (p. es. i capi di un servizio)
- responsabili di un gruppo (livello operativo)

⁵ Servizio per la lotta al razzismo (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle: Quelle formation en matière de prévention des discriminations ? (allegato III)

| | Domande | Risposte |
|-----|---|----------|
| 1. | Come si possono coinvolgere i quadri? | |
| 1.1 | <i>Quando prendere contatto con i quadri?</i> | |
| 2. | Quale messaggio si vuole trasmettere? | |
| 2.1 | <i>Quali termini e atteggiamenti vanno adottati per suscitare l'interesse dei quadri?</i> | |

3.5 Scelta delle misure

I Cantoni e le Città promuovono numerose misure di lotta alla discriminazione. Questo capitolo ne illustra alcune quali esempi di buone pratiche. Lo scopo non è di elencare tutti i provvedimenti esistenti, ma di stimolare la riflessione e di affrontare ambiti per i quali non esistono soluzioni «pronte all'uso».

3.5.1 Reclutamento e gestione delle risorse umane⁶

Un modo per valorizzare la diversità culturale e sfruttarla come risorsa è promuovere una politica di reclutamento non discriminatoria e una gestione delle risorse umane che garantisca una reale parità di opportunità.

Ecco alcuni esempi di **misure possibili**:

- Nell'ambito delle procedure di assunzione, valorizzare la diversità per favorire una pluralità di prospettive e una migliore comprensione della diversità stessa.
- Elaborare direttive o una guida per una politica di reclutamento non discriminatoria. La guida andrà distribuita ai quadri e trattata in appositi corsi di formazione continua.
- Promuovere la diversità culturale nei team di lavoro, da un lato mediante la presenza di persone di origine ed estrazione eterogenea al loro interno, dall'altro tramite la sensibilizzazione del personale. Questo garantisce anche una pluralità di approcci e soluzioni ai problemi.
- Valorizzare le diverse competenze dei collaboratori (lingue, conoscenze specifiche) evidenziandole di fronte al gruppo.
- L'ufficio per l'integrazione (o una struttura affine) elabora una carta della diversità che promuove la non discriminazione nell'ambito dell'amministrazione pubblica, che sarà poi distribuita a tutto il personale. Il suo impatto può essere accresciuto collaborando con partner interni all'amministrazione, per esempio il servizio del personale. Per dare maggiore visibilità alla carta e sottolinearne il carattere vincolante (sia per gli utenti che per il personale dell'amministrazione), si consiglia di affiggerne degli esemplari in punti strategici.

3.5.2 Formazione continua

Uno strumento ampiamente utilizzato è la formazione continua. I corsi di sensibilizzazione alla diversità culturale consentono infatti di trasmettere conoscenze specifiche e favoriscono lo scambio di esperienze e la ricerca di soluzioni concrete. Poiché esistono diversi approcci alla formazione continua, nella scelta del corso occorre tenere conto dei seguenti principi:

⁶ Esistono numerosi studi sulla gestione della diversità all'interno di aziende e organizzazioni. Alcune di queste opere sono state inserite nella bibliografia alla fine della presente guida.

- I corsi possono coinvolgere il personale di diversi organi cantonali e comunali o avere luogo separatamente per ogni singola unità amministrativa.
- Si raccomanda di scegliere dei corsi adeguati alla complessità della situazione degli organi pubblici destinatari.
- Costruire una formazione «su misura», che permetta ai collaboratori di appropriarsi del tema e di trovare autonomamente soluzioni e strumenti per risolvere situazioni conflittuali, può accrescere il consenso per gli interventi di sensibilizzazione.
- I corsi dovrebbero indurre a riflettere sui propri pregiudizi e sulla propria prassi professionale.

3.5.3 Interpretariato e persone chiave

L'interpretariato è un importante strumento di comunicazione e mediazione culturale. Facilitando il dialogo tra il personale e gli utenti alloggianti, la mediazione culturale può favorire la pari opportunità di accesso ai servizi pubblici e ridurre i conflitti dovuti al fatto che gli utenti non conoscono i propri diritti e doveri.

L'interpretariato (o qualsiasi altro strumento che facilita l'accesso alle informazioni agli alloggiati) a lungo termine agevola notevolmente il lavoro dei dipendenti pubblici.

Nell'ambito dell'interpretariato esistono diverse figure professionali:

- L'interprete rende possibile la comunicazione orale tra gli alloggiati e il personale pubblico e segnala eventuali differenze o malintesi di natura linguistica.
- L'interprete interculturale agisce come interprete della lingua e del bagaglio socioculturale, ma anche come mediatore socioculturale e «avvocato» della persona alloggiata, consentendo una relazione paritaria tra gli utenti e il personale pubblico.
- Il traduttore facilita la comunicazione scritta tra persone di lingua diversa.
- La persona chiave (o persona di riferimento) vanta una formazione di base, appartiene alla stessa comunità della persona alloggiata o migrante ed è in grado di agevolare la trasmissione di informazioni all'utente e di svolgere compiti legati alla traduzione.
- La persona specializzata nel lavoro con una comunità (p. es. Rom) o in un ambito particolare (p. es. sanità o diritto) dispone di competenze quale mediatore e di competenze specifiche legate alla comunità in questione.

Collaborare con persone chiave formate nell'assistenza dei nuovi arrivati (p. es. presso l'ufficio del controllo abitanti) facilita l'accesso ai servizi pubblici di questa categoria di utenti, riduce i malintesi e permette loro di far comprendere meglio le proprie esigenze.

3.5.4 Intervento in situazioni conflittuali

Prima dell'intervento, un'analisi della situazione generale dell'unità amministrativa coinvolta e del caso specifico consente di predisporre strumenti efficaci per affrontare il problema.

L'analisi deve essere incentrata sulla prassi lavorativa. Esistono diversi strumenti per intervenire nelle situazioni conflittuali:

- Offrire un sostegno alle unità amministrative per comprendere meglio le loro esigenze e gestire efficacemente i conflitti.
- Disporre di un protocollo che stabilisca verso chi indirizzare gli utenti che si presentano allo sportello.
- Essere consapevoli dei propri limiti: si è in grado di gestire la situazione o è meglio ricorrere a degli specialisti?
- Lavorare in sinergia con gli altri attori attivi nella lotta alla discriminazione.
- Laboratori di supervisione/intervisione per discutere le situazioni di conflitto (in collaborazione con specialisti dotati di competenze tecniche in materia).

3.5.5 Collaborare con i Comuni e le commissioni locali

Può essere utile avviare collaborazioni mirate tra gli uffici per l'integrazione cantonali e i Comuni (indipendentemente dal fatto che questi ultimi dispongano o meno di un ufficio per l'integrazione o di un organo affine). Anche le commissioni consultive svizzeri-stranieri e altri organismi della società civile possono essere coinvolti nelle strategie di sensibilizzazione come partner locali.

Ecco alcune prassi attualmente in uso in quest'ambito:

- Incentivare la creazione di commissioni consultive svizzeri-stranieri.
- Favorire la nomina di delegati comunali all'integrazione.
- Lavorare a stretto contatto con le commissioni consultive svizzeri-stranieri cantonali o comunali tramite piattaforme di scambio.
- Creare un centro di ascolto per i collaboratori e gli utenti (una sorta di un organo di mediazione), integrato nell'amministrazione cantonale o comunale oppure esterno.
- Istituire un premio all'integrazione, per esempio per i Comuni, conferito dalle associazioni dei migranti o dai membri delle commissioni consultive svizzeri-stranieri.

| | Domande | Risposte |
|-----|--|----------|
| 1. | Quali sono le misure più appropriate da promuovere? | |
| 1.1 | Quale tipo di misure scegliere per rispondere alle esigenze delle persone coinvolte? | |
| 1.2 | Quale tipo di misure è adeguato alla situazione concreta che si intende trattare? | |
| 1.3 | Quale tipo di misure appare opportuno tenuto conto del clima politico? | |

| | Domande | Risposte |
|-----|--|----------|
| 1.4 | <p><i>Come coinvolgere sin dal principio i destinatari nella definizione delle misure/del problema?</i></p> <p>Occorre integrare il prima possibile nel progetto le unità amministrative e i loro collaboratori per ottenere il loro sostegno e la loro disponibilità.</p> | |
| 2. | <p>Corsi di formazione continua:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ È meglio proporre corsi obbligatori o facoltativi? ▪ Vi è la possibilità di integrare il tema della discriminazione in moduli di formazione obbligatoria? ▪ È preferibile ricorrere a figure esterne o proporre delle formazioni organizzate dall'ufficio per l'integrazione (o da una struttura affine)? | |
| 3. | <p>Informazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali canali di informazione esistono già e potrebbero essere sfruttati per informare e sensibilizzare? ▪ Quali strumenti di comunicazione possono essere creati? (eventi, newsletter, opuscoli, manifesti, sito Internet, social network ecc.) | |
| 4. | <p>Budget</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Qual è il budget a disposizione? ▪ Quanto costano le varie misure e come possono essere finanziate? | |

3.6 Valutazione delle misure

Per imparare dalle esperienze acquisite e nell'ottica del perfezionamento costante della strategia di sensibilizzazione e delle relative misure è infine opportuno procedere a una valutazione dei provvedimenti attuati. Le domande elencate qui di seguito, che prendono in considerazione i diversi aspetti di un progetto, servono a questo scopo.

| | Domande | Risposte |
|-----|--|----------|
| 1. | Come valutare il successo delle misure di sensibilizzazione? | |
| 2. | <p>Sono stati compiuti i passi preliminari necessari per una valutazione?</p> <p><i>Per poter valutare una misura, già in fase di pianificazione occorre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>definire gli obiettivi della misura</i> ▪ <i>definire gli indicatori di successo</i> ▪ <i>definire gli strumenti con cui misurarli (questionari a fine corso, raccolta di dati, feedback di determinati interlocutori ecc.)</i> | |
| 6.2 | Effetti sul lungo periodo: Come garantire che le conoscenze e le esperienze accumulate durante un processo di sensibilizzazione non vadano perdute e siano messe a frutto nel lavoro quotidiano e utilizzate per la pianificazione e attuazione di nuovi progetti? | |

La valutazione costituisce dunque la base per elaborare una nuova strategia o per adeguarne una esistente. Poiché la situazione di partenza può evolvere con il tempo a seconda della situazione politica, dei destinatari delle misure o di fatti di attualità, l'insieme della procedura descritta nella presente guida deve essere ripetuta regolarmente.

Gli allegati propongono ulteriori precisazioni e la definizione di alcuni termini ed espressioni.

Allegato I: principio della parità di accesso ai servizi pubblici

Premessa: l'allegato I fornisce un resoconto delle osservazioni e riflessioni del gruppo di lavoro, senza la pretesa di trattare in maniera dettagliata ed esaustiva i problemi legati all'accesso alle prestazioni, alla gestione della diversità e ai rapporti di potere.

Nell'esercizio del proprio mandato, l'amministrazione pubblica ha il dovere di rispettare il principio dell'uguaglianza e della non discriminazione: in altre parole, i servizi prestati dai dipendenti pubblici (impiegati allo sportello, assistenti sociali, agenti di polizia, docenti, infermieri ecc.) devono essere accessibili all'insieme della popolazione.

Esempio: nei Comuni può essere necessario informare in modo dettagliato i nuovi arrivati sulle procedure e i formulari da compilare e, all'occorrenza, mettere loro a disposizione servizi di traduzione o di interpretariato interculturale.

Il principio della parità di accesso ai servizi pubblici rinvia a due questioni: quella della diversità (e della gestione della stessa) e quella del rapporto di potere nelle relazioni tra Stato e cittadini. Riflettere su questi aspetti, affrontati nel corso di diverse sedute del gruppo di lavoro, contribuisce a una migliore comprensione del fenomeno della discriminazione.

Le sfide legate alla diversità

Diversità degli utenti

A contatto con un'utenza variegata, le amministrazioni pubbliche, sono oggi chiamate per vari motivi ad affrontare situazioni che richiedono una buona capacità di gestire la diversità:

- Il profilo socioeconomico dei nuovi arrivati è eterogeneo e spazia dalle persone prive di formazione a quelle con un titolo universitario. Sempre più persone altamente qualificate (p. es. gli «expat»), ma anche lavoratori europei del ceto medio in cerca di un'occupazione a causa della crisi economica nei loro Paesi di origine si presentano agli sportelli delle amministrazioni cantonali e comunali.
- I nuovi immigrati hanno esigenze particolari nei confronti dell'amministrazione e chiedono per esempio di poter comunicare in inglese con il personale pubblico.
- I dipendenti pubblici devono far fronte a esigenze e necessità particolari, il che aumenta la complessità del loro lavoro e può richiedere l'acquisizione di competenze specifiche in materia di comunicazione e rapporti interpersonali che vanno oltre quelle abitualmente necessarie nella loro attività.
- Nell'ambito dell'integrazione dei migranti, si fa spesso riferimento alla cultura e al peso che essa assume per l'integrazione dei nuovi arrivati⁷. Definire una cultura non è tuttavia facile, poiché si tratta di un'entità eterogenea, caratterizzata da valori e comportamenti che mutano nel tempo e a seconda delle persone. Le azioni individuali non riflettono mai unicamente le «norme» della cultura di appartenenza, ma sono anche il frutto della socializzazione, della biografia personale, dello status socioeconomico e del contesto.

⁷ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). Es gibt keine Kulturen, pag. 1.

- L'atteggiamento di alcuni migranti nei confronti delle strutture statali può essere influenzato dai rapporti talvolta difficili o complessi con la burocrazia dei loro Paesi di origine. Vi è il rischio che queste persone si rapportino allo stesso modo con le amministrazioni pubbliche del nostro Paese; a questi si aggiungono inoltre i problemi legati alla comprensione della lingua e al modo di comunicare.
- Oltre alla diversità etnica e culturale, esistono numerose altre forme di diversità, legate a fattori quali l'età, la disabilità, lo status socioeconomico, l'orientamento sessuale o la religione, che possono rappresentare una sfida supplementare.
- Questa complessità richiede capacità di ascolto, flessibilità e adattamento ai bisogni e alle circostanze.
- Grazie a collaboratori di origini diverse, la diversità è sempre più presente anche nelle amministrazioni pubbliche.

Agire tenendo conto della diversità

Tenere in debita considerazione la diversità nella prassi amministrativa quotidiana può avere diverse implicazioni:

- Può essere opportuno riflettere costantemente sulle procedure e sul significato della diversità all'interno dell'amministrazione, allo scopo di prevenire eventuali situazioni di conflitto e di discriminazione.
- La necessità di rendere la diversità visibile anche a chi altrimenti non la percepirebbe. A quanto pare, infatti, la diversità vissuta empiricamente non è sempre percepita come un'effettiva diversità, il che può generare un senso di impotenza o sofferenza nei collaboratori, soprattutto tra coloro che sono regolarmente a contatto con il pubblico (addetti allo sportello ecc.).
- Dando visibilità alla diversità e anche agli eventuali casi di discriminazione, occorre tener conto del contesto politico locale e della misura in cui consente di affrontare in maniera diretta questi fenomeni.
- Per valorizzare la diversità come una risorsa occorre intenderla come una soluzione o un punto di forza piuttosto che come un problema.
- La necessità di proporre una formazione di base nella gestione della diversità nei settori dell'amministrazione interessati dal fenomeno.

Per un'analisi più accurata delle situazioni potenzialmente discriminatorie, cioè delle disparità di accesso ai servizi pubblici, si propone qui di seguito una riflessione sul nesso tra rapporti di potere e discriminazione in seno all'amministrazione pubblica.

Discriminazione e rapporti di potere

Nelle relazioni tra l'amministrazione pubblica e gli utenti, un rapporto di potere asimmetrico è spesso all'origine di atti discriminatori, volontari e non. Nell'ambito della protezione contro la discriminazione non basta quindi promuovere la comprensione interculturale, ma occorre anche occuparsi dei rapporti di potere e del modo in cui condizionano la relazione tra il dipendente pubblico e l'utente.

Il personale dell'amministrazione opera a nome di un'organizzazione spesso di grandi dimensioni e anonima, che rappresenta il potere ufficiale e influenza profondamente la vita delle persone (p. es. con il rilascio di un permesso di soggiorno). Il rapporto di potere nasce dal fatto che l'amministrazione pubblica ha la facoltà di fornire autorizzazione e servizi e di sanzionare determinati comportamenti.

Secondo Monique Eckmann⁸, l'amministrazione pubblica dispone di un ampio potere formale, a causa del quale la relazione con gli utenti è viziata da un potenziale conflitto di interessi, certo non sempre palese ma di cui occorre essere consapevoli.

In questo contesto, è particolarmente importante attribuire la dovuta attenzione alla protezione contro la discriminazione. Il rischio di atti discriminatori, infatti, aumenta parallelamente al divario di potere e al potenziale conflittuale.

Lo status socioeconomico di alcuni utenti è tuttavia tale da rovesciare il rapporto di potere: in questi casi, è possibile che siano i dipendenti pubblici a dover subire atteggiamenti discriminatori e sprezzanti.

Nella relazione tra l'utente e l'amministrazione pubblica, si possono distinguere due tipi di discriminazione⁹: quella indotta da elementi strutturali (procedure amministrative ecc.) e quella dovuta a un abuso di funzione del dipendente pubblico nei confronti dell'utente.

Discriminazione dovuta a elementi strutturali

Un atto discriminatorio non è necessariamente consapevole, ma può anche derivare per esempio dall'applicazione di procedure che non tengono conto delle esigenze particolari di una determinata categoria di utenti e si rivelano di conseguenza inadeguate. In questi casi si è in presenza di una discriminazione indiretta¹⁰, ossia di leggi, politiche o prassi che, a dispetto della loro apparente neutralità, producono una disparità di trattamento.

Gli esempi seguenti illustrano potenziali situazioni di discriminazione indiretta:

- ➔ A tutti i nuovi arrivati vengono sottoposti formulari complessi in una sola lingua, senza tenere conto della diversità di competenze e conoscenze dei destinatari.
- ➔ Ci si rivolge ai nuovi arrivati solo in tedesco, francese o italiano, senza la possibilità di ricorrere a servizi di traduzione.

I dipendenti pubblici coinvolti spesso non sono consapevoli di questo tipo di discriminazione. La procedura ordinaria è applicata senza l'intenzione di penalizzare una determinata categoria di utenti. Per evitare questo fenomeno può essere utile stimolare all'interno dell'unità amministrativa una riflessione sulle procedure, le abitudini e gli atteggiamenti correnti che potrebbero comportare una disparità di trattamento a danno di certi gruppi.

Discriminazione interpersonale

Si è in presenza di un abuso di funzione quando, nell'adempimento delle proprie mansioni, un dipendente pubblico commette atti di discriminazione volontari o involontari nei confronti di un utente. In questo caso si tratta di una discriminazione diretta, riconducibile a un rapporto di potere asimmetrico dovuto al fatto che i dipendenti pubblici agiscono in nome della collettività.

⁸ Cfr. Eckmann (2001), pag. 119.

⁹ Esistono chiaramente anche altre forme di discriminazione, basate sul potere informale. Poiché una caratteristica importante dell'amministrazione pubblica è il suo potere formale, qui ci si sofferma su questo tipo di discriminazione.

¹⁰ Cfr. allegato II (Definizioni).

- ➔ In seguito a ripetute esperienze negative con determinati gruppi di popolazione, il dipendente matura dei pregiudizi nei loro confronti, il che può sfociare in un trattamento discriminatorio dei nuovi arrivati appartenenti a uno dei gruppi in questione.

Quando si prevedono misure di sensibilizzazione o quando un'unità amministrativa coinvolta in un evento discriminatorio richiede un intervento, occorre analizzare tutti i fattori all'origine dell'episodio e badare di non cadere nella trappola del culturalismo (cioè la tendenza a spiegare il comportamento di una persona unicamente in base alla sua cultura di appartenenza).

Nella ricerca di soluzioni, si deve quindi tenere conto dei pregiudizi di tutte le parti coinvolte, dell'asimmetria nei rapporti di potere e delle procedure che possono rivelarsi inadeguate.

Tipologia della discriminazione secondo Eckmann

Monique Eckmann¹¹ ha sviluppato una teoria sui tipi di potere e sul livello di strutturazione di un'organizzazione che possono sfociare in diverse forme di violenza, che si traducono in altrettante situazioni di discriminazione. La tabella seguente illustra la tipologia della discriminazione secondo Eckmann:

| Livello di organizzazione degli autori | Potere degli autori | |
|--|--|---------------------------------------|
| | Potere formale | Potere informale |
| Organizzazione strutturata (l'autore agisce in nome dell'organizzazione) | Violenza istituzionale (1) | Violenza dottrinarica (2) |
| Organizzazione debole o nulla | Violenza per abuso di funzione (3) | Violenza interpersonale (4) |

Tabella 1: Tipologia della discriminazione secondo Monique Eckmann

La sensibilizzazione dell'amministrazione pubblica riguarda direttamente i tipi (1) e (3). Siccome gli organismi statali sono fortemente strutturati (leggi, procedure ecc.) e gli attori detengono un potere formale, possono verificarsi casi di *violenza istituzionale*. Anche la *violenza per abuso di funzione* deve essere presa in considerazione, poiché può verificarsi all'interno dell'amministrazione pubblica in virtù del potere formale esercitato dai suoi dipendenti. Ovviamente l'amministrazione pubblica non è nemmeno immune da discriminazioni legate al potere informale.

Il lavoro allo sportello

Il lavoro allo sportello è una situazione che presenta le caratteristiche del potere formale sia sul piano interpersonale (rischio di abuso di funzione) sia a livello organizzativo. Spesso lo sportello è un luogo dove vengono comunicate decisioni difficili, per esempio il rifiuto di un

¹¹ Cfr. Eckmann (2001), pag. 119.

permesso di soggiorno. Per giunta, l'addetto allo sportello non fornisce solo informazioni, ma deve anche raccogliercene per completare le pratiche¹². Questo contesto particolare influenza la relazione tra il dipendente pubblico e l'utente e la qualità dei servizi forniti.

A ciò si aggiungono condizioni organizzative particolari che possono influenzare l'interazione tra l'impiegato allo sportello e l'utente (straniero o meno) e favorire comportamenti discriminatori da entrambe le parti.

In effetti l'addetto allo sportello ha spesso solo poco tempo a disposizione per esaminare una pratica. Dovendo procedere rapidamente, non ha tempo da «perdere» per spiegare un modulo o una procedura. In caso di conflitto interpersonale o intrapsichico, quando cioè si trova combattuto tra due esigenze contrastanti¹³, adotta un comportamento non adeguato o può sentirsi vittima di discriminazione a causa del sesso, dell'età e dell'aspetto fisico o aggredito per varie ragioni.

Dal canto suo, la persona dall'altro lato dello sportello (migrante o meno) può avvertire una sensazione di impotenza di fronte a uno Stato «onnipotente» che ha la facoltà di decidere su questioni essenziali come un permesso di soggiorno. Anch'essa può dunque sentirsi rifiutata e discriminata per diversi motivi.

Entrambe le parti possono essere quindi indotte a esternazioni inappropriate o a innervosirsi con il proprio interlocutore.

Come emerge da quanto appena esposto, lo scenario dello sportello può condurre ad atti discriminatori volontari o involontari, per cui è stato analizzato con particolare attenzione nel corso delle sedute del gruppo di lavoro.

Ne consegue che conoscere le difficoltà concrete implicate dall'organizzazione amministrativa di un ufficio o di un settore e riflettere sulle peculiarità del lavoro allo sportello facilita l'elaborazione di misure di sensibilizzazione adeguate alle effettive esigenze del personale. Non si tratta solo di intervenire sul piano personale, ma anche di studiare le strutture e i processi organizzativi che possono favorire comportamenti discriminatori da parte dei diversi attori implicati.

¹² Servizio per la lotta al razzismo (2005). *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle: Quelle formation en matière de prévention des discriminations?*, pag. 102.

¹³ Servizio per la lotta al razzismo (2005). *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle: Quelle formation en matière de prévention des discriminations?*, pag. 102.

Altri esempi

Oltre al lavoro allo sportello, che comporta un'interazione diretta con gli utenti, il gruppo di lavoro ha anche esaminato altri due contesti professionali che possono dare luogo a discriminazioni.

Una **consulenza** presso un ufficio regionale di collocamento (URC), un servizio di orientamento professionale (OP), un ufficio dell'assistenza sociale o l'amministrazione fiscale può generare aspettative ed esigenze diametralmente opposte tra le parti in causa (beneficiari della prestazione e collaboratori dell'ente pubblico), che possono a loro volta essere all'origine di malintesi, conflitti o disparità di trattamento ingiustificate. Da un lato, il rapporto di potere latente e una mancanza di conoscenza delle regole e procedure in vigore possono essere percepiti dai beneficiari come una disparità di trattamento arbitraria. Dall'altro, il personale può subire critiche o insulti da parte di chi si sente leso nei propri diritti.

La discriminazione può anche avere luogo nello **spazio pubblico**: si pensi al ruolo della polizia, ma anche all'utilizzo degli spazi urbani. Un'amministrazione può essere per esempio confrontata con problemi quali l'occupazione sistematica di un campo sportivo da parte di una determinata comunità o la regolamentazione dell'accesso alle piscine pubbliche.

Allegato II: definizioni

Per chiarire meglio il significato dei principali concetti utilizzati in questa guida, vengono qui di seguito fornite definizioni della discriminazione razziale e della sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione.

Discriminazione razziale¹⁴

Secondo il Servizio per la lotta al razzismo, «il concetto giuridico di discriminazione razziale comprende l'insieme degli atti finalizzati a privare dei loro diritti le persone, a trattarle in modo ingiusto o intollerante, a denigrarle, offenderle o a metterne in pericolo la vita e l'integrità fisica, semplicemente a causa delle loro caratteristiche fisiche, etniche, culturali (lingua, nome) o religiose. La discriminazione razziale si manifesta nella quotidianità, sul lavoro, nello spazio pubblico, a scuola e nel tempo libero, nella vita privata o nell'ambito dell'amministrazione pubblica.

In Svizzera raramente si fonda su motivazioni di tipo ideologico, ma è piuttosto il frutto del rifiuto generale dello straniero o di un razzismo diffuso. Spesso le persone percepite come diverse sono capri espiatori ideali e diventano bersaglio di ogni sorta di frustrazione, collera, sete di potere e molestie. Tutti possono essere vittima o autori di un atto di discriminazione razziale, indipendentemente dalla nazionalità, dall'origine, dalla religione o da altri fattori»¹⁵.

Discriminazione diretta e discriminazione indiretta

La discriminazione razziale può manifestarsi in maniera diretta o indiretta. Il razzismo non si limita infatti agli atti individuali, ma può anche essere di ordine strutturale o istituzionale. Riprendendo le parole del Servizio per la lotta al razzismo, «si è in presenza di una discriminazione diretta quando una persona per ragioni inammissibili è trattata meno bene di un'altra in una situazione analoga.

Essa va chiaramente distinta da una *disparità di trattamento* basata su criteri leciti. Con *discriminazione indiretta* si intendono invece leggi, politiche o prassi che, a dispetto della loro apparente neutralità, producono una disparità di trattamento illecita, non importa se intenzionale o inconsapevole. L'applicazione sistematica del principio «trattiamo tutti allo stesso modo» spesso impedisce di prendere adeguatamente in considerazione esigenze diverse. Poiché però lo Stato deve trattare in modo uniforme ciò che è uguale e in maniera diversa ciò che è diverso, non è sufficiente assicurare un accesso ai servizi pubblici uguale per tutti, ma occorre piuttosto adoperarsi affinché ogni singolo avente diritto riesca effettivamente a usufruire di tali prestazioni»¹⁶.

Discriminazione multipla

Le discriminazioni dovute all'origine, al colore della pelle, alla cultura o alla religione possono sovrapporsi ad altre forme di discriminazione fondate sul sesso, l'estrazione sociale, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale o l'identità di genere. Le persone che assommano diversi di questi fattori sono particolarmente esposte al rischio di discriminazione, per esempio una donna che appartiene a una minoranza etnica e anche a una classe sociale sfavorita. In un

¹⁴ Per un quadro d'insieme sul fenomeno della discriminazione sotto il profilo del diritto, v. Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.

¹⁵ Definizione ripresa da Servizio per la lotta al razzismo (2012). Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2012. Quadro della situazione e ambiti di intervento, pag. 7 (testo disponibile in tedesco e francese).

¹⁶ Servizio per la lotta al razzismo (2012). Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2012. Quadro della situazione e ambiti di intervento, pag. 7 (testo disponibile in tedesco e francese).

caso del genere, un atto interpretato come discriminazione razziale può in realtà essere espressione di misoginia o riflettere il disprezzo per il ceto sociale della vittima, o viceversa. La discriminazione multipla è difficile da rilevare. La prevenzione, la sensibilizzazione e gli interventi sono molto onerosi perché richiedono un'intensa collaborazione tra tutte le parti in causa.

Differenza tra discriminazione e razzismo

Il *razzismo* ha una connotazione ideologica. In senso stretto, si tratta di un'ideologia fondata sulla generalizzazione di presunte differenze biologiche, che si traduce in una gerarchia razziale in base alla quale i razzisti si sentono superiori ad altre etnie o gruppi. Tale ideologia, che consente di legittimare aggressioni, discriminazioni e privilegi, può manifestarsi in varie forme (pratiche discriminatorie, atteggiamenti di rifiuto, diffamazione, ingiurie, insulti, minacce, violenza fisica, persecuzioni, genocidi, stermini).

La *discriminazione* consiste invece in atti pratici, e non si fonda necessariamente su un'opinione o un atteggiamento ideologico. Discriminare una persona significa penalizzarla a causa del suo aspetto fisico, delle origini culturali e sociali, del sesso, dell'orientamento sessuale, dell'età, della religione o di una disabilità. Chi è discriminato non beneficia degli stessi servizi e di conseguenza subisce una disparità di trattamento illecita.

Esempi:

- ➔ L'accesso alle risorse materiali (denaro, alloggio, impiego, prestazioni sociali e sanitarie, posti di formazione ecc.) viene limitato o impedito del tutto.
- ➔ L'accesso ai diritti (diritto di voto e di eleggibilità, di partecipazione ecc.) viene limitato o impedito del tutto.

Sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione

Nel quadro dei nuovi programmi d'integrazione cantonali (PIC), i Cantoni si sono impegnati ad adottare misure affinché le vittime di discriminazioni possano beneficiare di consulenze fornite da specialisti e le strutture ordinarie vengano sostenute e consigliate in materia di protezione contro la discriminazione. Quest'opera di supporto e consulenza può assumere varie forme e concretizzarsi in misure di sensibilizzazione confacenti alle esigenze appurate in via preliminare. In pratica, la sensibilizzazione alla protezione contro la discriminazione può consistere per esempio in un invito rivolto a determinate categorie di dipendenti pubblici a (ri)considerare la loro attività professionale sotto il profilo della discriminazione.

Lo scopo di questo processo di riflessione e apprendimento è l'analisi critica e, se necessario, la modifica delle prassi lavorative che potrebbero sfociare in atti discriminatori. Occorre spiegare e discutere attivamente (p. es. nell'ambito della formazione continua, di sedute di supervisione, di gruppi di discussione o di convegni) i meccanismi della discriminazione diretta (azioni interpersonali) e indiretta (legata p. es. a procedure e regolamenti di un ufficio pubblico).

La maggiore difficoltà è quella di riuscire a stabilire un contatto con i diversi settori e uffici dell'amministrazione e di far sì che i diretti interessati siano disposti ad affrontare il tema della protezione contro la discriminazione. Questo processo di sensibilizzazione, che richiede una notevole mole di lavoro, è indispensabile per contrastare la discriminazione in modo efficace e duraturo.

Allegato III: indirizzi utili

- Servizio federale per la lotta al razzismo www.slr.admin.ch
Il Servizio per la lotta al razzismo non fornisce né consulenze né servizi di mediazione in casi di conflitto, ma attraverso il proprio indirizzario elettronico mette a disposizione di chi ne ha bisogno i recapiti dei servizi di assistenza e consulenza professionali (www.slr.admin.ch > Diritto e consulenza> Servizi di assistenza e consulenza)
- Commissione federale contro il razzismo www.ekr-cfr.ch
- Rete di consulenza per le vittime del razzismo www.network-racism.ch
- Humanrights.ch/MERS www.humanrights.ch

Indirizzi degli organismi federali competenti in materia di integrazione e degli uffici per l'integrazione cantonali e comunali:

www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration/adressen.html

Allegato IV: bibliografia

- Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). *Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.*
- Città di Vienna (2002). *Ma 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) & BLI (Bereichsleitung Integration). Europaforum Wien. Zentrum für Städtedialog und Europapolitik. Migration. Integration. Diversitätspolitik.*
- Departement Migration des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK (2004). *Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft.*
- Eckmann, Monique; Eser Davolio, Miryam (2002). *Pédagogie de l'antiracisme: aspects théoriques et supports pratiques.* Le Mont-sur-Lausanne: LEP.
- Eckmann, Monique; Fleury, Michèle (2005). *Racisme(s) et citoyenneté. Un outil pour la réflexion et l'action.* Ginevra: edizioni IES.
- Eckmann, Monique; Salberg Mendoza, Anne-Catherine; Grünberg, Karl; Bolzman, Claudio; Pauchard, Colette; Voyame, Joseph; Institut D'études Sociales (Ginevra); Association Romande Contre Le Racisme (2001). *De la parole des victimes à l'action contre le racisme : bilan d'une recherche-action.* Ginevra: Les Ed. I.E.S.
- Eckmann, Monique; Sebeledi, Daniela; Bouhadouza Von Lanthen, Véronique; Wicht, Laurent (2009). *L'incident raciste au quotidien: représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants.* Ginevra: edizioni IES.
- Eicke, Monika; Zeugin, Bettina (2007). *Transkulturell handeln - Vielfalt gestalten: Zur Bedeutung transkultureller Kompetenzen in einer Gesellschaft der Diversität.* Lucerna: Caritas-Verlag.
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). *Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen. Diskussionspapier (Version 1).*
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). *Es gibt keine Kulturen.*
- Fent, Hanspeter (2007). *Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten – ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung?* Tesi di master Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur.
- Flye Sainte-Marie, A., (1997). *La compétence interculturelle dans le domaine de l'intervention éducative et sociale.* Les cahiers de l'Actif, 250/251, I, 55.
- Hanewinkel, Vera (2011). *Les Villes au cœur de la politique d'intégration. Panorama de l'action de dix cités européennes.* Les cahiers du BLI.
- Healy, Geraldine (2010). *Equality, inequalities and diversity: contemporary challenges and strategies.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lederle, Sabine (2008). *Die Ökonomisierung des Anderen: eine neoinstitutionalistisch inspirierte Analyse des Diversity Management-Diskurses.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Matthias (2009). *Diversität und Gerechtigkeit.* München: Rainer Hampp Verlag.
- Servizio per la lotta al razzismo (2005). *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle: Quelle formation en matière de prévention des discriminations?* (<http://www.slr.admin.ch/> >Ordinanze e pubblicazioni).
- Servizio per la lotta al razzismo (2012). *Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2012.*

Quadro della situazione e ambiti di intervento (testo disponibile in tedesco e francese, con sintesi in italiano).