

2016

Discriminazione razziale in Svizzera
Rapporto del Servizio per
la lotta al razzismo 2016



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

**Discriminazione razziale in Svizzera –
Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016**

Sigla editoriale

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

Berna, ottobre 2017

Indice

1	Introduzione	8
2	Definizioni	10
3	Basi legali	14
4	Competenze istituzionali	19
5	Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili	22
5.1	Indagine sulla convivenza in Svizzera dell'Ufficio federale di statistica	23
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 bersaglio di discriminazione	32
5.3.1	Quota delle singole caratteristiche bersaglio di discriminazione nelle decisioni giudiziarie e nell'attività di consulenza	32
5.3.2	Caratteristiche bersaglio di discriminazione: discriminazione vissuta per gruppo d'appartenenza	33
5.4	Ambiti della vita in cui la discriminazione è vissuta con particolare frequenza	35
5.5	Forma di discriminazione	36
5.6	Dati su autori e vittime	37
5.6.1	Vittime di discriminazione	38
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	41
5.8	Conclusioni	42
6	Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera	43
6.1	Misure trasversali a livello nazionale	43
6.1.1	Inserimento della protezione dalla discriminazione nei Programmi d'integrazione cantionali	43
6.2	Misure per ambiti della vita	47
6.2.1	Economia e lavoro	48
6.2.2	Scuola e formazione	53

6.2.3	Alloggio	57
6.2.4	Salute	60
6.2.5	Settore sociale	64
6.2.6	Sport e vita associativa	68
6.2.7	Tempo libero e vita notturna	71
6.2.8	Polizia	73
6.2.9	Esercito	76
6.2.10	Procedure di naturalizzazione	78
6.2.11	Partecipazione politica	80
6.2.12	Estremismo di destra	83
6.3	Temi specifici	86
6.3.1	Convivenza delle comunità religiose	87
6.3.2	Ostilità antimusulmana e misure per combatterla	90
6.3.3	Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo	95
6.3.4	Antisemitismo e misure per combatterlo	101
6.3.5	La situazione degli Jenisch e dei Sinti stanziali e nomadi in Svizzera	105
6.3.6	La situazione dei Rom in Svizzera	111
7	Conclusioni	114
8	Parere della Commissione federale contro il razzismo	116
9	Parere della Commissione federale della migrazione	119
10	Bibliografia	122
11	Elenco delle abbreviazioni	124
12	Allegato	128

Prefazione del consigliere federale Alain Berset

La varietà degli stili di vita e delle culture è un grande punto di forza del nostro Paese. Questa varietà ci preserva dall'immobilismo e dalla sclerotizzazione della nostra identità perché ci pone regolarmente di fronte alla domanda su come possiamo gestire questa diversità. La risposta è: difendendo valori come la libertà, promuovendo la sicurezza giuridica e le pari opportunità e cercando costantemente il dialogo.

La varietà richiede l'accettazione attiva, non la semplice, passiva, tolleranza. Per lingua, religione, origine o stile di vita, molte persone appartengono a una minoranza. Anche loro hanno il diritto di vivere con dignità.

In Svizzera, la coesione sociale è forte. Tuttavia, come altri Paesi non siamo immuni dal razzismo, nemmeno in ambiti della vita importanti come il lavoro, la scuola e l'alloggio. Nella vita quotidiana, la discriminazione è spesso subdola e impalpabile, su Internet e nelle reti sociali, invece, diventa sempre più aperta e aggressiva. Il nuovo rapporto del Servizio per la lotta al razzismo lo rileva chiaramente. Come società, abbiamo il compito di combattere la discriminazione, attaccandola e confutandola apertamente o, in caso di infrazione alla legge, ricorrendo agli strumenti legali.

Ostilità nei confronti dei musulmani, razzismo contro i neri, antiziganismo, antisemitismo: il razzismo ha molti volti e ognuno di essi ha una storia e meccanismi propri. Per poterlo combattere con successo bisogna dunque conoscerne tutti gli aspetti. È questo il quadro che emerge dal presente rapporto.

Dal 2014, i Cantoni stanno sviluppando offerte d'informazione, sensibilizzazione e consulenza. La protezione dalla discriminazione è dunque diventata una componente imprescindibile della politica sociale di Confederazione, Cantoni e Comuni. Quanto prima e più decisamente reagiamo alla discriminazione razziale, tanto meglio riusciamo a prevenire conflitti e a rafforzare la coesione sociale.

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

1 Introduzione

La discriminazione a causa dell'origine, del colore della pelle, della religione, dello stile di vita o della lingua è un fenomeno riscontrabile in tutti gli ambiti della vita: sul mercato dell'alloggio, nel mondo del lavoro, all'ospedale, nei rapporti con le autorità, nello sport e nel tempo libero. Alcuni ambiti sono di competenza della Confederazione, molti altri dei Cantoni e dei Comuni.

Il presente rapporto 2016 del Servizio per la lotta al razzismo (SLR) fornisce un quadro aggiornato dei dati disponibili, traccia una valutazione complessiva della situazione in base ai risultati delle più recenti indagini e illustra le criticità riscontrate nei singoli ambiti e gli approcci risolutivi attuati.

- Nella prima parte sono definiti i termini in uso, la situazione giuridica e le competenze istituzionali (cap. 2–4) ed è offerto un quadro sintetico dei dati disponibili e delle tendenze in atto (cap. 5).
- Nella seconda parte (cap. 6) sono riassunte le misure adottate contro la discriminazione razziale. Dapprima è trattata l'attuazione della protezione contro la discriminazione nel quadro dei programmi d'integrazione cantionali (PIC). 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 colpiti dal fenomeno.

La netta maggioranza delle persone interpellate nel quadro della prima indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS), condotta dall'Ufficio federale di statistica (UST) nel 2016, ritiene che il razzismo sia un problema serio o piuttosto serio e che la discriminazione razziale vada combattuta. Un compito che, secondo gli interpellati, incomberebbe soprattutto allo Stato (cioè alla Confederazione) e ai singoli. Gran parte degli interpellati non ha niente né contro i musulmani né contro i neri né contro gli Ebrei. Gli stranieri residenti nel nostro Paese sembrano essere accettati da gran parte dei cittadini svizzeri. Tuttavia, un quarto abbondante degli interpellati si sente disturbato dalla presenza sul posto di lavoro di persone che percepisce come «diverse» e circa un quinto mal le sopporta nel vicinato o nella vita quotidiana in generale. Sull'altro versante, un quinto degli interpellati ha affermato di essere stato vittima di discriminazione negli ultimi cinque anni, soprattutto in ambito professionale o nella ricerca di un posto di lavoro¹.

¹ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

Questi risultati confermano che in Svizzera le tendenze razziste non hanno in generale un fondamento ideologico e che è soprattutto la discriminazione razziale nella vita quotidiana a ferire e causare conflitti. Lo Stato deve quindi elaborare, in collaborazione con le strutture ordinarie, le vittime e la società civile, misure specifiche per i singoli ambiti della vita quotidiana.

Il presente rapporto riflette l'autovalutazione dell'amministrazione pubblica sul proprio operato. Per un riscontro esterno complementare, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) e la Commissione federale della migrazione (CFM) sono state nuovamente invitate a esprimere il loro parere sul rapporto e sul lavoro di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. I loro contributi si trovano alla fine del rapporto (cap. 8 e 9).

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.

Il termine **razzismo** designa un'ideologia che, fondata su una suddivisione degli esseri umani in gruppi supposti naturali (le cosiddette «razze») in base all'appartenenza etnica, nazionale o religiosa, giustifica la supremazia di uno sugli altri. Le persone non sono giudicate e trattate come individui, ma come appartenenti a gruppi pseudo-naturali con caratteristiche collettive ritenute immutabili. Il costrutto sociale di «razza» non si fonda soltanto su caratteristiche esteriori, ma anche su presunte peculiarità culturali, religiose o inerenti all'origine. Ecco perché, ad esempio, differenze di statuto socioeconomico o di livello formativo sono «spiegate» come biologicamente date con l'appartenenza etnica, culturale o religiosa. Oggi, nell'area germanofona «razza» è un termine che si tende a evitare. Si parla piuttosto di culture incompatibili, etnie estranee o «stranieri» che sono visti come immutabilmente «diversi» e quindi sgraditi. Nel contesto scientifico, giuridico o politico l'accezione è più o meno ampia a seconda se il termine è riferito soltanto a ideologie apertamente professate o anche a strutture o dinamiche sociali su cui si fonda, in modo anche inconsapevole, il razzismo. Nel presente rapporto è usata volutamente una definizione ampia per consentire il continuo e necessario dibattito su che cosa rientra o non rientra nella nozione di razzismo.

La **discriminazione razziale** comprende l'insieme degli atti finalizzati a privare dei loro diritti le persone, a trattarle in modo ingiusto o intollerante, a denigrarle, offenderle o a metterle in pericolo la vita e l'integrità fisica, semplicemente a causa delle loro caratteristiche fisionomiche, etniche, culturali (lingua, nome) e/o religiose (reali o presunte). Può colpire sia cittadini svizzeri sia stranieri. A differenza del razzismo, la discriminazione razziale non ha necessariamente un fondamento ideologico.

² Naguib, Tarek. Notions en lien avec le racisme: acceptions en Suisse et au plan international. Un état des lieux de la pratique, du droit constitutionnel et du droit international. Une expertise réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme, Département fédéral de l'intérieur. Winterthur/Berna, 27 agosto 2014: www.frb.admin.ch > Diritto e consulenza > Basi legali > Altre basi legali. Lo studio può essere usato come opera di consultazione per singoli aspetti, ma fornisce anche un quadro generale delle controversie ideologiche, politiche, scientifiche e giuridiche che caratterizzano i temi trattati.

Un fenomeno distinto dal razzismo e dalla discriminazione razziale è costituito dagli **atteggiamenti** sotterraneamente razzisti. Anche questi non hanno necessariamente un fondamento ideologico e in generale non sfociano in atti di razzismo. Se manifestati nel contesto privato, rientrano nella libertà di opinione. Questi atteggiamenti possono però contribuire a creare 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 una **discriminazione indiretta** quando, nonostante la loro apparente neutralità, basi legali, politiche o pratiche hanno come risultato una disparità di trattamento illecita. Si parla di **discriminazione multipla** quando persone sono discriminate ad 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, delle donne appartenenti allo stesso tempo a una minoranza etnica e a una classe sociale svantaggiata.

La **xenofobia** è un atteggiamento fondato su pregiudizi e stereotipi che associa sentimenti negativi a tutto ciò che viene ritenuto straniero. Dal punto di vista sociopsicologico, un'immagine negativa degli «stranieri» produce un senso di superiorità. La costruzione di immagini di presunti «stranieri» o «altri» 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. Il termine è tuttavia utile per definire l'atteggiamento confuso 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 concetto è per altro usato anche perché molto diffuso nelle convenzioni e nei documenti internazionali (spesso in combinazione con «razzismo»).

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 di rifiuto nei confronti di persone originarie di determinati Paesi (islamici), di società considerate patriarcali o misogine o della pratica fondamentalistica della

fede. Rientrano nella visione di una persona antimusulmana anche la convinzione che tutti i musulmani vogliano introdurre la sharia, non rispettino i diritti umani e simpatizzino con i terroristi. Il termine «ostilità antimusulmana» è preferito al termine «islamofobia», in quanto le misure statali contro la discriminazione dei musulmani intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione.

Il **razzismo anti-nero** o **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. Il razzismo contro i neri trae origine dall'ideologia razzista impostasi nel XVII e XVIII secolo a giustificazione dei sistemi di potere coloniali e dello schiavismo. Oggi in Svizzera ne sono vittima gruppi di popolazione molto diversi tra loro (svizzeri con antenati provenienti dall'Africa, dall'America del Nord o del Sud, immigrati da queste regioni e immigrati dai Paesi europei limitrofi). 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 anti-nero sono visibili e immutabili. Sono decisivi soltanto caratteristiche esteriori o il colore della pelle. Non conta se una persona è qui da generazioni o è appena arrivata, se è ben integrata o no. Questa forma di razzismo non può dunque essere combattuta con provvedimenti d'integrazione, ma soltanto con misure per l'eliminazione di comportamenti e atteggiamenti discriminatori.

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 ad anteporre il proprio gruppo di appartenenza a quello degli Ebrei o 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 ebraiche o sono percepite come tali. Il termine «antisemitismo» è usato oggi come iperonimo e in parte anche come sinonimo di tutti gli atteggiamenti antiebraici. L'antisemitismo è una forma particolare di razzismo in cui a un'appartenenza religiosa (l'oggetto

dell'ostilità antiebraica) viene fatta corrispondere un'appartenenza etnica (l'oggetto dell'antisemitismo, anche se il termine «semitico» è originariamente un costrutto linguistico). Le misure statali contro la discriminazione degli Ebrei o di persone percepite come tali intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione³.

L'**antiziganismo** è un concetto coniato in analogia all'antisemitismo e in uso dagli anni 1980 per designare l'atteggiamento ostile e caratterizzato da stereotipi negativi nei confronti delle persone e dei gruppi di persone percepiti come «zingari» (Jenisch, Sinti, Rom e altri), indipendentemente dal fatto che conducano una vita nomade o meno. 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 non è incontestato, in quanto contiene la designazione «zingaro», da molti concepita come razzista, e ne diffonde quindi il contenuto negativo anche se è usato in riferimento all'ostilità nei confronti degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom.

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 dell'estremismo di destra concordano nell'individuare componenti costitutive nel razzismo e nella xenofobia. Gli estremisti di destra ritengono che le disuguaglianze sociali siano dovute a fattori razziali o etnici e chiedono omogeneità etnica. I diritti fondamentali e i diritti umani non sono considerati principi validi dappertutto per tutti gli esseri umani. Il pluralismo dei valori della democrazia liberale e il «multiculturalismo» della società globalizzata sono respinti e combattuti.

³ Questa definizione si basa essenzialmente su quella dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto ampliandola per l'applicazione al contesto svizzero. Maggiori informazioni: www.holocaustremembrance.com.

3 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. Nel primo rapporto pubblicato dal SLR nel 2012 era stata esaurientemente illustrata la situazione giuridica nazionale, cantonale e internazionale⁴. Da allora non vi sono stati cambiamenti sostanziali. A livello federale restano fondamentali la protezione dalla discriminazione prevista dall'articolo 8 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) e la norma del Codice penale (CP; RS 311.0) contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis}). Il diritto privato prevede diverse disposizioni generali che contemplano la protezione dalla discriminazione razziale. A livello cantonale, il divieto di discriminazione e la protezione dalla discriminazione sono fissati in leggi e ordinanze settoriali specifiche⁵.

Nel 2015 e nel 2016 sono stati depositati circa 30 interventi parlamentari sul razzismo e la discriminazione razziale; altri ancora erano dedicati a questioni specifiche dell'ostilità nei confronti dei musulmani o degli Ebrei, delle possibilità di accesso di determinati gruppi della popolazione alle prestazioni sanitarie o sociali, della prevenzione e della lotta all'estremismo e dei rischi di discriminazione nel contesto della digitalizzazione della società⁶.

Nel periodo in rassegna è stato affrontato più volte il problema dei limiti della libertà d'espressione, per esempio al momento di autorizzare spettacoli di comici o musicisti controversi. In questi casi, le autorità federali, cantonali e comunali hanno dovuto ponderare in che misura fosse necessario limitare la libertà d'espressione per proteggere determinati gruppi della popolazione o preservare la pace pubblica. Di fatto le autorizzazioni sono quasi sempre state rilasciate, ma gli spettacoli sono stati sorvegliati da organizzazioni della società civile incaricate di denunciare eventuali violazioni.

⁴ Servizio per la lotta al razzismo. Rapporto 2012 del Servizio per la lotta al razzismo – Quadro della situazione e ambiti di intervento. Berna, marzo 2013, capitolo 3.

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

⁶ La Commissione federale contro il razzismo (CFR) offre un quadro degli interventi parlamentari più rilevanti: www.ekr.admin.ch > Servizi > Agenda politica su razzismo e antirazzismo > Razzismo / Discriminazione razziale.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), dal canto suo, ha dovuto occuparsi di aspetti molto specifici della libertà d'espressione in relazione alla negazione, minimizzazione o giustificazione di un genocidio (art. 261^{bis} cpv. 4 CP)⁷. Nel 2005, in diverse manifestazioni pubbliche, l'uomo politico turco Dogu Perinçek aveva negato il carattere di genocidio dello sterminio degli Armeni (1915–1917) ed era stato condannato per violazione della norma contro la discriminazione razziale al pagamento di 90 aliquote giornaliere di 100 franchi, a una multa di 3000 franchi e al versamento di una riparazione morale di 3000 franchi all'Associazione Svizzera-Armenia. Non ritenendola lesiva della libertà d'espressione, il Tribunale federale confermò la sentenza. La Grande Camera della Corte EDU concluse per contro che nel caso specifico le affermazioni di Perinçek fossero d'interesse pubblico e non rappresentassero un'istigazione all'odio contro gli Armeni, tanto più che furono formulate in un clima sociale disteso. Secondo la Corte EDU, le affermazioni di Perinçek non sarebbero nemmeno state lesive della dignità della comunità armena in misura tale da giustificare una sanzione. La sentenza fu per altro decisa di stretta misura: 7 dei 17 giudici espressero parere contrario. La sentenza non mette in discussione la norma penale contro la discriminazione razziale né il suo capoverso 4, ma rispecchia bene la prassi della Corte EDU di analizzare nei dettagli le circostanze di ogni singolo caso di eventuale lesione della libertà d'espressione che le viene sottoposto.

Nella primavera del 2015, il Parlamento ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Reynard e si è espresso a favore di un'estensione della norma penale contro la discriminazione razziale alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale⁸. La competente commissione del Consiglio nazionale è incaricata di sottoporre al Parlamento una proposta in tal senso entro la sessione primaverile del 2019⁹.

⁷ «Perinçek c. Svizzera» del 15 ottobre 2015 (27510/08).

⁸ Iniziativa parlamentare Reynard 13.407 «Lottare contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale» del 7 marzo 2013.

⁹ V. www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni tematiche > Commissioni degli affari giuridici > Comunicati stampa CAG-N > La CAG-N propone di lottare contro le discriminazioni basate sull'orientamento e l'identità sessuali (comunicato stampa del 03.02.2017).

Il 1° luglio 2016 è entrata in vigore nel Cantone Ticino una legge che vieta la dissimulazione del volto negli spazi pubblici¹⁰. Nella sua valutazione giuridica della modifica costituzionale ticinese, il Consiglio federale giunge alla conclusione che una lettura conforme al diritto federale della disposizione è in parte data e in parte non può essere esclusa per principio. Non ritiene tuttavia ragionevole la legge per diversi motivi: perché il divieto colpisce un fenomeno marginale, perché il velo forzato è già oggetto del diritto penale (divieto di coazione, art. 181 CP) e perché la reintroduzione di «norme eccezionali in materia di religione» contraddice le consuetudini del nostro Paese¹¹. Sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge, in Ticino sono stati registrati sei procedimenti e una decina di diffide per violazioni delle nuove disposizioni¹².

In altri Cantoni sono in discussione divieti analoghi. Il 7 maggio 2017, dopo approfondito dibattito, la Landsgemeinde del Cantone di Glarona ne ha respinto uno. Anche a livello federale, Governo e Parlamento hanno più volte respinto interventi che andavano in questa direzione. È ancora pendente un'iniziativa parlamentare fortemente ispirata alla legge ticinese che il Consiglio nazionale ha accolto di stretta misura nel settembre del 2016¹³. Nel marzo dello stesso anno è stata lanciata l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso». Nonostante il testo dell'iniziativa si tenga sulle generali e non accenni in alcun modo al velo integrale islamico, a quanto affermato dai promotori stessi, il tema sarà al centro della campagna in vista della votazione.

Nel maggio del 2016, il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto in adempimento del postulato Naef 12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione»¹⁴.

¹⁰ In diversi Cantoni (BS, ZH, BE, LU, TG, SO, SG) vigono prescrizioni legali che vietano di coprirsi il volto. Queste prescrizioni, tuttavia, sono applicabili soltanto a chi si copre il volto durante assembramenti nello spazio pubblico soggetti ad autorizzazione. Le disposizioni hanno dunque lo scopo di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico impedendo atti di violenza anonimi.

¹¹ Messaggio del 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni BE, UR, SO, BS, BL, AR, AI, TI, VD e JU (14.084, FF 2014 7845, n. 1.8).

¹² www.ti.ch > Comunicati > Tutti i comunicati > Nuove Leggi sull'ordine pubblico e la dissimulazione del volto: un primo bilancio (comunicato stampa del 06.02.2017).

¹³ Iniziativa parlamentare Wobmann 14.467 «Divieto di dissimulazione del proprio viso» dell'11 dicembre 2014.

¹⁴ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Naef 12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione» del 14 giugno 2012. Berna, 25 maggio 2016 (in tedesco e francese).

Preso atto dei risultati di uno studio commissionato dall'Amministrazione federale al Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), il Collegio governativo riconosce le lacune della protezione dalla discriminazione nel diritto privato e la necessità di valutare attentamente alcune raccomandazioni del CSDU¹⁵. Tra queste in particolare l'introduzione di ulteriori norme di protezione dalla discriminazione in singoli ambiti della vita disciplinati dal diritto privato (p. es. lavoro, diritto di locazione, diritto contrattuale generale), l'estensione del campo d'applicazione dell'azione collettiva di diritto civile, la riduzione delle spese processuali nella procedura civile e misure per sensibilizzare al problema della discriminazione multipla¹⁶. Inoltre, nella sua risposta all'interpellanza Reynard sulla discriminazione multipla, il Consiglio federale aggiunge che, nel contesto del miglioramento dei dati sulla discriminazione basata sull'orientamento o sull'identità sessuale, si dovrebbe esaminare anche la possibilità di rilevare dati sulle discriminazioni multiple. Respinge per contro l'elaborazione di un piano d'azione per eliminare le carenze constatate dallo studio del CSDU, in quanto causerebbe oneri amministrativi supplementari senza compensarli con alcun valore aggiunto¹⁷.

Lo studio del CSDU costituisce una buona base per procedere a questo esame. Il quadro empirico che offre sull'efficacia e sull'utilizzazione delle disposizioni di protezione dalla discriminazione razziale – il primo di queste dimensioni – mostra tuttavia che i giuristi competenti sono ancora troppo poco informati e sensibilizzati. Per questo motivo, il 26 ottobre 2017 il SLR e il CSDU organizzano un convegno per giuristi e collaboratori dei consultori cantonali.

Il SLR, in stretta collaborazione con la segreteria della CFR, ha inoltre rielaborato e convertito in un'applicazione Web la sua guida giuridica. La nuova «Guida giuridica on-line per vittime di discriminazione razziale», pubblicata nel luglio del 2017¹⁸, 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 dà un quadro delle definizioni, della situazione giuridica

¹⁵ Kälin Walter, Locher Reto et al. Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. CSDU, Berna, luglio 2015: www.csdu.ch > Settore tematico Politica di genere > Pubblicazioni del settore tematico Politica di genere (in tedesco e francese).

¹⁶ Interpellanza Reynard 16.3679 «Che cosa intraprende la Confederazione per lottare efficacemente contro le discriminazioni multiple?» del 21 settembre 2016.

¹⁷ Parere del Consiglio federale in risposta alla mozione 16.3626 della Commissione degli affari giuridici CN «Un piano d'azione concreto per proteggere dalla discriminazione» del 18 agosto 2016; al momento della pubblicazione del presente rapporto, la mozione non era ancora stata trattata dal Consiglio nazionale.

¹⁸ www.guidagiuridica-slr.admin.ch.

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. Chi fosse interessato a corsi di approfondimento sul diritto in materia di discriminazione può rivolgersi al SLR.

4 Competenze istituzionali

A livello federale

La protezione dalla discriminazione e la lotta alla discriminazione sono temi trasversali che interessano tutti i settori a tutti i livelli istituzionali. Per questa ragione sono necessari organi specifici ben definiti che garantiscano che siano trattati in maniera mirata e non elusi con dichiarazioni d'intenti non vincolanti¹⁹. Questi organi sono in gran parte integrati nel Dipartimento federale dell'interno (DFI) con basi legali e doveri propri. A questi si aggiungono le commissioni extraparlamentari, molto importanti per il monitoraggio critico, la determinazione delle necessità d'intervento e l'armonizzazione delle misure statali e non statali²⁰.

Servizio per la lotta al razzismo

Istituito nel 2001, il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) promuove e coordina misure contro il razzismo e la discriminazione razziale e sostiene autorità e istituzioni a livello federale, cantonale e comunale. 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 2016, il SLR ha versato complessivamente circa 16 milioni di sussidi a 870 progetti e oltre 5 milioni a 396 progetti scolastici condotti nelle diverse regioni del Paese. Dal 2015, è dotato di 3,4 posti e di un credito d'esercizio annuale di circa 370 000 franchi.

Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito

Il Servizio specializzato Estremismo in seno all'esercito (SSEEs) sostiene il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) in tutte le questioni legate all'estremismo nell'esercito. Attivo come centro di notifica e consulenza, il SSEEs verifica le segnalazioni pervenutegli, 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 le autorità cantonali e comunali, i cittadini e i media. Il servizio offre inoltre moduli di sensibilizzazione alla pre-

¹⁹ Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

²⁰ 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 (CFG).

venzione del razzismo in numerosi corsi di formazione per quadri militari. I moduli sono destinati in particolare a persone con funzioni chiave e a membri della polizia militare. Il SSEEs rispetta la responsabilità e le competenze dei quadri militari e lavora salvaguardando il segreto di servizio e la sfera privata; non è un organo di mediazione. Istituito nel 2002, è aggregato al SLR del DFI dall'agosto del 2005. Le sue attività continuano tuttavia ad essere destinate esclusivamente all'esercito e il committente cui risponde è ancora il capo del personale dell'esercito (AFC 1). Dispone di un effettivo di 0,5 posti.

Commissione federale contro il razzismo

Istituita nel 1995, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) è una commissione extraparlamentare incaricata di osservare 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 gli esperti, i gruppi d'interesse, le minoranze, i generi, le lingue, le regioni e religioni del nostro Paese. La commissione può contare su una segreteria dotata di 2,8 posti amministrativamente subordinata alla Segreteria generale del DFI. Dal 2017 dispone di un budget di 198 000 franchi.

Commissione federale della migrazione

La Commissione federale della migrazione (CFM) è una commissione extraparlamentare che funge da cerniera tra le autorità e la società civile. Ha il mandato legale di occuparsi delle questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche correlate al soggiorno di stranieri in Svizzera. Consiglia il Consiglio federale e l'Amministrazione federale in materia di migrazione e sostiene progetti che promuovono l'integrazione, tutelano i diritti umani o prevengono la discriminazione. Aggregata alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nel Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), è composta di 30 membri, di cui quasi la metà conosce i problemi della migrazione per averli vissuti in prima persona. Dispone di una segreteria con 5,4 posti e di un credito d'esercizio annuale di 240 000 franchi.

A livello cantonale e comunale

La protezione dalla discriminazione è prevista esplicitamente o implicitamente nelle disposizioni costituzionali o legali sulla politica d'integrazione di tutti i **Cantoni**. Per attuare gli obiettivi dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione sono stati istituiti uffici dell'integrazione o nominati delegati all'integrazione. I delegati all'integrazione hanno dal canto loro dato vita alla Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI), che collabora allo sviluppo della politica svizzera dell'integrazione e si batte costantemente per il riconoscimento della protezione dalla discriminazione quale pilastro della politica d'integrazione. La segreteria della CDI è gestita dalla Conferenza dei Governi cantionali (CdC). Anche le **Città e i Comuni** svolgono un ruolo centrale nell'attuazione concreta della protezione dalla discriminazione. Analogamente ai Cantoni, alcune Città hanno nominato propri delegati all'integrazione o istituito uffici dell'integrazione. Anche questi organi sono membri della CDI.

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 combatterli²¹.

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, invece, registrano anche episodi non necessariamente destinati a essere portati dinanzi alle autorità giudiziarie. Le indagini rappresentative, infine, danno un quadro delle discriminazioni subite dagli interpellati e degli atteggiamenti rispetto a razzismo e discriminazione razziale della popolazione.

Il presente capitolo mostra dapprima come è evoluto il numero di episodi di razzismo negli ultimi 25 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 secondo luogo, si procede a 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, per dare un quadro più completo, ne vengono evidenziati i parallelismi con gli atteggiamenti della popolazione. È opportuno premettere che i termini e le valutazioni sono tratte 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 (CiS), che l'Ufficio federale di statistica (UST) ha svolto per la 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

²¹ V. rapporto «Misure d'integrazione» e 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 > Pubblicazioni > Pianificazione politica > Gli obiettivi > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte I > «Gli obiettivi del Consiglio federale 2008».

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 possono essere paragonati a quelli del progetto pilota soltanto in misura limitata. I cambiamenti più importanti sono spiegati in un sottocapitolo introduttivo e la discontinuità è segnalata in tutti i grafici e citata in 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 periodo²².

5.1 Indagine sulla convivenza in Svizzera dell'Ufficio federale di statistica

Sulla scorta di 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 nel nostro Paese sulle diverse forme di razzismo e su alcuni aspetti della convivenza e dell'integrazione. Dell'attuazione è stato incaricato l'UST. Dal 2016, l'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) è condotta ogni due anni. Negli anni dispari è svolta un'indagine più breve per approfondire singoli temi o sondare 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'andamento 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. La tabella seguente dà un quadro delle modifiche più significative.

²² 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.

	Indagine UST 2016	Progetto pilota gfs.bern 2010–2014	Osservazioni
Dimensioni del campione (persone di almeno 15 anni residenti in Svizzera)	Totale: 3010 Cittadini svizzeri: 2362 Cittadini stranieri: 648	Totale: 1700 Cittadini svizzeri: 1000 Cittadini stranieri: 700	I campioni definiti secondo la procedura dell'UST sono più rappresentativi.
Metodo d'indagine	«Metodo misto»: combinazione ponderata di interviste on-line (75 %) e interviste telefoniche (25 %).	Interviste a quattr'occhi.	Le conseguenze del cambiamento di metodo sui risultati potranno essere analizzate nei dettagli al più presto dopo tre indagini.
Tempo richiesto dall'indagine	In media circa 29 minuti.	In media circa 56 minuti.	La differenza di tempo è dovuta all'adeguamento dell'indagine alla struttura delle rilevazioni Omnibus dell'UST.
Periodicità	– L'indagine principale è svolta ogni due anni a partire dal 2016. – A partire dal 2017 sono condotte, anch'esse ogni due anni, indagini intermedie più brevi dedicate a temi specifici.	Indagine svolta tre volte, ogni due anni: 2010, 2012, 2014	Nel progetto pilota non sono state svolte indagini intermedie.
Modifiche	– Stralcio delle domande su antirazzismo, intolleranza, anomia, propensione alla violenza e alienazione politica. – Introduzione del tema del razzismo contro i neri. – Introduzione della non stanzialità come potenziale fonte di disturbo (a complemento delle pertinenti domande dell'indagine dell'UST su lingua, religione e cultura). – Armonizzazione e integrazione delle variabili sociodemografiche conformemente al censimento della popolazione (variabili SHAPE). – Riformulazioni isolate.		Gli stralci sono stati decisi sulla base della valutazione del contenuto informativo svolta nel quadro della fase pilota. Il blocco di domande concernenti il razzismo contro i neri è nuovo e sarà perfezionato sulla base delle prime esperienze.
Obiettivi	Consolidare a lungo termine uno strumento per la rilevazione regolare di tendenze.	Sperimentare uno strumento d'indagine e diverse procedure d'analisi.	Dopo tre rilevazioni, dal 2020 l'indagine dell'UST dovrebbe essere stabile e necessitare soltanto di adeguamenti periodici.

A causa di questi cambiamenti, i dati dell'indagine condotta dall'UST nel 2016 possono essere paragonati soltanto in misura limitata con quelli del progetto pilota (per questo nel presente rapporto i risultati delle tre indagini pilota sono rappresentati con una linea, quelli dell'indagine 2016 con un punto separato). Essendo i primi di una nuova serie, i dati del 2016 vanno interpretati con prudenza. Per poter procedere ad approfondimenti e alla definizione di correlazioni mediante appositi indici e valutazioni sociodemografiche si dovrà presumibilmente attendere la terza indagine prevista nel 2020. L'analisi dei risultati del 2016 fornisce tuttavia informazioni sui seguenti temi:

- La sensazione di essere disturbati dalla presenza di determinati gruppi: quanti interpellati si sentono quotidianamente disturbati dalla presenza di persone diverse per nazionalità, colore della pelle, religione o lingua o perché non stanziali? Quanti interpellati si sentono disturbati 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 pericolo: quante persone si sentono minacciate dalla presenza di stranieri o 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 degli interpellati che affermano di essere stati personalmente vittima di discriminazione o di violenza? In quali situazioni hanno vissuto 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 dell'indagine del 2016 sono pubblicati sul sito Internet dell'UST²³. 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 ricerca²⁴.

Nel complesso, l'analisi dell'UST mostra che la popolazione ha tendenzialmente un quadro positivo dell'integrazione dei migranti. Il razzismo è percepito come problema sociale serio e il 34 per cento degli interpellati 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.

²³ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

²⁴ FORs è un centro di competenza nazionale per le scienze sociali. Rileva e mette a disposizione complesse serie di dati e pubblica i risultati delle ricerche più recenti. I dati delle indagini pilota di gfs.bern sono pubblicati all'indirizzo <https://forsbase.unil.ch/project/study-public-detail/13142/>.

Il 21 per cento degli interpellati 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 6 per cento da persone di altra nazionalità o di diverso colore della pelle. A prima vista, la percentuale delle persone disturbate da uno stile di vita non stanziale può sorprendere. Percentuali simili sono tuttavia state rilevate anche in Germania e in altri Paesi europei, pur se non riferite allo stile di vita nomade, ma a determinati gruppi della popolazione, quali i Sinti o i Rom (solo in minima parte nomadi, per il resto stanziali)²⁵. L'indagine CiS intermedia prevista nel 2019 sarà focalizzata sugli atteggiamenti nei confronti dello stile 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 da appartenenti ai gruppi elencati, il 28 per cento si sente disturbato dalla loro presenza sul lavoro e il 19 per cento nel vicinato²⁶. Eliminando il fattore «lingua» dalle domande sul contesto lavorativo, i valori per la vita quotidiana, il lavoro e il vicinato sono tutti più o meno del 14 per cento. Sulla base delle interviste condotte nella fase sperimentale e del riscontro dell'istituto incaricato si può ragionevolmente ritenere che in questo caso le risposte degli interpellati riflettono più problemi funzionali (è più difficile lavorare insieme se non si parla la stessa lingua) che non atteggiamenti di rifiuto. Questo approccio esplicativo dovrebbe tuttavia essere ulteriormente approfondito.

I risultati dell'indagine CiS lasciano intendere la stessa ambivalenza in Svizzera nei confronti degli stranieri già constatata in altri Paesi. Da una parte, la popolazione riconosce la loro utilità economica (il 64 % pensa che l'economia abbia bisogno di professionisti stranieri) e sostiene la loro partecipazione sociale (il 60 % approva i ricongiungimenti familiari e il 56 % è favorevole allo «ius soli» per gli stranieri nati in Svizzera). Dall'altra però non mancano le voci critiche (il 53 % ritiene che gli stranieri abusino del nostro sistema sociale e il 30 % pensa che l'assunzione di professionisti stranieri causi disoccupazione tra gli Svizzeri). Non sorprende quindi che meno della metà della popolazione (48 %) sia favorevole alla concessione di diritti politici agli stranieri.

²⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlino, settembre 2014. L'allegato 4 dello studio dà un quadro delle indagini statistiche condotte in Germania e nello spazio europeo.

²⁶ Dalla distinzione secondo gli ambiti della vita sono state escluse le persone con uno stile di vita non stanziale.

Gli atteggiamenti negativi sembrano essere diretti soprattutto contro gli immigrati potenziali, cioè contro persone non ancora giunte in Svizzera. Il sostegno al ricongiungimento familiare (60 %), l'approvazione dello «ius soli» per gli stranieri nati in Svizzera (56 %) e la disapprovazione del rimpatrio dei lavoratori al momento in cui il lavoro scarseggia (64 %) 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.

E infatti il 18 per cento degli interpellati afferma di sentirsi minacciato dalla presenza di stranieri in generale. Il 67 per cento si sente minacciato quando gli immigrati trasferiscono sul nostro territorio i loro conflitti e il 19 per cento dalla presenza di stranieri sul mercato del lavoro. Viceversa, il 44 per cento degli stranieri interpellati si sente minacciato quando gli Svizzeri combattono i loro conflitti interni sulla loro pelle, il 10 per cento dagli Svizzeri sul mercato del lavoro e il 4 per cento asserisce di sentirsi minacciato dagli Svizzeri in generale.

Gli atteggiamenti nei confronti di musulmani, neri ed Ebrei sono trattati al capitolo 6. Si può però anticipare che si tratta prevalentemente di atteggiamenti positivi. Rispettivamente il 95 e il 96 per cento degli interpellati ritiene che i neri e gli Ebrei siano esseri umani con pregi e difetti come tutti gli altri. Per i musulmani invece questo dato cala al 91 per cento – un riscontro negativo che si delineava già nella fase pilota dell'indagine (2010–2014).

Come in altri Paesi, anche in Svizzera gli atteggiamenti e gli stereotipi negativi variano secondo l'età e il grado d'urbanizzazione. Nell'indagine CiS del 2016 questo dato di fatto risulta particolarmente evidente nel caso dei musulmani. Infatti, se per il 14 per cento degli interpellati tra i 25 e i 39 anni la percezione dei musulmani è determinata da stereotipi sistematicamente negativi, la stessa quota è del 21 per cento tra i 55–64 anni. Nelle zone urbane si registrano atteggiamenti più positivi che in quelle rurali. Nei territori scarsamente popolati il 22 per cento della popolazione condivide stereotipi sistematicamente negativi sui musulmani, nelle zone densamente popolate questa quota è del 14 per cento. Questo può essere almeno in parte spiegato con la maggior presenza musulmana nelle Città, quindi con la maggior possibilità per gli interpellati di argomentare sulla base di esperienze personali.

Come già nelle indagini pilota condotte da gfs.bern, anche in quella dell'UST sono rilevate le esperienze individuali di discriminazione e/o violenza razziale degli interpellati. Negli ultimi cinque anni, il 21 per cento degli interpellati è stato vittima di discriminazione, il 13 per cento di violenza psichica e il 4 per cento di violenza fisica a causa della loro appartenenza a un determinato gruppo della popolazione. I moventi citati sono soprattutto la nazionalità e la lingua (risp. il 54 % e il 25 %) seguiti dalla religione (13 %) e dal colore della pelle o da altre caratteristiche fisiche (12 %). La discriminazione è stata subita soprattutto nel contesto lavorativo (48 %), in colloqui e discussioni (29 %) e negli spazi e sui trasporti pubblici (25 %). Meno citati la formazione (16 %), la ricerca d'alloggio e il tempo libero (12 %), l'accesso a ristoranti, bar e locali notturni (8 %) e la polizia (6 %).

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 (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 subite dagli interpellati²⁷.

Mentre il numero dei casi di discriminazione vissuta è generalmente diminuito negli ultimi anni, quello delle condanne per reati razzisti tende nuovamente ad aumentare negli ultimi tre anni.

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 fondate sull'articolo 261^{bis} CP, che le sono messe a disposizione dal Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), dai tribunali e dal pubblico ministero²⁸. 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

²⁷ È quindi possibile che lo stesso episodio di discriminazione vissuta sia censito in entrambe le categorie, cosa per altro ininfluenza per un'analisi di tendenza come il presente rapporto.

²⁸ 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.

261^{bis} CP registrate nel casellario giudiziale²⁹. Per motivi di comparabilità, sono considerati in seguito soltanto i reati per i quali è stata emessa una condanna³⁰.

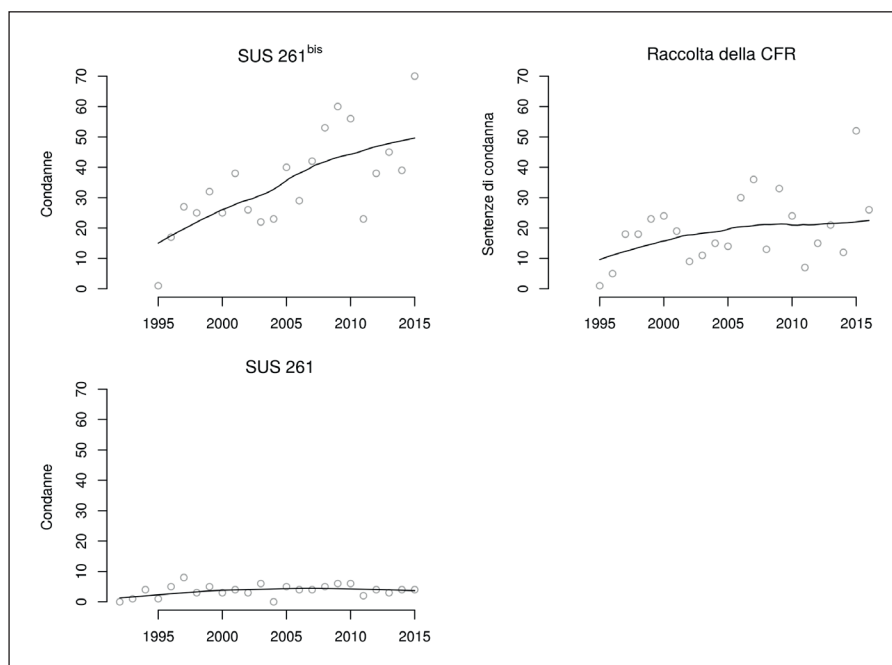


Grafico 1: episodi manifesti di discriminazione sanzionati da servizi statali: reati ai sensi degli articoli 261 e 261^{bis} CP. I cerchietti indicano il numero di condanne per anno; le linee di tendenza sono «lisciate» utilizzando una regressione locale di tipo LOESS.

²⁹ Una sentenza pronunciata in virtù dell'articolo 261^{bis} CP può quindi figurare sia nella SUS sia nella raccolta della CFR. Il numero dei casi riportati nelle due fonti diverge perché, malgrado l'ordinanza concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali (RS 312.3) lo prescrive, le autorità cantonali non comunicano tutti i casi al SIC. Nella raccolta della CFR sono inoltre censiti casi riguardanti il diritto penale minorile.

³⁰ I dati contenuti nel rapporto del SIC sugli episodi di estremismo di destra non sono stati considerati benché la loro registrazione nella raccolta ufficiale costituisca già di per sé una sanzione. Dal 2007 il rapporto rileva soltanto gli episodi che hanno un collegamento diretto con la violenza, per cui per quell'anno è inevitabile che il numero di episodi censiti sia inferiore rispetto all'anno precedente. Tuttavia, come mostra la curva nel grafico 1, il loro numero continua a diminuire anche negli anni successivi (2008: 76; 2015: 28).

Il grafico 1 mostra che dall'introduzione dell'articolo 261^{bis} CP il numero di casi sanzionati penalmente aumenta costantemente. Nel 2015 la raccolta della CFR ha censito un numero di condanne mai raggiunto prima. Questa evoluzione è da ricondurre all'aumento registrato dal 2014 dei reati commessi in Internet. Considerate su più anni, le condanne per violazione dell'articolo 261 CP si attestano invece a un livello relativamente basso.

5.2.2 Episodi di discriminazione vissuta

I servizi di consulenza e 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 possono anche avvalersi di una consulenza non specializzata, non avere accesso a un consultorio, elaborare la discriminazione subita senza una consulenza professionale o non aver percepito una discriminazione come tale. 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.

I casi di discriminazione vissuta sembrano per contro generalmente diminuire negli ultimi anni. Questo malgrado diverse fonti indichino una tendenza verso l'alto (grafico 1)³¹. Sono diminuiti in particolare i casi censiti nei rapporti della Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA)³² e nella Statistica criminale di polizia (SCP). Secondo la GRA gli episodi di razzismo sono cresciuti sino al 2004 per poi calare nettamente. I rapporti della FSCI confortano l'ipotesi che negli ultimi anni gli episodi antisemiti

³¹ 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 (nei rapporti precedenti la stessa fonte era chiamata SCOCI), reclami presentati al Consiglio svizzero della stampa, ricorsi depositi all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR), reati riportati nella SCP. L'aumento del numero di episodi potrebbe essere ascrivito anche alla maggior efficienza delle rilevazioni, ma questa ipotesi è confutata dall'elevato numero di fonti considerate.

³² 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 nelle reti sociali sono stati cercati e registrati attivamente soltanto nel 2011. Dal 2012 sono considerati se sono stati riportati dai media. Il rapporto del CICAD per la Svizzera francese, al contrario, rileva attivamente gli episodi di antisemitismo in Internet e li registra separatamente. I rapporti sono diversi anche per altri aspetti attinenti alla registrazione e all'analisi.

siano tendenzialmente diminuiti, anche se nel 2014 se ne sono registrati parecchi e il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) ne registra un ulteriore aumento. Nel 2014, sia la FSCI che il CICAD hanno registrato un picco riconducibile all'aumento delle invettive antisemite nelle reti sociali in seguito al conflitto armato scoppiato nella Striscia di Gaza nell'estate di quell'anno. Negli anni successivi, tuttavia, entrambi gli enti hanno ricevuto molto meno denunce e hanno di conseguenza registrato molto meno episodi.

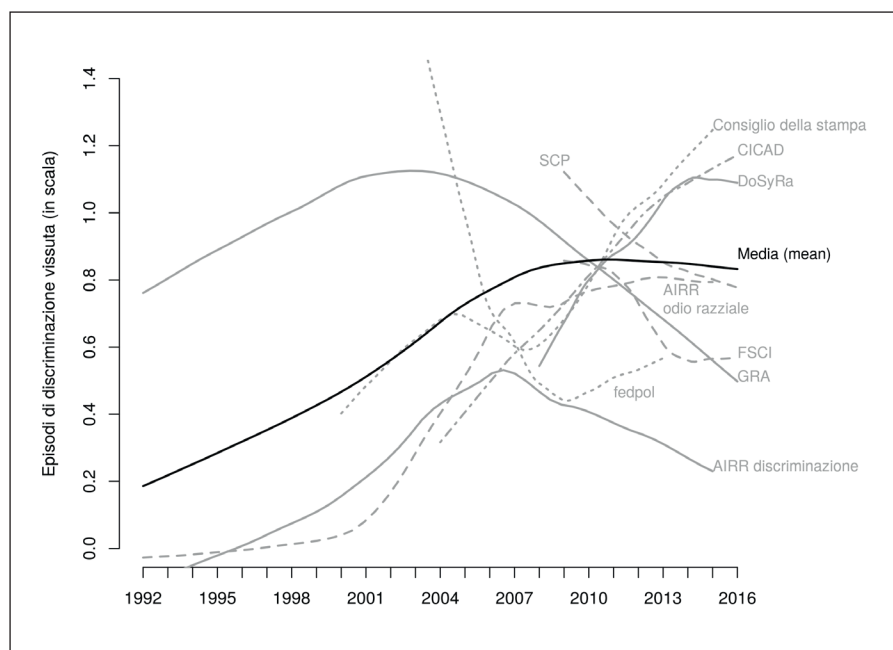


Grafico 2: episodi manifesti vissuti come discriminatori dalle vittime: casi trattati nell'attività di consulenza, episodi noti, denunce e dati dei servizi di notifica. Per il confronto temporale, tutti i valori sono stati normalizzati (in scala) e sono state indicate solo le linee di tendenza (LOESS).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

5.3 Caratteristiche bersaglio di discriminazione

Le caratteristiche vere o presunte su cui si fonda la discriminazione sembrano essere relativamente stabili nel tempo³³. I dati disponibili dell'Indagine sociale europea (ESS) per gli anni dal 2002 al 2014 registrano un aumento della discriminazione basata sulla nazionalità, mentre non evidenziano alcuna crescita per le altre caratteristiche.

5.3.1 Quota delle singole caratteristiche bersaglio 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 (ca. il 50 % dei casi registrati), seguita da quella fondata sul colore della pelle. Secondo la raccolta della CFR, i processi per violazione dell'articolo 261^{bis} CP sono invece soprattutto la conseguenza di episodi di discriminazione dovuti alla religione (con una quota del 60 %, chiaramente superiore a quella della rilevazione precedente). 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 inversa. Tutte queste differenze fanno pensare che gli utenti scelgano, secondo il tipo di discriminazione subita, di ricorrere ai consultori che alimentano la banca dati DoSyRa o di intentare una causa che sarà poi registrata nella raccolta della CFR.

Tabella 1: numero assoluto di episodi di discriminazione manifesta per movente. I dati si riferiscono al 2016.

Fonte	Nazionalità	Colore della pelle	Religione	di cui Ebrei	di cui musulmani	Nomadismo
CICAD			153	153		
FSCI			24	24		
DoSyRa	118	70	39	6	31	0
CFR	9	11	22	13	9	0

³³ 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 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).

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 2016, il numero delle consulenze per episodi legati alla nazionalità è salito da 33 a 118, quello delle consulenze per episodi dovuti al colore della pelle da 26 a 70 e quello delle consulenze per episodi dovuti alla religione da 4 a 39 (per un totale di 245 segnalazioni nel 2016)³⁴. Nello stesso periodo, nella raccolta della CFR il numero di episodi correlati a nazionalità e colore della pelle resta relativamente stabile (passa da 6 a 9 per la nazionalità e da 4 a 11 per il colore della pelle). Nel 2015 e 2016, nella raccolta della CFR sono stati censiti più casi di discriminazione basata sulla religione sia contro gli Ebrei sia contro i musulmani: questo dato potrebbe essere indizio di un'inversione di tendenza. Come già citato al capitolo 5.2.2, anche i dati sugli episodi di antisemitismo del CICAD e della FSCI rilevano un picco nel 2016 per poi calare leggermente³⁵.

5.3.2 Caratteristiche bersaglio di discriminazione: discriminazione vissuta per gruppo d'appartenenza

In certe indagini rappresentative, gli intervistati 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 poco conto tra i diversi anni di rilevazione e si segnalano soltanto i cambiamenti essenziali.

L'Indagine sociale europea (ESS) chiede dal 2002 agli intervistati se appartengono a un gruppo oggetto di discriminazione. Per la maggior parte dei gruppi (colore della pelle/«razza»³⁶, 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 che dichiarano di appartenere a un gruppo discriminato a causa della nazionalità è nettamente aumentato,

³⁴ Per quanto riguarda le consulenze in casi correlati alla nazionalità, va osservato che generalmente a rivolgersi ai consultori 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 (tra i quali figurano anche richiedenti l'asilo respinti passati alla clandestinità) esitano a rivolgersi ai consultori, in quanto temono, dichiarandosi tali, di compromettere la propria situazione.

³⁵ Va osservato che al CICAD e alla FSCI possono essere segnalati soltanto episodi di antisemitismo. Si rinuncia pertanto a un paragone con fonti che registrano sia episodi di antisemitismo che episodi di ostilità antimusulmana.

³⁶ Nell'indagine, il concetto di «razza» è stato abbinato al colore della pelle senza fornire una definizione più precisa.

passando dall'1 per cento circa nel 2002 al 2,5 per cento della popolazione nel 2014. La situazione di ogni gruppo considerato è illustrata nel grafico 3.

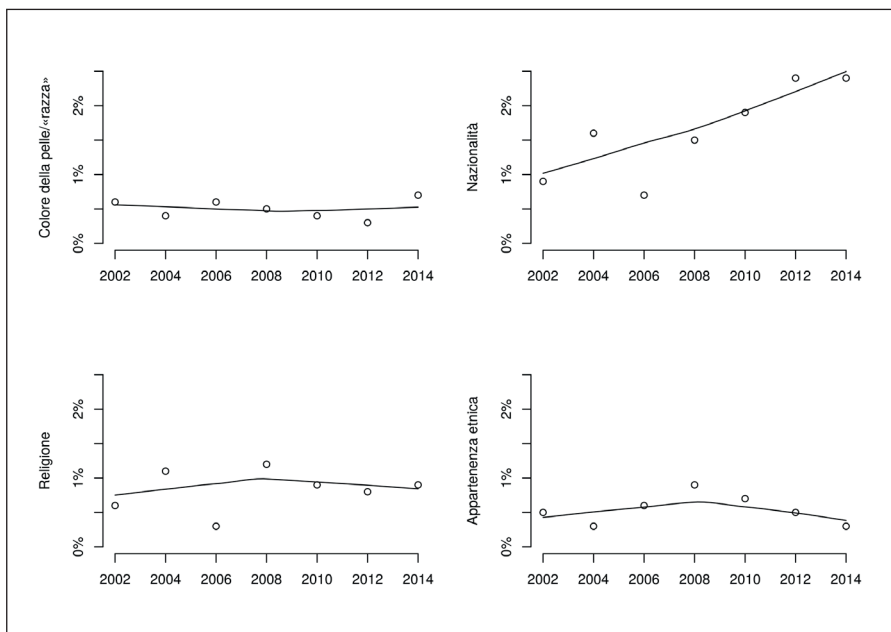


Grafico 3: episodi manifesti secondo l'Indagine sociale europea (ESS). Percentuale della popolazione che dichiara di appartenere a un gruppo discriminato a causa della «razza», della nazionalità, della religione o dell'appartenenza etnica. I cerchi indicano la percentuale (osservata) in un determinato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

Ulteriori dati sono rilevati 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 valori percentuali sono riferiti al totale delle persone che dichiarano di essere discriminate (circa il 21 % 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 (1 % della popolazione), ma corrisponde più o meno alla percentuale di neri residente in Svizzera, il che fa pensare a una prevalenza molto elevata.

Tabella 2: movente in base all'indagine CiS del 2016. Percentuale di coloro che dichiarano di essere discriminati, secondo il movente (possibilità di citare più moventi).

Movente	citato
Nazionalità	54 %
Lingua, accento	25 %
Religione	13 %
Colore della pelle e altre caratteristiche fisiche	12 %
Appartenenza etnica	7 %

5.4 Ambiti della vita in cui la discriminazione è vissuta con particolare frequenza

La discriminazione è vissuta particolarmente spesso nella ricerca di un lavoro e nel quotidiano lavorativo. Sulla ricerca di un alloggio e il tempo libero/la vita notturna i riscontri delle fonti utilizzate sono contraddittori. In tutte le fonti utilizzate (banca dati DoSyRa, raccolta della CFR, indagine CiS) la tendenza è stabile nel tempo.

Tabella 3: ambito della vita teatro della discriminazione secondo diverse fonti. I dati si riferiscono al 2016. In tutte le fonti è possibile citare più ambiti della vita.

Fonte	Ricerca di lavoro	Ricerca di alloggio	Scuola/Studio	Quotidiano lavorativo	Amministrazione pubblica	Tempo libero/Vita notturna	Sistema sanitario	Sport/Vita associativa
DoSyRa	5 %	4 %	9 %	13 %	6 %	4 %	1 %	2 %
CFR			0 %	0 %	4 %			
CiS	26 %	12 %	16 %	30 %	8 %	12 %	4 %	12 %

Negli anni precedenti, i casi registrati nella banca dati DoSyRa si erano spesso verificati nell'amministrazione pubblica. Ora invece in quest'ambito della vita sembra delinearsi, come nel sistema sanitario, un'inversione di tendenza. Nel settore della socialità, al contrario, gli episodi di discriminazione sembrano in aumento (14 episodi su un totale di 245 segnalazioni in case di cura, alloggi assistiti, assicurazioni sociali e servizi sociali nel 2016 contro 11 episodi su 317 segnalazioni nel 2015). In confronto ai valori dell'indagine CiS, le cifre della banca dati DoSyRa relative alla quotidianità professionale sono basse (33 episodi su 245 segnalazioni nel 2016). Nel 2016, gli episodi di discriminazione da parte della polizia sono stati l'8 per cento dei casi

censiti nella banca dati DoSyRa e sono stati citati dal 6 per cento delle persone interpellate nell'indagine CiS. Nell'indagine CiS sono stati rilevati relativamente pochi casi di discriminazione nell'amministrazione pubblica e nel sistema sanitario.

5.5 Forma di discriminazione

La forma o il mezzo di discriminazione sono rilevati in quattro fonti³⁷. 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 2016 lo conferma: il 22 per cento degli interpellati ha dichiarato di essere stato discriminato, ma solo il 4 per cento ha subito violenze fisiche³⁸.

Ci sono grosse differenze tra le fonti: nella banca dati DoSyRa sono censiti casi trattati dai consulenti, mentre la GRA rileva episodi o esternazioni 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 rilevante).

Tabella 4: forma di discriminazione in quattro fonti.

Forma di discriminazione	DoSyRa	GRA	FSCI	CFR
Attentati all'integrità fisica	5 %	2 %	8 %	1 %
Disparità di trattamento e discriminazioni non meglio precisate	46 %	21 %	0 %	0 %
Esternazioni verbali	76 %	14 %	25 %	26 %
Danni alla proprietà	2 %	5 %	4 %	0 %
Diffusione di scritti/supporti audio	1 %	7 %	0 %	3 %
Lettere	0 %	0 %	42 %	31 %
Raduni dell'estrema destra	1 %	14 %	0 %	0 %
Altre	1 %	37 %	21 %	38 %

³⁷ DoSyRa, CFR, GRA, FSCI.

³⁸ Nella tabella 4 le suddivisioni differenziate della banca dati DoSyRa e del rapporto della GRA sono state sistematicamente raggruppate per consentire un confronto.

Dal 2008, nella banca dati DoSyRa il numero di casi di discriminazione ed esternazioni verbali è leggermente aumentato (36 casi su un totale di 105 segnalazioni nel 2008, 132 su 378 nel 2016). È calata al contrario la diffusione di scritti (10 casi nel 2008, 2 nel 2016). Per le altre forme di discriminazione non si osservano grossi cambiamenti. Tra i casi registrati dalla GRA si delinea un aumento delle esternazioni verbali, mentre sono diminuiti gli attentati all'integrità fisica. I valori della raccolta della CFR sembrano stabili nel tempo, ma riflettono anch'essi un calo della diffusione di scritti. Si può supporre che l'aumento dei casi di discriminazione verbale sia almeno in parte dovuto alla diffusione delle esternazioni razziste in Internet e sui media sociali e alla crescente sensibilizzazione, grazie alla quale proprio questi episodi sono denunciati più spesso.

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)³⁹. Poiché però 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 consultori che alimentano la banca dati DoSyRa. Attualmente, i cittadini europei si rivolgono ai consultori meno spesso delle persone provenienti da Paesi dell'Asia, delle Americhe e soprattutto dell'Africa. Gli uomini sono più spesso vittima di discriminazione delle donne, 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).

³⁹ ESS e indagine CiS.

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

Luogo di nascita	Svizzera	Estero	UE/AELS	Resto dell'Europa	Africa	Altro
DoSyRa 2016	19 %	78 %	11 %	4 %	41 %	23 %

5.6.1 Vittime di discriminazione

La banca dati DoSyRa censisce determinate caratteristiche delle persone che chiedono consulenza. Nei casi registrati nella banca dati DoSyRa i richiedenti maschi sono in lieve maggioranza. 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 consultori, 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 degli interpellati discriminati perché appartenenti a un determinato gruppo.

Tabella 6: sentirsi discriminati secondo l'età, indagine CiS del 2016.

Fascia d'età	Si sente discriminato
15–24 anni	28 %
25–39 anni	31 %
40–54 anni	22 %
55–64 anni	20 %
65 e più anni	8 %

Secondo la tabella 6, le esperienze di discriminazione hanno la loro massima diffusione verso la metà della vita e calano nettamente dopo i 65 anni. 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

Gli atteggiamenti razzisti non hanno necessariamente un fondamento ideologico né debbono per forza tradursi in atti discriminatori. 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.

La SUS e la SCP forniscono un quadro sommario dei profili delle persone accusate o condannate. Gli autori di discriminazioni sono perlopiù giovani uomini svizzeri; 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.

Tabella 7: condannati (SUS, 2002–2012) e accusati (SCP, 2016) per sesso (U, D), fasce d'età e nazionalità (in percentuale).

	U	D	0–17	18–34	35–59	60+	Svizzeri	Stranieri
SUS 261^{bis} CP	90 %	10 %	4 %	69 %	23 %	4 %	70 %	30 %
SCP (accusati)	81 %	19 %	9 %	24 %	43 %	24 %	72 %	28 %

Letteratura scientifica, indagini ed esperimenti indicano abbastanza chiaramente chi tende ad avere atteggiamenti negativi nei confronti di migranti o minoranze⁴⁰. Si tratta di persone con un basso livello d'istruzione, un lavoro che richiede poche o nessuna qualifica e valori conservatori, sono avanti negli anni, non hanno contatti con stranieri e non fanno nulla per liberarsi dei pregiudizi. L'indagine CiS dirà se questo riscontro muterà a lungo termine.

⁴⁰ V. 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): 185–99, 2014.

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 malgrado un leggero aumento degli atteggiamenti negativi osservato negli ultimi anni⁴¹. 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»)⁴². La stessa domanda è posta anche in altre indagini, che però prevedono meno categorie di risposte⁴³.

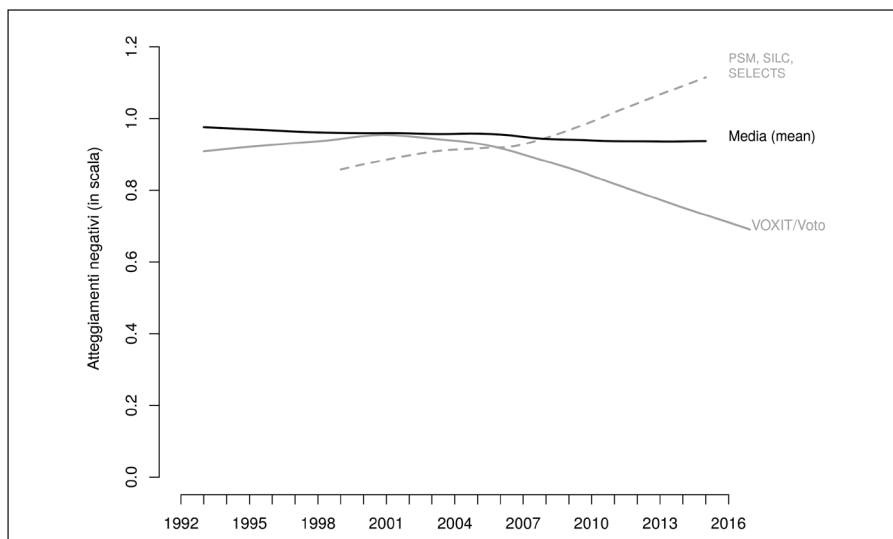


Grafico 4: atteggiamenti contrari alle pari opportunità degli stranieri. Per maggior chiarezza sono raffigurate soltanto le linee di tendenza (LOESS).

⁴¹ Fonti considerate: Indagine sociale europea (ESS), indagine sulla convivenza in Svizzera (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.

⁴² 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 definire tendenze.

⁴³ PSM, MOSAICH-ISSP, SELECTS, SILC.

Mentre secondo i dati VOXIT la quota di intervistati che si pronunciano contro le pari opportunità è in calo, le altre indagini ne rilevano una leggera progressione. Gli ultimi valori rilevati dall'indagine Voto nel 2017 mostrano che circa un terzo della popolazione auspica migliori opportunità per i cittadini svizzeri.

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 degli interpellati che condividono costantemente gli stereotipi negativi riferiti a ciascun gruppo. Ne è risultato che gli atteggiamenti di ostilità verso i musulmani sono i più diffusi (17 % degli interpellati) davanti a quelli verso gli Ebrei (12 %) e a quelli verso i neri (4 %). 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: percentuale di casi nella banca dati DoSyRa (2016) e nella raccolta della CFR (2016).

	Musulmani	Neri	Ebrei
DoSyRa (casi)	14 %	32 %	3 %
CFR (casi)	21 %	26 %	31 %

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. Tuttavia, sembra che ad essere percepiti come fattori di disturbo siano i segnali visibili di un diverso stile di vita (lingua, religione, nomadismo).

Tabella 9: percentuale della popolazione che si sente disturbata dalle caratteristiche indicate, indagine CiS del 2016.

Caratteristica	Si sente disturbato
Colore della pelle	6 %
Nazionalità	6 %
Altra lingua	12 %
Religione	10 %
Nomadismo	21 %

5.8 Conclusioni

Il confronto e la combinazione dei dati di diverse fonti sulla discriminazione razziale consente di formulare considerazioni che non sarebbero altrettanto certe se si basassero su un'unica fonte. Mentre il numero dei casi di discriminazione vissuta è generalmente diminuito negli ultimi anni, quello delle condanne per reati razzisti tende nuovamente ad aumentare negli ultimi tre anni. Resta inoltre il fatto 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. I giovani sono più spesso vittima di discriminazione razziale degli anziani. Il fatto che la discriminazione colpisca soprattutto gli stranieri non costituisce una sorpresa.

Fatta eccezione per la discriminazione basata sulla nazionalità, che dal 2002 al 2014 ha registrato un aumento, in generale la diffusione dei moventi appare relativamente stabile. La discriminazione vissuta si manifesta in misura preponderante nella ricerca di un lavoro o sul posto di lavoro. Visto il timore delle vittime di essere licenziate, 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'Indagine sociale europea (ESS) e soprattutto l'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS), che censiscono le discriminazioni vissute personalmente dagli interpellati. Inoltre, queste indagini 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.

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; 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 tali misure richiedono un elevato livello di cooperazione: sia orizzontale, tra i diversi servizi pubblici, sia verticale, tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

I sottocapitoli che seguono passano dapprima in rassegna le misure e i progetti trasversali rivolti all'intera popolazione, mentre in seguito si concentrano sulla situazione e sulle misure specifiche a singoli ambiti della vita o a favore di singoli gruppi di destinatari, riportando gli sviluppi più importanti dal 2014.

6.1 Misure trasversali a livello nazionale

Le misure trasversali intervengono laddove occorre migliorare la protezione dalla discriminazione di tutti i gruppi della popolazione e in tutti gli ambiti della vita. Oltre agli aiuti finanziari erogati a progetti concreti e alle misure per migliorare l'accesso alla giustizia delle vittime di discriminazione descritte nel capitolo 3, al centro del periodo in esame figura nuovamente anche l'inserimento della protezione dalla discriminazione nei PIC. A questo tema è perciò dedicato il sottocapitolo seguente.

6.1.1 Inserimento della protezione dalla discriminazione nei Programmi d'integrazione cantonali

Nei PIC, la lotta alla discriminazione e l'abbattimento di ostacoli strutturali e individuali all'accesso all'alloggio, al lavoro, alla formazione, alle attività del tempo libero e ad altri importanti ambiti della vita sono componenti vincolanti della promozione dell'integrazione. I Cantoni hanno concordato con la Confederazione l'adozione di misure affinché le vittime di discriminazione possano rivolgersi a consultori competenti e le istituzioni delle strutture ordinarie ricevano sostegno e consulenza sulla protezione dalla discriminazione⁴⁴. Elaborano queste misure singolarmente o nel quadro di gruppi regionali e ne verificano l'efficacia sulla base di obiettivi e indicatori vincolanti. I PIC rappresentano così un piano d'azione nazionale per la lotta alla discriminazione ai sensi delle raccomandazioni internazionali (ONU, ECRI ecc.).

⁴⁴ Le disposizioni per i Cantoni sono state elaborate congiuntamente dalla SEM, dal SLR e dalla CdC.

La SEM è l'autorità federale responsabile dell'insieme dei programmi; il SLR segue i lavori di attuazione nel settore della protezione dalla discriminazione. Il controllo dell'attuazione 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 cantionali 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, senza alcuna pretesa di completezza poiché la valutazione finale della prima fase dei programmi 2014–2017 non era ancora disponibile al momento della redazione del presente rapporto.

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 nove Cantoni, una simile offerta esiste fin dall'avvio dei PIC (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH). Questi Cantoni hanno utilizzato la prima fase dei programmi 2014–2017 per attuare misure destinate a salvaguardare o estendere l'offerta o a svilupparne la qualità (in particolare corsi di formazione continua per consulenti e potenziamento della rilevazione dei casi). Nel gennaio del 2016 ha così potuto aprire i battenti a Berna un nuovo consultorio giuridico che, nella fase iniziale della sua attività, ha provveduto a definire il coordinamento con tutti gli attori rilevanti e a chiarire le procedure di smistamento dei casi (triage). Sono inoltre stati ampliati gli orari d'apertura del consultorio StoppRassismus nei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e Soletta.

Nei restanti 17 Cantoni hanno aperto i battenti altri nuovi consultori. Le offerte sono organizzate in modo diverso a seconda del Cantone. In parte si tratta di servizi interni alla pubblica amministrazione (p. es. VD). Molti offrono una prima consulenza a bassa soglia e trasmettono i casi complessi a servizi specializzati (p. es. il modello vigente nella Svizzera centrale). Una consulenza di tipo spiccatamente giuridico è offerta nei Cantoni di Berna, Friburgo e Vallese; negli altri Cantoni gli utenti sono reindirizzati, a seconda del caso, a consultori specializzati in diritto.

Per numerosi Cantoni non è facile riuscire a offrire servizi di consulenza allo stesso tempo a bassa soglia, competenti, specializzati e in grado di raggiungere effettivamente i gruppi di destinatari. Per quanto riguarda in particolare le nuove offerte, è stato necessario innanzitutto attendere che si sviluppasse la relativa domanda: in alcuni casi ha superato le capacità dei consultori (p. es. SG, VS), in altri è stata inferiore, in altri ancora le richieste non riguardavano in modo specifico la discriminazione, per cui è stato necessario affinare il sistema di smistamento (p. es. BE). I Cantoni che da tempo dispongono di un'offerta di consulenza hanno

osservato che, per stabilizzare la domanda, è necessaria un'opera d'informazione costante. I lavori di preparazione della seconda fase dei PIC (2018–2021) dovranno quindi tenere conto delle risorse umane e finanziarie necessarie per attuare le pertinenti misure di informazione e comunicazione.

Nel periodo in esame sono stati trattati anche aspetti della rilevazione di dati e del monitoraggio su scala cantonale, intercantionale e nazionale. Con le nuove adesioni alla Rete di consulenza per le vittime del razzismo, che conta ora 26 consultori, è stato possibile ampliare ulteriormente la banca dati DoSyRa. Non hanno aderito alla rete, per motivi organizzativi o finanziari, soltanto i Cantoni di Appenzello Interno, Glarona, Grigioni, Uri e Neuchâtel; quest'ultimo, tuttavia, prevede di aderirvi nel 2018. Grazie alla banca dati DoSyRa e alla rete, i Cantoni possono utilizzare 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. Oltre ai servizi già offerti, la rete intende in futuro potenziare le proposte di formazione continua nel settore della protezione dalla discriminazione.

Protezione dalla discriminazione: informazione e consulenza ad amministrazioni pubbliche, 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. Anche nel periodo in esame, per i delegati all'integrazione, la difficoltà principale è stata riuscire ad accedere ad ambiti molto diversi fra loro, come la scuola o la socialità, e promuovervi la disponibilità ad affrontare esplicitamente il tema della protezione dalla discriminazione. Dove non è stato possibile, si sono dovute cercare altre vie. In alcuni casi si è ad esempio potuto includere il tema nei corsi di formazione o formazione continua già proposti o integrarlo nei canali di comunicazione esistenti. Questi lavori di «costruzione» dell'accesso alle diverse strutture ordinarie comportano un onere tutt'altro che trascurabile, ma sono fondamentali per poter attuare in modo efficace e duraturo le misure contro la discriminazione.

Nel periodo in esame, salvo un'unica eccezione, tutti i Cantoni hanno organizzato corsi di formazione e formazione continua. Quasi la metà ha tematizzato esplicitamente la discriminazione (AG, BE, BL, GL, GR, NE, SG, SO, UR, VS, ZG); altri l'hanno trattata nel quadro delle tematiche interculturali. Numerosi delegati all'integrazione hanno constatato una certa riluttanza nell'affrontare il tema della discriminazione razziale. Per questo motivo, prima di poter parlare di possibili misure di sensibilizzazione, hanno dovuto instaurare un rapporto di fiducia

con i responsabili dei settori interessati. Grazie a questo modo di procedere, in alcuni Cantoni (NE, SG, VS, ZG) si è riusciti a sensibilizzare i responsabili delle risorse umane. In altri (AG, BE, FR, GR, NE, TI, ZH) sono stati sensibilizzati i responsabili o interi gruppi di collaboratori del controllo degli abitanti, dei servizi preposti alla naturalizzazione, dei servizi sociali e della polizia o sono stati organizzati eventi per il personale e i quadri delle amministrazioni cantonali e comunali. I Cantoni del Giura e di Basilea Città cercano di favorire la disponibilità ad attuare misure promuovendo la creazione di reti (sotto forma di commissioni o tavole rotonde).

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 diffondere il più possibile la sensibilizzazione al tema con tavole rotonde, offerte culturali e altre manifestazioni (AG, FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS; Città di Berna, Losanna, Lucerna e altri Comuni). Nel Cantone di Basilea Città, la Settimana contro il razzismo è gestita da organizzazioni della società civile con il sostegno delle autorità cantonali. Per mancanza di risorse, dopo aver preso parte alle edizioni 2015 e 2016 il Cantone di Soletta ha dovuto rinunciare a presentare progetti per l'edizione 2017. 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 permettono di creare sinergie e di trovare nuovi partner con cui collaborare.

Numerosi Cantoni hanno adottato anche altre misure contro il razzismo che hanno fatto presa sul pubblico. Ad esempio il Cantone di Zurigo ha condotto una campagna di affissione su vasta scala («Ich bin Zürich – Zürich lebt die Vielfalt») alla quale hanno partecipato in misura determinante anche i Comuni. Nel 2016–2017, la Città di Zurigo ha organizzato con un ottimo successo di pubblico un ciclo di manifestazioni intitolato «Rassismus in der Mitte der Gesellschaft»: durante i sei appuntamenti previsti sono stati trattati in maniera innovativa svariati aspetti del razzismo e della lotta al razzismo.

La protezione dalla discriminazione quale tema trasversale

Oltre agli obiettivi specifici, la protezione dalla discriminazione va inserita come tema trasversale anche negli altri piani di promozione centrali dei PIC. I Cantoni constatano che è necessario intervenire soprattutto nei settori della formazione professionale, dell'integrazione professionale, dell'aiuto sociale e della sanità ed è quindi in questi ambiti che sostengono o realizzano in modo mirato i progetti. Sostengono progetti contro la discriminazione razziale i Cantoni di Basilea Città, Ginevra e Zurigo e la Città di Berna. Una grande maggioranza dei Cantoni sostiene inoltre le iniziative di promozione del dialogo interreligioso, in particolare nel quadro della Settimana delle religioni organizzata ogni anno in novembre.

Per riassumere, il periodo in esame è stato caratterizzato dall'istituzione e dal consolidamento delle offerte di consulenza e dalla pertinente attività di informazione e comunicazione. Le prime esperienze dei consultori vanno valutate nella prospettiva della seconda fase dei PIC. Un numero esiguo di casi può significare che l'offerta non è (ancora) in grado di raggiungere i gruppi di destinatari, mentre un numero elevato pone i consultori già operativi di fronte a problemi di capacità. Si è inoltre rivelato oneroso istituire un sistema di collaborazione e smistamento efficiente con altri servizi di assistenza e consulenza. È poi divenuto manifesto quanto la consulenza e il lavoro di diffusione della sensibilizzazione siano fra loro interdipendenti, nel senso che laddove il razzismo resta un tabù si è molto più riluttanti a ricorrere a offerte di consulenza. Per questo motivo, per la protezione dalla discriminazione, sarà decisivo come verranno assegnate le risorse nella prossima fase dei programmi. Se i fondi basteranno soltanto a garantire un'offerta di consulenza minima (senza misure di comunicazione e sensibilizzazione), la realizzazione dell'obiettivo dei programmi potrebbe essere messa in forse nel suo complesso. Questo sarebbe incompatibile con il fatto che la protezione dalla discriminazione è diventata in tutti i Cantoni una componente indiscussa della promozione dell'integrazione.

6.2 Misure per ambiti della vita

Di seguito sono descritte la situazione attuale e le misure adottate in diversi ambiti della vita o per gruppi specifici della popolazione. I dati del sottocapitolo «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 elaborati dall'UST sulla base di diverse rilevazioni.

Occorre tuttavia tenere presente che dal 2016 nella banca dati DoSyRa è fatta una chiara distinzione tra i casi percepiti come discriminatori dai diretti interessati e i casi associati di discriminazione razziale in base ai criteri dei consultori e che sono presi in considerazione nelle analisi statistiche. Il loro numero è pertanto tendenzialmente più basso rispetto agli anni precedenti. Va inoltre ricordato che gli episodi rilevati e le decisioni dei tribunali rappresentano soltanto una parte dei casi di discriminazione. Sovente, infatti, le vittime non si rivolgono a un consultorio oppure si rivolgono a persone di fiducia o a operatori che non fanno parte della rete. I loro casi non figurano pertanto in nessuna statistica. A questo si aggiunge che soltanto una minima parte dei casi sfocia in una procedura penale.

I dati succitati vengono, nel limite del possibile, integrati con quelli sugli atteggiamenti ricavati dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS). Poiché dal 2016 sono rilevati dall'UST, questi

dati non possono essere comparati con quelli dell'omonimo studio pilota condotto dal 2010 al 2014 dall'istituto di ricerca gfs.bern (cfr. cap. 5.1). Non è pertanto possibile interpretare i risultati sull'arco di un unico periodo ininterrotto. Rispetto ai rapporti precedenti, i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni nella maggior parte degli ambiti della vita vengono ora visualizzati in un grafico. Nel sottocapitolo «Misure di protezione dalla discriminazione», sono illustrati progetti e programmi e studi rilevanti o innovativi.

6.2.1 Economia e lavoro

In Svizzera, il mondo del lavoro è l'ambito di vita in cui sono segnalati più di frequente episodi di discriminazione razziale. È ben vero che i commenti razzisti e i comportamenti discriminatori espliciti sono rari, ma non si può dire lo stesso dei pregiudizi espressi indirettamente, della marginalizzazione, del mobbing, delle frecciate o delle battute «stupide». Questo fenomeno può infliggere ferite psicologiche e generare tensioni all'interno del team di lavoro, che, in ultima analisi, si ripercuotono negativamente sull'azienda e sull'economia in generale.

Le disparità sul posto di lavoro possono avere motivi diversi e non devono essere sistematicamente considerate discriminazioni. Ogni persona si affaccia sul mercato del lavoro con premesse diverse (formazione, selezione scolastica, riconoscimento dei diplomi, statuto di soggiorno ecc.). Le misure per eliminare queste *disparità di mercato* devono cominciare 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 di assunzione, 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 queste disparità sul mercato costituiscono una discriminazione razziale. La discriminazione non colpisce gli stranieri in generale ma, a dipendenza degli stereotipi predominanti, soprattutto le persone con una determinata origine o religione oppure con nomi di origine straniera, a prescindere dalla nazionalità.

Fatti e cifre

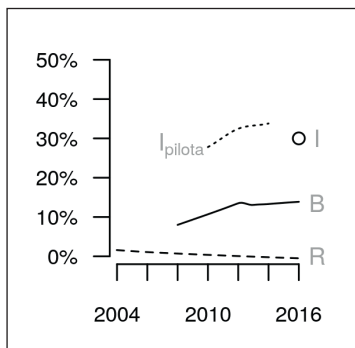


Grafico 1: discriminazione nel mondo del lavoro

Il grafico 1 mostra che la tendenza alla discriminazione nel mondo del lavoro è in rialzo⁴⁵. Nel suo rapporto annuale del 2016, la Rete di consulenza per le vittime del razzismo rileva che il posto di lavoro e lo spazio pubblico sono gli ambiti in cui gli episodi di discriminazione hanno registrato l'incremento maggiore rispetto al 2015⁴⁶. La banca dati DoSyRa ha censito 45 casi nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) rispetto ai 47 del 2015 (su un totale di 317 segnalazioni). Questo corrisponde a un aumento di 5 cinque punti percentuali⁴⁷. Anche nell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) gli interpellati hanno citato il lavoro e lo spazio pubblico come i contesti

in cui sono stati più di frequente oggetto di discriminazione⁴⁸. Il numero dei casi effettivi di discriminazione è nettamente più elevato di quello rilevato dai consultori perché buona parte delle vittime non si rivolge ai servizi di consulenza. Va inoltre tenuto presente che, diversamente dalla fase pilota 2010–2014, nell'indagine CiS condotta nel 2016 la discriminazione nella quotidianità lavorativa e la discriminazione nella ricerca di un posto di lavoro rientrano nella stessa categoria e i valori risultano di conseguenza più elevati. Dal 2005, nella raccolta della CFR non sono più stati censiti casi riferiti al mondo del lavoro: i rapporti di lavoro sono retti principalmente dal diritto privato e la norma penale contro la discriminazione razziale vi trova pertanto applicazione soltanto raramente⁴⁹.

⁴⁵ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: raccolta della CFR (R), banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

⁴⁶ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 7. 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 nel 2016 rispetto all'anno precedente.

⁴⁷ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

⁴⁸ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

⁴⁹ www.ekr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale.

Da diversi altri indicatori emerge che l'accesso al mercato del lavoro continua a essere difficile soprattutto per gli immigrati e le persone con retroterra migratorio⁵⁰. 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 i cittadini svizzeri (risp. il 7,7 % e il 7,5 % contro il 2,7 % nel 2015 e risp. il 7,4 % e il 7,3 % contro il 3,1 % nel 2014)⁵¹. Nel 2015, il 14,7 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 dell'11,4 per cento, tra gli immigrati di prima generazione dell'11,7 per cento e tra quelli di seconda o di generazioni successive del 19,4 per cento⁵². Nel 2015, il 15,8 per cento dei lavoratori dipendenti occupava posti a basso reddito: tra la popolazione senza retroterra migratorio questa quota scendeva al 13,3 per cento per salire al 19,5 per cento tra la popolazione con retroterra migratorio e al 20,4 per cento, per la maggioranza donne, tra gli immigrati di prima generazione (un dato che fa pensare a possibili discriminazioni multiple)⁵³.

Queste differenze non dimostrano di per sé la presenza di discriminazioni né toccano tutti i gruppi di popolazione potenzialmente a rischio, ma sono un indizio che l'integrazione professionale degli immigrati e dei loro discendenti non è ancora un'ovvietà.

Misure di protezione dalla discriminazione

In Svizzera, il compito di disciplinare il mercato del lavoro spetta alle parti sociali, che sono anche le prime a essere chiamate a sviluppare misure contro la discriminazione. Nel quadro del Dialogo sull'integrazione della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), Confederazione, Cantoni, Città, Comuni e rappresentanti dell'economia hanno definito per gli anni 2012–2016 15 obiettivi concreti e misurabili per promuovere l'integrazione dei lavoratori stranieri, rimuovere gli ostacoli all'integrazione ed eliminare le discriminazioni. Il 3 novembre 2016, i partner del Dialogo sull'integrazione hanno tracciato un bilancio globalmente positivo. Gli obiettivi

⁵⁰ Per la definizione della tipologia secondo lo statuto migratorio v. www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Popolazione secondo lo statuto migratorio > Tipologia.

⁵¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Erwerbslosenquote gemäss ILO (in tedesco e francese).

⁵² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit (in tedesco e francese).

⁵³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne (in tedesco e francese).

formulati inizialmente nei tre campi d'azione Informazione e sensibilizzazione, Lingua e formazione e Integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente sono stati per lo più raggiunti e la collaborazione tra Stato e privati è sensibilmente migliorata. Il dialogo ha funzionato bene sul piano nazionale e in parte cantonale, ma non è stato possibile trasferirne gli intenti a livello comunale⁵⁴.

L'integrazione professionale delle persone con retroterra migratorio è anche uno degli obiettivi del Programma nazionale contro la povertà avviato nel 2013 dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni, le Città e i Comuni per gli anni 2014–2018. Il programma sostiene con circa 9 milioni di franchi anche misure e progetti volti ad affrontare la questione degli svantaggi sociali riconducibili alla migrazione⁵⁵.

Negli anni in esame, il SLR ha sostenuto vari progetti contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro promossi da ONG, associazioni e imprese (in totale 5 progetti per un importo complessivo di 35 000 franchi) incentrati sulla sensibilizzazione alla gestione della diversità nelle imprese e sulla formazione continua in campo giuridico. Il Sindacato dei servizi pubblici e sociosanitari (SSP/VPOD) ha ad esempio proposto nel 2017 un corso di formazione continua sulle norme vigenti a tutela dalla discriminazione razziale sul posto di lavoro⁵⁶.

Dal 2015, il Centro svizzero di servizio Formazione professionale (CSFO) mette a disposizione dei formatori professionali e delle aziende formatrici una raccolta di promemoria intitolata «Pari opportunità e relazioni adeguate». Oltre a quello sulla violenza, sulle pari opportunità e su vari altri argomenti, è offerto anche un promemoria sul razzismo con raccomandazioni su come agire in situazioni concrete⁵⁷.

In un parere del 2016, la CFM ha lanciato un appello in favore di condizioni di lavoro eque per tutti e della rimozione in modo sistematico degli ostacoli all'accesso al mercato del lavoro. Per i nuovi immigrati devono essere create offerte che consentano loro di imparare la lingua

⁵⁴ www.dialogo-integrazione.ch > Lavoro.

⁵⁵ www.contro-la-poverta.ch.

⁵⁶ www.vpod.ch > mitmachen > Service und Vorteile für Mitglieder > Bildungsangebote des VPOD.

⁵⁷ www.formazioneprof.ch > Temi > Promemoria della formazione professionale > Pari opportunità e relazioni adeguate.

del luogo e di acquisire prime esperienze professionali. A spianare la strada all'integrazione nella vita professionale⁵⁸ potrebbero inoltre contribuire programmi di mentoring e coaching.

I Cantoni hanno definito obiettivi per il settore del lavoro nel quadro dei PIC. Nel 2015, la Commissione per l'integrazione dei migranti e delle migranti e la prevenzione del razzismo (CMR) del Cantone di Friburgo ha elaborato una guida per sensibilizzare i datori di lavoro privati e pubblici alle importanti tappe dell'integrazione professionale dei migranti e delle migranti e informarli sugli strumenti a disposizione. Il documento incoraggia ad esempio a promuovere corsi di formazione continua sull'eterogeneità della società ed è corredato di una lista di controllo per sostenere le imprese nel processo di assunzione di collaboratori di origine straniera⁵⁹.

Nel quadro dei PIC, i Cantoni attribuiscono una particolare importanza all'accesso al mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. In tutti i Cantoni sono loro messi a disposizione offerte per imparare a presentare una candidatura, impieghi di breve durata, corsi di formazione continua e possibilità di formazione abbreviata. Queste prestazioni sono rivolte in particolare ai giovani, affinché possano ottenere migliori qualifiche professionali. Sono state inoltre promosse altre iniziative, come la campagna «Chance», avviata nel 2016 dal Cantone di Basilea Città e il cui obiettivo è trovare partner del mondo economico e attivi sul piano sociale per favorire l'integrazione professionale e, appunto, sociale dei rifugiati⁶⁰.

Nel 2013, l'Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES) ha avviato una campagna pluriennale sul tema delle pari opportunità («Chancengleichheit zählt sich aus») che ha potuto contare sul sostegno, in veste di partner, dell'Unione svizzera degli imprenditori (USI). Nella prima fase, sono state presentate imprese che promuovono attivamente le pari opportunità.

⁵⁸ www.ekm.admin.ch > Attualità > News > Informazioni per i media 2016 > Ripensare l'accesso al mercato del lavoro (comunicato stampa del 19.12.2016).

⁵⁹ www.fr.ch/imr > Kommission für die Integration KMR > Publikationen > Empfehlungen für Arbeitgebende (in tedesco e francese).

⁶⁰ www.chance-basel.ch.

Nel 2016, durante la seconda fase, è stata istituita una piattaforma per mettere in contatto le imprese con la potenziale forza lavoro qualificata presente tra i migranti⁶¹. L'ACES ha inoltre pubblicato un opuscolo sul potenziale di personale qualificato non sfruttato⁶².

6.2.2 Scuola e formazione

La formazione è un fattore chiave per l'integrazione professionale e sociale e l'economia deve poter attingere a una popolazione adeguatamente formata. Ciò nonostante, l'accesso alla formazione non è uguale per tutti. Nel settore della formazione strutturato in chiave federale, le misure contro la discriminazione razziale possono essere attuate soltanto con una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. Le misure concernono un ampio spettro di attori e vanno dal settore prescolastico all'università, alla formazione professionale di base e continua.

Fatti e cifre

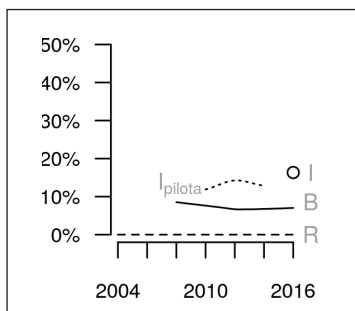


Grafico 2: discriminazione in ambito scolastico e formativo

Dal grafico 2 emerge una tendenza generale all'aumento della discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo⁶³. Dopo un leggero calo, dal 2013 gli episodi rilevati dai consultori sono di nuovo in crescita. La banca dati DoSyRa ha censito 21 casi nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 19 nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni)⁶⁴. L'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) non permette invece di identificare una tendenza univoca: nella fase pilota 2010–2014, la quota di vittime di discriminazione nell'ambito scolastico e formativo aveva registrato un calo dopo aver toccato il punto massimo nel 2012.

⁶¹ <https://chancen-geben.heks.ch> > Porträts (in tedesco e francese).

⁶² <https://chancen-geben.heks.ch> > Hintergründe > Studie: Fachkräftemangel – inländisches Potenzial nutzen (in tedesco e francese).

⁶³ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: raccolta della CFR (R), banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

⁶⁴ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

I casi emersi dell'indagine condotta dall'UST nel 2016 sono invece nettamente più numerosi di quelli del 2014. Anche qui i dati dell'indagine generalmente più elevati rispetto a quelli dei consultori sono da ricondurre al fatto che non tutte le persone colpite fanno ricorso alla consulenza. Dal 2012 la raccolta della CFR non ha più registrato alcun caso di discriminazione razziale in ambito scolastico e formativo⁶⁵. 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. In un'indagine condotta per la prima volta nel 2016 dal Centro di competenza nazionale sulla ricerca (NCCR), la formazione è, unitamente al mondo del lavoro, il contesto citato più frequentemente come teatro di discriminazione, ossia dal 47 per cento di coloro che hanno affermato di essere stati discriminati negli ultimi 24 mesi⁶⁶.

In parziale contraddizione con questi risultati, sembra invece crescere tra la popolazione svizzera il numero di persone che accettano la presenza di allievi stranieri a scuola. Nell'indagine CiS sempre meno intervistati concordano con l'affermazione che i bambini provenienti da altre culture impediscono una buona formazione dei bambini svizzeri (2010: 45 %; 2012: 38 %; 2014: 34 %; 2016: 30 %)⁶⁷. Il retroterra migratorio continua tuttavia a giocare un ruolo importante nella carriera scolastica e professionale, come confermano gli indicatori seguenti rilevati nel periodo in esame⁶⁸. Al livello secondario II, la popolazione svizzera era fortemente sovrarappresentata rispetto a quella con retroterra migratorio⁶⁹. Gli adolescenti con retroterra migratorio hanno abbandonato la scuola anzitempo in misura significativamente maggiore rispetto ai loro coetanei svizzeri⁷⁰. Secondo il barometro dei posti di tirocinio della Confederazione, nel 2016 la percentuale dei giovani stranieri in coda di attesa senza conferma era quasi

⁶⁵ www.ekr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale.

⁶⁶ Il campione dell'indagine è formato da circa 6000 persone. Va tuttavia tenuto considerato che, contrariamente all'indagine CiS, sono state interpellate soltanto persone con retroterra migratorio. Le cifre sono pertanto più elevate e non si prestano a un confronto con l'indagine CiS. www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey.

⁶⁷ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

⁶⁸ Per una visione d'insieme del sistema formativo svizzero: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungssystem (in tedesco e francese).

⁶⁹ Sono stati rilevati i livelli di formazione «scuola dell'obbligo», «livello secondario II» e «livello terziario»: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Schlüsselindikatoren > Bildung > Höchste abgeschlossene Ausbildung (in tedesco e francese).

⁷⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > frühzeitige Schulabgänger/innen (in tedesco e francese).

il doppio rispetto a quella degli svizzeri (il 13 % contro il 7 %) ⁷¹. Questo dato è paragonabile a quelli degli anni precedenti.

Nel rapporto del CONVEGNO 2015 dedicato alla discriminazione e alle pari opportunità nel sistema educativo (cfr. sotto) si constata che gli scolari con retroterra migratorio sono sovrarappresentati nelle scuole e nelle classi speciali e che gli adolescenti stranieri hanno difficoltà nettamente maggiori rispetto ai loro coetanei svizzeri a trovare un posto di apprendistato dopo la scuola dell'obbligo ⁷².

Misure di protezione dalla discriminazione

Poiché le disparità dipendono in parte anche da fattori esterni al sistema educativo (p. es. ostacoli di natura linguistica o difficoltà di integrazione), le misure di protezione dalla discriminazione sono strettamente connesse con quelle d'integrazione.

I Cantoni hanno adottato numerose e differenziate misure per migliorare l'accesso alla formazione. Molti puntano sul lavoro con i genitori per abbattere gli ostacoli all'integrazione e per assicurare pari opportunità nell'accesso. I genitori all'oltramarino vengono ad esempio informati in incontri e con documentazione sugli aspetti legati alla scuola e alle offerte di sostegno.

Il già citato CONVEGNO 2015 organizzato dalla Commissione educazione ed emigrazione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) era dedicato alla discriminazione e alle pari opportunità nel sistema educativo. Specialisti del settore della formazione e della migrazione hanno approfondito la questione dell'incidenza dell'origine sociale e dello statuto migratorio sulle opportunità nel sistema educativo. In un workshop è stata affrontata con un approccio pratico la questione della discriminazione nella quotidianità scolastica ⁷³.

⁷¹ Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. Barometro dei posti di tirocinio agosto 2016 – Rapporto dettagliato dei risultati. Berna, 2016, pag. 75.

⁷² Haenni Hoti, Andrea (ed.): Equity – Diskriminierung und Chancengleichheit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus. Berna, 2015, pag. 51–89.

⁷³ www.edk.ch > Arbeiten > Bildung und Migration > CONVEGNO: Fachtagung der EDK (in tedesco e francese).

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 siano ben integrati, parlino una lingua nazionale e vi abbiano frequentato la scuola dell'obbligo per almeno cinque anni. Al deposito della domanda devono inoltre rivelare la loro identità⁷⁴. Secondo l'analisi della CFM, la severità dei requisiti fa sì che soltanto di rado vengano presentate domande in questo senso⁷⁵. In considerazione di queste difficoltà, la SEM sta valutando possibili varianti per adeguare l'articolo 30a dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

Per prevenire l'insorgere di tendenze razziste è fondamentale una sensibilizzazione precoce e adeguata all'età nel contesto scolastico. Dal dicembre del 2015 al dicembre del 2016, il SLR ha sostenuto con circa 300 000 franchi (importo equivalente a quello degli anni precedenti) 24 progetti di ogni livello scolastico. L'esame, la valutazione, l'accompagnamento e la valutazione finale sono svolti dalla fondazione Éducation21⁷⁶. I progetti hanno affrontato temi quali il comportamento nei confronti degli stranieri, i meccanismi di esclusione, il coraggio civile, l'Olocausto e il razzismo nella quotidianità. La fondazione sostiene inoltre progetti che promuovono l'educazione ai diritti umani nelle scuole a cui il SLR accorda aiuti finanziari per un ammontare di 35 000 franchi l'anno.

In questo ambito sono attivi anche organi non statali. Dall'estate del 2016, la GRA mette a disposizione di allievi e insegnanti uno strumento di e-learning per approfondire temi connessi con i diritti umani e la discriminazione⁷⁷. ONG regionali, come il CICAD nei Cantoni di Ginevra e Vaud, organizzano per le scuole corsi ed eventi di sensibilizzazione specifici sul razzismo e la discriminazione⁷⁸.

⁷⁴ www.sem.admin.ch > Attualità > News > Sans-papiers in Svizzera: studio 2015 (comunicato stampa del 25.04.2016).

⁷⁵ www.ekm.admin.ch > Immigrazione & Soggiorno > I «sans-papiers» > Apprendistato per i giovani «sans-papiers».

⁷⁶ In quanto centro di competenza nazionale, Éducation21 coordina e promuove su mandato di Confederazione, Cantoni e società civile l'educazione allo sviluppo sostenibile (ESS).

⁷⁷ www.gra.ch > Bildung > E-Learning Tool (in tedesco e francese).

⁷⁸ www.cicad.ch > La CICAD en action > Dialogue et pédagogie > Sensibilisation dans les écoles.

6.2.3 Alloggio

Regolarmente vengono pubblicati annunci per la locazione di alloggi che tentano di escludere direttamente o indirettamente potenziali locatari di una determinata nazionalità o religione. Frequenti sono anche i casi di mancata concessione o disdetta di contratti di locazione o di rifiuto di contratti di sublocazione per motivi discriminatori. Le discriminazioni multiple – fondate sulla combinazione di criteri quali l'origine, il colore della pelle o la religione con la situazione socioeconomica, il sesso, la disabilità ecc. – hanno un impatto particolarmente negativo sulla situazione abitativa.

I meccanismi di esclusione e la discriminazione non solo ledono i diritti delle singole vittime, ma si ripercuotono anche sull'intero contesto abitativo e sullo sviluppo del quartiere. L'aumento della segregazione della popolazione straniera 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.

Fatti e cifre

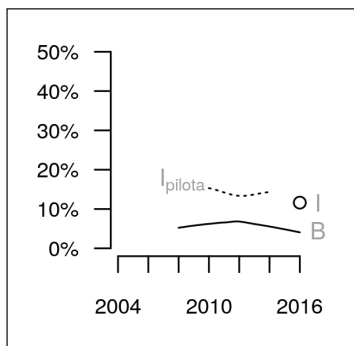


Grafico 3: discriminazione nella ricerca di un alloggio

Dal grafico 3 si nota come la discriminazione razziale sul mercato dell'alloggio sia tendenzialmente in calo⁷⁹. Dopo il picco toccato nel 2012, i consulenti registrano una riduzione: la banca dati DoSyRa ha censito 11 casi (su un totale di 245 segnalazioni) di discriminazione razziale nella categoria «mercato dell'alloggio/locazione» nel 2016 e 14 nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni). Nella sottocategoria «vicinato/quartiere» sono stati rilevati 17 casi nel 2016 e 36 nel 2015⁸⁰. Un quadro analogo emerge dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS): la quota di persone che hanno dichiarato di avere subito discriminazioni sul mercato dell'alloggio, ancora in leggera

⁷⁹ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

⁸⁰ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

ascesa nel 2014, nel 2016 ha toccato il suo livello più basso. L'indagine ha sondato anche gli atteggiamenti razzisti nel vicinato, che, al contrario, sono in crescita dal 2012 (2016: 19 %; 2014: 13 %; 2012: 8 %; 2010: 17 %). Nel 2016, il 7 per cento degli interpellati ha affermato che la nazionalità dei vicini è rilevante, per l'11 per cento lo è la lingua o la religione e per 5 per cento il colore della pelle⁸¹.

Nella categoria «vicinato», la raccolta della CFR riporta 4 condanne nel 2016 e una nel 2015⁸².

In base agli 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 (il 18,9 % contro il 14,8 %). La quota di persone che vivono in un quartiere considerato rumoroso è nettamente maggiore tra le persone con retroterra migratorio rispetto a quelle senza retroterra migratorio (il 24,1 % contro il 15,1 %)⁸³. 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 (17.10 fr. contro 15.50 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 (16.90 fr.)⁸⁴.

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 le persone vittima di discriminazione è determinante poter beneficiare di una consulenza. Per questa ragione, l'offerta di consulenza dei Cantoni nel quadro dei PIC assume un ruolo di rilievo nella lotta alla discriminazione, a complemento dei consultori pubblici e privati (specializzati in diritto della locazione).

⁸¹ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

⁸² www.ekr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Contesto sociale.

⁸³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm (in tedesco e francese).

⁸⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittlicher Mietpreis pro m² (in tedesco e francese).

In tutti i Cantoni sono in corso progetti per sensibilizzare la popolazione e le autorità al problema della discriminazione e per promuovere la partecipazione alla vita sociale nei quartieri e nei Comuni. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, la fondazione Domicil procura ogni anno un centinaio di 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 fronti⁸⁵. 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 abitativa⁸⁶. Anche in altri Cantoni organizzazioni private prestano aiuto nella ricerca dell'alloggio o in caso di conflitto.

Con il programma «Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative», dal 2008 al 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. Il bilancio finale è positivo e molte misure vengono portate avanti da promotori pubblici o privati, che contribuiscono così a uno sviluppo unitario e coordinato dei quartieri e dei Comuni prevenendo il rischio di espansione dispersiva e segregazione⁸⁷. Il Consiglio federale ha conferito all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) l'incarico di elaborare un nuovo programma nel quadro della politica degli agglomerati della Confederazione 2016+. Intitolato «Coesione nei quartieri», il programma è volto a garantire, insieme ai Comuni, l'integrazione sociale dei vari gruppi della popolazione, tenendo conto delle diverse esigenze che si manifestano in seno a una società multiculturale⁸⁸.

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

⁸⁵ www.domicilwohnen.ch.

⁸⁶ www.ig-wohnen.ch.

⁸⁷ www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Programmi e progetti > Projets urbains.

⁸⁸ www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Strategia e pianificazione > Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+.

sostenuti fino al 2020 Comuni rurali che con progetti innovativi rafforzano la coesione sociale e la partecipazione della popolazione⁸⁹.

Nel periodo in esame, sono stati espressi pareri a priori negativi e pregiudizi in merito alla ricerca di alloggi per richiedenti l'asilo (p. es. nel 2015 sul previsto centro di partenza Guglera [FR] e nel 2016 sul previsto alloggio per richiedenti l'asilo a Muhen [AG]). L'esperienza insegna che il verificarsi di simili episodi può essere evitato con un adeguato impegno della società civile, come dimostrano i progetti volontari dei Comuni di Menzingen (ZG) o Riggisberg (BE), che hanno contribuito a far sì che i richiedenti l'asilo venissero meglio accettati dalla popolazione.

Il presente rapporto si sofferma nei capitoli 6.3.5 e 6.3.6 sulla questione specifica della situazione abitativa dei nomadi.

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 di un 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 latente o indiretta.

⁸⁹ www.periurban.ch > Periurban > Programm (in tedesco e francese).

Fatti e cifre

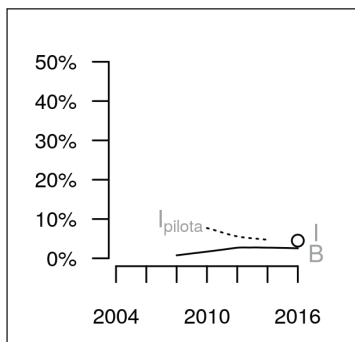


Grafico 4: discriminazione nel settore sanitario

Nel grafico 4 si notano le tendenze opposte dei dati dei consultori e di quelli dell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) sulle discriminazioni nel settore sanitario⁹⁰. Il numero delle consulenze aumenta, mentre in base all'indagine CiS sono in leggero calo i casi di discriminazione vissuta (2016: 4,5 %; 2014: 5 %; 2012: 5 %; 2010: 9 %) ⁹¹. La banca dati DoSyRa riporta 3 casi di consulenza nel settore sanitario nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 10 casi nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni) ⁹². In termini percentuali, nel 2016 entrambe le fonti si situano a un livello basso.

Dagli indicatori dell'integrazione dell'UST emerge che la migrazione può avere ripercussioni negative sulla salute o rappresentare un ostacolo all'accesso alle cure mediche se è unita a caratteristiche come un basso livello d'istruzione, condizioni di lavoro o di vita difficili o non conoscenza delle lingue nazionali ⁹³. Nel 2014, l'1,3 per cento della popolazione ha rinunciato a esami medici per motivi finanziari. La popolazione con retroterra migratorio lo ha fatto nettamente più spesso rispetto ai cittadini svizzeri (il 2,5 % contro lo 0,6 %). Il divario è ancora più evidente per quanto riguarda le visite odontoiatriche: la popolazione con retroterra migratorio di prima generazione e quella di seconda o di generazioni successive vi rinunciano nettamente più spesso dei cittadini svizzeri (rispettivamente l'8,7 % e il 6,2 % contro il 2,8 %) ⁹⁴. Il tasso di mortalità è leggermente superiore tra i neonati di madri nate all'estero rispetto a quelli di madri nate in Svizzera (il 4,2 ‰ con il 3,4 ‰). La mortalità dei neonati di madri extracomuni-

⁹⁰ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

⁹¹ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza in Svizzera.

⁹² Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

⁹³ Statistiche della salute 2014. Ufficio federale di statistica, 2014, pag. 11-12 (in tedesco e francese).

⁹⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Zugang zu medizinischen Leistungen (in tedesco e francese).

tarie è più elevata rispetto a quella dei neonati di madri provenienti dagli Stati UE27 e AELS (il 4,8‰ contro il 3,6‰)⁹⁵.

Misure di protezione dalla discriminazione

Il programma «Migrazione e salute» dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), avviato nel 2002, contribuisce a promuovere le pari opportunità e l'integrazione dei migranti residenti in Svizzera. Alla fine del 2017 giungerà a termine e dal 2018 le misure principali verranno integrate nei compiti dell'UFSP e nelle strategie della Confederazione. I provvedimenti più importanti nell'ambito dell'alfabetizzazione sanitaria e delle informazioni sanitarie verranno proseguiti. S'intende in particolare rafforzare le competenze dei professionisti della salute nella gestione dei migranti e promuovere l'interpretariato culturale in ambito sanitario⁹⁶. Nel quadro del programma, l'UFSP e il SLR hanno avviato nell'autunno del 2015 un progetto di ricerca volto a migliorare l'assistenza perinatale delle migranti. Nel 2017, lo studio sulla comunicazione senza barriere nell'assistenza ostetrica delle migranti alloglotte («BRIDGE») fornirà primi risultati sulle possibilità di migliorare la comprensione tra le migranti che non parlano tedesco e gli specialisti e il coordinamento tra i vari servizi⁹⁷.

Mediante il progetto «Swiss Hospitals for Equity – Migrant Friendly Hospitals» l'UFSP promuove, assieme all'associazione degli ospedali svizzeri H+, l'istituzione di centri di competenza che tengano conto delle esigenze della popolazione migrante. Nel novembre del 2016, gli otto ospedali partecipanti hanno presentato nel quadro di una conferenza nazionale aspetti della quotidianità clinica e discusso con rappresentanti del mondo politico e della ricerca e professionisti della salute di pari opportunità e qualità nell'assistenza medica. In diversi workshop

⁹⁵ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Säuglingssterblichkeitsrate (in tedesco e francese).

⁹⁶ www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nationales Programm Migration und Gesundheit > Zukunft des Programms Migration und Gesundheit (in tedesco e francese).

⁹⁷ www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nationales Programm Migration und Gesundheit > Forschung Migration und Gesundheit > Laufende Forschungsprojekte Migration und Gesundheit (in tedesco e francese).

sono stati approfonditi temi quali la gestione della diversità, la competenza transculturale e le pari opportunità nel settore sanitario come pure gli effetti delle disparità di trattamento sulle salute di chi le subisce⁹⁸.

Il 27 giugno 2014 la CTA ha adottato, in veste di promotrice del dialogo integrativo «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano», 13 raccomandazioni concrete rivolte ai servizi statali per ottimizzare le condizioni quadro per un buono sviluppo fisico, mentale e sociale nella prima infanzia – per tutti i bambini, a prescindere dalle loro origini. Ha preso inoltre atto di raccomandazioni rivolte ad attori non statali⁹⁹. Il miglioramento dell'accesso alle informazioni sulla gravidanza e sui lattanti e alle pertinenti possibilità di assistenza è stato oggetto di un numero particolarmente elevato di progetti in tutta la Svizzera (volti p. es. a rafforzare la salute di donne e bambini, ad assicurare l'interpretariato interculturale ecc.)¹⁰⁰.

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

Diversi progetti adottano un approccio proattivo per raggiungere i migranti che non hanno accesso alle consuete offerte e informazioni. Questa procedura a bassa soglia prevede che siano gli specialisti a recarsi presso i gruppi target (p. es. «Vitalina» nei Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Basilea Città e Soletta o «Primano» nella Città di Berna).

⁹⁸ www.hospitals4equity.ch > Media & Pubblicazioni.

⁹⁹ www.tak-cta.ch > Medienmitteilungen > Integrationsdialog «Aufwachsen – gesund ins Leben starten»: Empfehlungen liegen vor (comunicato stampa del 27.06.2014, in tedesco e francese).

¹⁰⁰ www.dialogo-integrazione.ch > Prima infanzia > I progetti del dialogo.

La Croce Rossa Svizzera (CRS) promuove diversi programmi e progetti contro il razzismo e la discriminazione in ambito sanitario. In workshop di sensibilizzazione e formazione, analizza con specialisti e istituzioni la questione del razzismo e della discriminazione nei rispettivi contesti sociali e illustra strategie e strumenti per prevenire la discriminazione razziale sul posto di lavoro¹⁰¹. Il portale migesplus.ch della CRS offre inoltre documenti in più lingue su questioni attinenti alla salute con l'obiettivo di assicurare un accesso paritario alle informazioni sanitarie in Svizzera¹⁰².

Il sistema sanitario è chiamato sempre più spesso a occuparsi anche di questioni relative all'invecchiamento. Il Forum nazionale Anzianità e migrazione ha organizzato una conferenza su come invecchiare in buona salute, in occasione della quale ha presentato un piano di misure con sei campi d'azione. Le organizzazioni che ne fanno parte chiedono un accesso paritario e facilitato alle offerte di promozione della salute e dell'integrazione per i migranti anziani, competenza transculturale nelle istituzioni, coordinamento tra le organizzazioni, la promozione di progetti di ricerca e la rappresentanza degli interessi dei migranti anziani a livello politico¹⁰³.

6.2.5 Settore sociale

La Costituzione federale garantisce a chi è nel bisogno l'assistenza e i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa (art. 12). Gli obiettivi sociali 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, ad esempio tra assicurati svizzeri e stranieri, senza che questo sia considerato una discriminazione ingiustificata.

L'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza, regolamentati sul piano cantonale e in parte comunale, prevedono invece forme di aiuto in funzione del bisogno destinate a tutte le persone in stato di necessità che si trovano sul territorio svizzero. La loro finalità è aiutare chi è in stato

¹⁰¹ www.redcross.ch > Für Sie da > Gesundheit / Integration > Gegen Rassismus und Diskriminierung (in tedesco e francese).

¹⁰² www.migesplus.ch.

¹⁰³ www.alter-migration.ch > Tagung 16.11.2016 (in tedesco e francese).

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).

Fatti e cifre

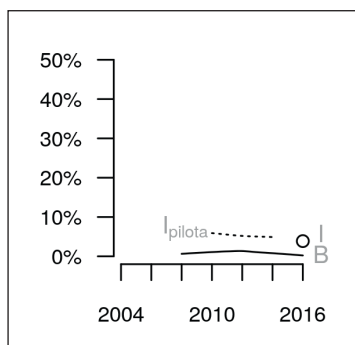


Grafico 5: discriminazione nel settore sociale

Sia nel settore delle assicurazioni sociali sia in quello dell'aiuto sociale sono disponibili pochi dati specifici sulla discriminazione razziale. Le fonti consultate permettono di rilevare differenze e/o disparità di trattamento basate sulla nazionalità o lo statuto di soggiorno, ma non discriminazioni ingiustificate fondate su altre caratteristiche, quali il colore della pelle o l'appartenenza religiosa. Anche nel grafico 5, quindi, le discriminazioni nel settore sociale sono poco visibili: né i dati dei consultori né quelli dell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CIS) permettono di individuare una tendenza¹⁰⁴. Nel 2016, la banca dati DoSyRa ha censito 14 casi su un totale di 245 segna-

lazioni nelle categorie rilevanti per l'ambito sociale (servizi sociali: 8; assicurazioni sociali: 1; case di cura/alloggi protetti: 5). Nel 2015, erano stati 11 su 317 (servizi sociali: 9; assicurazioni sociali: 0; case di cura/alloggi protetti: 2)¹⁰⁵. Nel complesso, si registra quindi un lieve aumento, ma il settore dei servizi sociali, che conta il maggior numero di casi, resta essenzialmente stabile. La raccolta della CFR non rileva specificamente il settore sociale.

La situazione materiale dei diversi gruppi della popolazione svizzera è rimasta pressoché invariata dall'ultimo rapporto. Secondo gli indicatori dell'integrazione dell'UST, nel 2014 la quota della privazione materiale era quasi tre volte superiore tra le persone con retroterra migratorio rispetto a quelle senza retroterra migratorio (il 7,7 % contro il 2,6 %)¹⁰⁶ e il tasso di rischio

¹⁰⁴ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CIS (I).

¹⁰⁵ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

¹⁰⁶ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Materielle Entbehrung (in tedesco e francese).

povertà significativamente superiore tra le prime rispetto alle seconde (il 15,3 % contro il 9,9 %) ¹⁰⁷. Anche il tasso di povertà era più alto tra gli stranieri e le persone nate all'estero rispetto ai cittadini svizzeri e alle persone nate in Svizzera (il 7,7 % contro il 6,3 %) ¹⁰⁸. Nel 2015, 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 6,2 % contro il 2,2 %) ¹⁰⁹.

Essere al beneficio di prestazioni dell'aiuto sociale ha una conseguenza diretta per i candidati alla cittadinanza svizzera. Già oggi può essere motivo di rifiuto della domanda di naturalizzazione nelle procedure di competenza della Confederazione e diversi Cantoni lo prevedono anche espressamente (AG, BE, GR, SG, SH, SZ, ZH). La nuova ordinanza di applicazione della rivista legge sulla cittadinanza (LCit; RS 141.0), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2018 (cfr. cap. 6.2.10), concretizza questo principio: le domande di naturalizzazione di persone che hanno percepito prestazioni dell'aiuto sociale nei tre anni precedenti la presentazione della domanda o che ne percepiscono durante la procedura di naturalizzazione sono respinte (se in questo periodo le prestazioni vengono restituite, il motivo di rifiuto viene a cadere). Si tratta di una disposizione minima: i Cantoni sono liberi di adottare norme più severe. Il rapporto esplicativo del Consiglio federale specifica tuttavia che la percezione di prestazioni dell'aiuto sociale non costituisce un ostacolo assoluto alla naturalizzazione e che in sede di valutazione occorre tenere conto anche del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e del principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Devono in particolare essere prese in considerazione le circostanze personali nel singolo caso (p. es. disabilità, malattia, obblighi assistenziali o prima formazione formale) ¹¹⁰. Ciò nonostante, 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.

¹⁰⁷ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsgefährdungsquote (in tedesco e francese).

¹⁰⁸ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsquote (in tedesco e francese).

¹⁰⁹ Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2015: Invariata al 3,2 % la quota di aiuto sociale. Ufficio federale di statistica, 2016, pag. 2.

¹¹⁰ Dipartimento federale di giustizia e polizia. Disegno di ordinanza sulla cittadinanza svizzera. Rapporto esplicativo. Aprile 2016, pag. 19–21.

La discriminazione razziale colpisce in modo particolarmente duro le persone con uno status sociale precario. Per loro è più difficile sottrarsi cambiando appartamento o lavoro o assumersi i rischi insiti in un processo. Come il fenomeno della discriminazione multipla in generale, anche la correlazione tra status socioeconomico e discriminazione razziale è ancora poco studiata in Svizzera.

Misure di protezione dalla discriminazione

Il Programma nazionale contro la povertà 2014–2018 pone l'accento su misure volte a promuovere le pari opportunità delle persone socialmente svantaggiate o con un basso livello di scolarizzazione (sostegno alla prima infanzia, integrazione sociale e professionale, prevenzione della povertà delle famiglie, miglioramento della situazione abitativa ecc.). Sotto la direzione operativa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Confederazione, Cantoni, Città e Comuni e organizzazioni della società civile rafforzano la prevenzione e la lotta alla povertà (in particolare tramite scambi di esperienze e informazioni e il coordinamento tra i diversi attori)¹¹¹.

Nel settore delle assicurazioni sociali, di competenza della Confederazione, il rispetto del divieto di discriminazione può essere fatto valere dapprima mediante ricorso amministrativo e successivamente dinanzi a un tribunale. L'osservanza delle norme giuridiche relative all'aiuto sociale e al soccorso d'emergenza soggiace all'esclusivo controllo dei tribunali: né il Consiglio federale né l'Amministrazione federale hanno il diritto di vigilare sull'operato dei Cantoni.

Il settore sociale riveste un ruolo importante in relazione all'offerta di consulenza per le vittime di discriminazione razziale: i servizi specializzati nella consulenza sociale possono infatti intervenire soltanto se i servizi assegnanti sono sensibilizzati all'argomento e conoscono l'offerta di consulenza specializzata. In questo ambito entrano in gioco soprattutto gli operatori sociali. Per sostenerli in questo compito, l'associazione professionale per il lavoro sociale AvenirSocial e il SLR hanno elaborato la guida pratica «Discriminazione razziale e protezione dalla discriminazione nella prassi». La pubblicazione della guida è stata accompagnata da articoli nella rivista specializzata «SozialAktuell» e da diversi eventi informativi. Il SLR ha inoltre sostenuto il progetto teatrale «FORMULAR:CH», che tematizza le discriminazioni nei servizi sociali rifacendosi alla prassi. Fino al giugno del 2017 la pièce è andata in scena 33 volte ed è ora proposta

¹¹¹ www.contro-la-poverta.ch.

anche nella Svizzera francese¹¹².

Le misure attuate nel quadro dei PIC per consolidare la protezione dalla discriminazione coinvolgono anche altri settori della sicurezza sociale. La maggior parte dei Cantoni si è attivata per sensibilizzare i servizi di consulenza sociale e gli specialisti al tema della lotta contro la discriminazione. Nel Cantone di Basilea Campagna, i collaboratori dei servizi sociali comunali e del controllo abitanti sono stati per esempio formati sull'approccio professionale a un'utenza eterogenea e sensibilizzati in modo mirato ad argomenti come i pregiudizi e la discriminazione.

6.2.6 Sport e vita associativa

La partecipazione alla vita sociale di un Comune nel quadro di un'associazione o un'organizzazione presuppone sì un minimo di integrazione sociale, ma favorisce anche la creazione di una rete di relazioni. Rappresenta inoltre un'importante risorsa sociale e contribuisce in misura determinante alla coesione sociale. Le persone con retroterra migratorio sono fortemente sottorappresentate nelle associazioni. Il razzismo e la discriminazione possono ostacolare il loro accesso alle attività sociali o sportive, per esempio quando vi sono escluse, consapevolmente o no, per via della loro nazionalità, della loro religione, del loro statuto sociale o del colore della loro pelle. Non tutte le società promuovono inoltre la diversità al loro interno.

¹¹² Maggiori informazioni: www.dasventil.ch.

Fatti e cifre

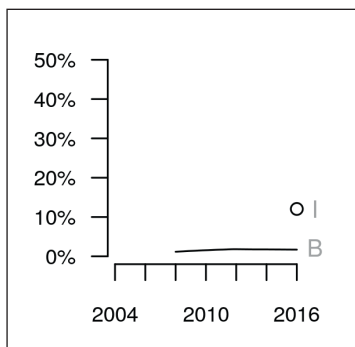


Grafico 6: discriminazione nello sport e nella vita associativa

Il grafico 6 mostra che il numero di casi censiti dai consultori nello sport e nella vita associativa è costantemente basso da molti anni¹¹³. I dati a disposizione sono ancora insufficienti per un confronto con l'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS). Va tuttavia osservato che nel 2016 il numero delle persone che nell'indagine CiS hanno affermato di essere state vittime di discriminazione nello sport e nella vita associativa è nettamente superiore a quello dei casi rilevati dai consultori¹¹⁴. La banca dati DoSyRa ha censito un episodio di discriminazione nello sport nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 4 nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni). Nella categoria «vita associativa» sono stati registrati quattro episodi nel

2016 e uno nel 2015¹¹⁵. La raccolta della CFR non riporta alcuna sentenza di condanna nella categoria «sport» dal 2013, mentre ne censisce una nel 2015 nella categoria «circoli/associazioni/organizzazioni»¹¹⁶.

Secondo l'UST, nel 2014 circa il 45 per cento della popolazione sopra i 18 anni era membro attivo di almeno un'associazione o un'organizzazione. Le percentuali più basse di membri attivi si registrano, tra l'altro, tra i cittadini stranieri, i genitori monoparentali e le persone con un reddito basso; il retroterra migratorio e il basso statuto socioeconomico sono due fattori che,

¹¹³ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

¹¹⁴ www.statista.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

¹¹⁵ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

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

se combinati, possono rappresentare un ostacolo insormontabile all'appartenenza a un'associazione o organizzazione¹¹⁷. Anche da uno studio dell'Ufficio federale dello sport (UFSP) emerge che lo statuto sociale, la situazione professionale e personale e le origini influiscono sulla pratica di un'attività sportiva. Tuttavia l'attività sportiva dei migranti che risiedono in Svizzera da tempo si avvicina a quella dei cittadini svizzeri¹¹⁸.

Misure di protezione dalla discriminazione

Numerose associazioni sportive s'impegnano in modo pragmatico contro l'esclusione sociale. La rete FARE Svizzera, il servizio di coordinamento nazionale della rete europea, è attiva contro il razzismo e altre forme di discriminazione nello sport e nelle manifestazioni sportive, tra l'altro come partner incaricato della prevenzione della Swiss Football League (SFL) e dell'Associazione svizzera di football (ASF). Come già negli anni precedenti, anche nell'autunno del 2016 il movimento calcistico svizzero ha partecipato alle «FARE action weeks» organizzate a livello europeo e lanciato un segnale contro la violenza e la discriminazione con diverse iniziative¹¹⁹.

L'UFSP sostiene programmi che promuovono la partecipazione all'attività sportiva di bambini e adolescenti con retroterra migratorio e ha elaborato diversi promemoria¹²⁰. Durante la formazione Gioventù+Sport (G+S), gli allenatori hanno la possibilità di seguire un modulo di formazione continua sulla gestione della diversità nella quotidianità sportiva. Dall'autunno del 2015, la fondazione Pro Juventute offre, con il sostegno dell'UFSP, un servizio di consulenza telefonica per monitori di squadre giovanili¹²¹. Nella primavera del 2016 e del 2017, nei corsi di formazione dei consulenti di Pro Juventute sono state trattate anche la teoria e la prassi della gestione degli episodi di razzismo.

¹¹⁷ Nel 2014, il 43,9 per cento della popolazione residente in Svizzera era membro attivo e il 30 per cento membro passivo di associazioni, società, club, partiti politici o altri gruppi. La popolazione senza retroterra migratorio conta significativamente più membri attivi e passivi rispetto alla popolazione con retroterra migratorio (risp. il 51,8 % contro il 28,9 % e il 40,0 % contro il 17,5 %). Cfr. 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).

¹¹⁸ Ufficio federale dello sport. Sport Svizzera 2014 – Attività sportiva e interesse per lo sport della popolazione svizzera. Berna, 2014, pag. 29.

¹¹⁹ www.farenet.ch.

¹²⁰ www.ufsp.admin.ch > Promozione dello sport > Sport corretto e sicuro.

¹²¹ www.projuventute.ch > Programmi > Consulenza monitori gioventù.

La maggioranza dei Cantoni sostiene manifestazioni che coinvolgono in modo mirato gli abitanti stranieri e promuovono la partecipazione dell'intera popolazione. Caritas è presente in diversi Cantoni con il progetto «Teamspirit», in cui esperti di prevenzione del razzismo formano allenatori e membri attivi di società di calcio amatoriale¹²². Il centro di competenza per l'interculturalità «Varietà» della Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG) sostiene le associazioni giovanili nella realizzazione di un processo partecipativo di apertura interculturale¹²³.

6.2.7 Tempo libero e vita notturna

L'accesso a locali pubblici, quali i bar o le discoteche, è regolarmente fonte di problemi, per esempio quando a determinati gruppi della popolazione è negata l'entrata per motivi discriminatori. Casi come questi sono tuttavia risolti relativamente di rado per via legale, ma affrontati parlandone direttamente con i diretti interessati o con misure preventive.

Fatti e cifre

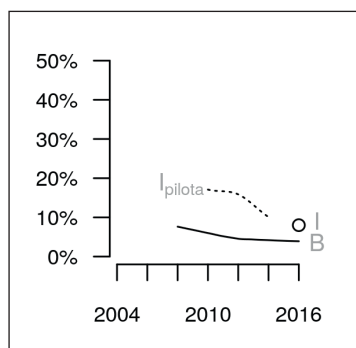


Grafico 7: discriminazione nel tempo libero e nella vita notturna

Il grafico 7 evidenzia una costante tendenza al ribasso delle discriminazioni nel tempo libero e nella vita notturna¹²⁴. Mentre i casi registrati dai consultori sono in lieve calo dal 2012, la tendenza della discriminazione vissuta che emerge dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) è più marcata. La banca dati DoSyRa ha censito 11 episodi nella categoria «tempo libero/vita notturna» nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 15 nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni)¹²⁵. In base all'indagine CiS, nel 2016 l'8 per cento degli interpellati si è sentito discriminato nell'accesso

¹²² www.caritas.ch > Was wir tun > Engagement Schweiz > Asyl und Migration > Teamspirit – Fairplay im Fussball (in tedesco e francese).

¹²³ www.sajv.ch > Dienstleistungen > Varietà (in tedesco e francese).

¹²⁴ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

¹²⁵ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

a ristoranti, locali notturni o discoteche¹²⁶. Nell'indagine condotta nel 2016 dal NCCR il 43 per cento di coloro che hanno affermato di essere stati discriminati negli ultimi 24 mesi hanno indicato le attività del tempo libero come teatro delle discriminazioni subite; questo valore è secondo soltanto a quello della formazione e del lavoro¹²⁷.

Misure di protezione dalla discriminazione

Dal 2009 l'associazione Safer Clubbing promuove l'accesso privo di discriminazioni ai locali notturni e ai bar che ne sono membri¹²⁸. Nel periodo in esame, l'associazione è stata attiva soprattutto a livello locale. Nell'ottobre del 2016 ha ad esempio organizzato a Lucerna, in collaborazione con l'associazione Akzent Prävention und Suchttherapie, un workshop di sensibilizzazione per gestori di locali notturni, personale di bar e addetti alla sicurezza. Con una giurista del servizio per la consulenza e l'integrazione delle straniere e degli stranieri FABIA sono stati trattati, oltre a forme appropriate di comunicazione e misure di de-escalation adeguate, anche aspetti giuridici.

Il progetto contro i divieti d'entrata discriminatori, avviato nel 2013 dal consultorio di Berna contro la violenza e il razzismo gggfon, è stato portato avanti con l'obiettivo di attuare il piano d'intervento elaborato in collaborazione con la polizia del commercio¹²⁹. Nella Città di Berna, i contenuti del progetto sono noti a tutti i responsabili del settore e il relativo promemoria è uno strumento di riferimento per la procedura di autorizzazione di eventi¹³⁰.

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

¹²⁶ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza in Svizzera.

¹²⁷ www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey.

¹²⁸ www.saferclubbing.ch.

¹²⁹ www.gggfon.ch > Projekte > Eintrittsverweigerung. Da questa pagina possono essere scaricati il promemoria (in tedesco) e una lista di controllo (in italiano) per i proprietari di locali.

¹³⁰ www.bern.ch > Themen > Freizeit und Sport > Veranstaltungen > Bewilligungen für Veranstaltungen.

6.2.8 Polizia

Tra le misure per assicurare un lavoro di polizia professionale e privo di discriminazioni figurano in particolare la formazione e la formazione continua su diritti umani e discriminazione razziale, la verifica regolare della prassi di controllo e fermo (evitare il profiling razziale) e la messa a disposizione di meccanismi di ricorso efficaci per chi si ritiene vittima di abusi a sfondo razzista da parte della polizia. L'apertura dei corpi di polizia a collaboratori con retroterra migratorio costituisce un ulteriore approccio per promuovere l'immagine della polizia e ridurre i potenziali di conflitto.

Fatti e cifre

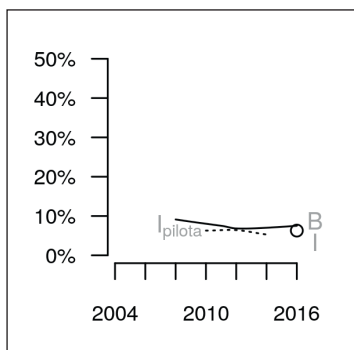


Grafico 8: discriminazione da parte della polizia

Il grafico 8 evidenzia come sia le cifre dei consultori sia quelle dell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) sulla discriminazione da parte della polizia si siano avvicinate e stabilizzate nel tempo¹³¹. La banca dati DoSyRa ha censito 19 casi di discriminazione da parte della polizia nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 23 nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni)¹³². Nell'indagine CiS, il 6,3 per cento degli interpellati ha affermato di aver subito discriminazioni da parte della polizia¹³³. Le cifre dei consultori sono lievemente più alte.

Gli indicatori dell'integrazione dell'UST non rilevano in modo specifico questi casi di discriminazione vissuta, contenuti nella categoria più ampia della discriminazione da parte delle istituzioni pubbliche, cui negli anni 2010–2014 è stato ascritto circa il 25,4 per cento degli episodi¹³⁴.

¹³¹ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e indagine sulla convivenza in Svizzera CiS (I).

¹³² Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

¹³³ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza in Svizzera.

¹³⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Rassismus, Diskriminierung und Sicherheit > Diskriminierende oder rassistische Erfahrung(en) (in tedesco e francese).

Misure di protezione dalla discriminazione

Le misure presentate nei rapporti 2012 e 2014 sono per lo più progetti a lungo termine e pertanto tuttora d'attualità.

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 periodo in esame, sono stati ampiamente dibattuti aspetti connessi alla prassi di controllo e fermo, incluso il profiling razziale. I Cantoni analizzano costantemente la loro prassi con l'obiettivo di renderla più efficace ed efficiente. Nel corso sulla competenza interculturale nel lavoro di polizia, introdotto nel 2009 dalla Scuola di polizia della Svizzera orientale, dal 2017 vengono affrontati i temi del razzismo e del profiling razziale partendo da casi concreti. Nella Svizzera francese, l'Accademia di polizia di Savatan offre un modulo opzionale specifico sull'argomento¹³⁵. La polizia cantonale di Zurigo ha introdotto un programma di formazione per meglio riconoscere determinati comportamenti («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training ASPECT»)¹³⁶. In questo modo si vuole garantire che gli agenti siano in grado di svolgere i loro controlli senza farsi influenzare da preconcezioni sulla presunta nazionalità o da caratteristiche fisiche delle persone che devono controllare. Il programma è aperto anche a interessati di altri Cantoni. Nel Cantone di Berna viene proseguito il progetto per promuovere il dialogo tra le forze dell'ordine e le persone dalla pelle scura avviato dalla polizia cantonale, dal consultorio gggon e dallo Swiss African Forum (SAF)¹³⁷. In aggiunta a questo dialogo e alle misure informative che ne derivano, la polizia cantonale di Berna, in collaborazione con la African Mirror Foundation, ha commissionato la realizzazione di sequenze video intitolate «Als ich von der Polizei kontrolliert wurde» («Quando sono stato controllato dalla polizia») che saranno pubblicate nel 2017.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ www.kapo.zh.ch > Über uns > Fachstellen und -bereiche > Forschung & Entwicklung.

¹³⁷ www.gggon.ch > Projekte > Projekt Dialog.

Anche Città come Berna, Zurigo o Losanna hanno elaborato strategie e progetti che affrontano l'argomento, per lo più in contatto diretto con la polizia, le vittime e altre parti interessate. Nel 2016, la polizia comunale di Zurigo ha avviato il progetto «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» («Lavoro di polizia nei contesti di tensione urbani»), finalizzato a non esporre nessun gruppo della popolazione a controlli eccessivi, a studiare le attuali possibilità di ricorso e a valutare l'opportunità di introdurre un ulteriore organo esterno. Nel febbraio del 2017, il Consiglio comunale della Città di Berna ha deciso di studiare, nel quadro di un progetto pilota, se il rilascio di ricevute al momento del controllo di una persona possa contribuire a una prassi più consapevole e trasparente. Al momento della stesura del presente rapporto non erano disponibili maggiori dettagli in merito.

Il 1° dicembre 2016, il CSDU ha organizzato un convegno sui controlli discriminatori della polizia¹³⁸. Dagli interventi degli esperti di servizi statali e organizzazioni non statali presenti è emerso che le misure considerate necessarie dipendono dall'analisi che si fa del fenomeno. Se si ritiene che i controlli discriminatori siano da ascrivere al comportamento individuale dei singoli agenti, l'accento deve essere posto su misure di formazione e formazione continua e su progetti di prevenzione. Se si parte invece dal presupposto che siano da ricondurre a meccanismi istituzionali, s'impongono soluzioni a questo livello (p. es. inserimento di un divieto di discriminazione esplicito e di sanzioni in caso di violazione nelle leggi sulla polizia e nei pertinenti regolamenti). La ponderazione di queste due posizioni è di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

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 svizzeri, avanzare richieste comuni allo Stato e alla polizia, raccogliere conoscenze e allestire informazioni sull'argomento¹³⁹. L'alleanza svolge anche un lavoro di pubbliche relazioni sulle cause di persone direttamente interessate per attirare l'attenzione della popolazione sul problema.

¹³⁸ www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Artikel > Fachtagung zum Polizeirecht (20.09.2016; in tedesco e francese).

¹³⁹ www.stop-racial-profiling.ch > Leitbild (in tedesco e francese).

Sui meccanismi di ricorso e sulla protezione giuridica in caso di abusi della polizia non si dispone di informazioni posteriori al 2014, anno in cui il CSDU ha pubblicato una panoramica critica della situazione nei Cantoni e nei Comuni¹⁴⁰.

Diversi corpi di polizia cantonali e comunali promuovono la diversità nei loro organici, incentivando in particolare 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). Nei Cantoni di Berna, Soletta e Sciaffusa, progetti in questo senso non si sono concretizzati malgrado la pianificazione fosse in fase avanzata a causa di resistenze in parte del mondo politico e in parte degli stessi corpi di polizia. Dal 2014 il Dipartimento di polizia della Città di Zurigo tenta 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 diversità¹⁴¹.

6.2.9 Esercito

In quanto specchio della società, anche l'esercito è confrontato con il problema dell'estremismo. Per garantire la sicurezza e la coesione della truppa e proteggere i propri membri dalla discriminazione, l'esercito attribuisce grande importanza alla prevenzione dell'estremismo. Il capo dell'esercito e il capo del DDPS hanno deciso la tolleranza zero nei confronti del fenomeno.

Fatti e cifre

Al Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito (SSEEs) sono pervenute 50 segnalazioni e richieste nel 2016 e 34 nel 2015. Non tutte le segnalazioni si sono rivelate casi di estremismo ai sensi della legge. Rispettivamente 21 e 16 segnalazioni e richieste erano riferite a possibili episodi di estremismo di destra. I casi di estremismo di sinistra sono piuttosto rari da molti anni. Nel 2015 le segnalazioni e le richieste riferite a presunti atti di estremismo di stampo jihadista sono state 10, nel 2016 15. Questi casi finiscono rapidamente al centro dell'attenzione dei media. Va comunque sottolineato che in seno all'esercito non si registrano

¹⁴⁰ Künzli, Jörg / Sturm, Evelyn et al. Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerde-mechanismen in der Schweiz. Centro svizzero di competenza per i diritti umani, Berna, 21 febbraio 2014.

¹⁴¹ Polizeidepartement der Stadt Zürich. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2015–2019, 2014, pag. 24.

atti di violenza né eventi che mettano a repentaglio la sicurezza né episodi di palese discriminazione. La maggior parte delle segnalazioni riguarda casi isolati.

Nella categoria «autorità/enti pubblici/esercito», la raccolta della CFR ha censito 2 sentenze di condanna nel 2015 e altrettante nel 2016¹⁴². Nell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) del 2016, l'1 per cento degli interpellati afferma di essere stato vittima di discriminazioni in seno all'esercito¹⁴³.

Misure di protezione dalla discriminazione

Dal maggio del 2002, il SSEE sostiene il DDPS in tutte le questioni legate all'estremismo¹⁴⁴. 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 una situazione personale non ordinata ai sensi dell'articolo 66 OOPSM, il caso passa all'ufficio del personale dell'esercito che adotterà le misure preventive del caso. All'occorrenza, il SSEE assume il ruolo di coordinatore tra le unità amministrative e gli uffici militari coinvolti.

I corsi di sensibilizzazione e formazione continua, progressivamente perfezionati negli anni sono proseguiti anche nel periodo in esame. Nel 2015 e nel 2016, tutti i futuri capisezione, comandanti d'unità, comandanti di scuola, aiutanti dei corpi di truppa, aiutanti di Stato maggiore e aspiranti agenti della polizia militare sono stati sensibilizzati adeguatamente alla loro funzione e al loro livello. Nel 2015 è stato inoltre proposto per la prima volta un modulo di formazione per futuri ufficiali di professione che nel 2016 è stato inserito nei corsi d'istruzione di tutti gli ufficiali di professione. In questo modo, ogni anno oltre 1000 militari, tra cui soprattutto quadri e collaboratori del DDPS, sono stati sensibilizzati al fenomeno dell'estremismo e alle misure per prevenirlo. Oggetto di tutti i moduli sono le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione federale, gli strumenti di conduzione e le misure necessarie per attuare la citata tolleranza zero nei confronti dell'estremismo.

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

¹⁴³ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza in Svizzera.

¹⁴⁴ www.vtg.admin.ch > Il mio servizio militare > Informazioni generali sul servizio militare > Estremismo.

6.2.10 Procedure di naturalizzazione

In Svizzera, la nazionalità è acquisita per discendenza paterna o materna («*ius sanguinis*»)¹⁴⁵. 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 federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza, LCit; RS 141.0) e le leggi cantonali e comunali li concretizzano.

Dopo lunghe controversie, il 20 giugno 2014 l'Assemblea federale ha approvato una revisione totale della LCit. In base alla nuova normativa, dal 1° gennaio 2018 la domanda di naturalizzazione può essere presentata soltanto da chi si è integrato con successo, è titolare di un permesso di domicilio (permesso C) e ha vissuto in Svizzera per almeno dieci anni. Per il calcolo della durata del soggiorno, gli anni tra il quinto e il quindicesimo anno d'età contano il doppio, gli anni di ammissione provvisoria la metà. I Cantoni hanno la facoltà di prescrivere un soggiorno minimo sul loro territorio di due-cinque anni. Una persona è considerata integrata se è in grado di esprimersi in una lingua nazionale, osserva la sicurezza e l'ordine pubblici, rispetta i valori della Costituzione federale, partecipa alla vita economica o acquisisce una formazione e favorisce l'integrazione della propria famiglia. Deve inoltre avere familiarità con le condizioni di vita svizzere e non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Prima della votazione finale, la CFM aveva criticato in particolare il fatto che la revisione crea un ulteriore ostacolo all'integrazione degli adolescenti e dei giovani, dei cittadini di Stati terzi e delle persone ammesse provvisoriamente¹⁴⁶.

Oltre alla procedura di naturalizzazione ordinaria è prevista una procedura agevolata per i coniugi di cittadini svizzeri. Questa procedura considerevolmente più breve è di competenza della Confederazione, ma i Cantoni possono esprimersi sui singoli casi. Il 12 febbraio 2017, il Popolo svizzero ha approvato con il 60,4 per cento dei voti la naturalizzazione agevolata anche per i giovani stranieri di terza generazione¹⁴⁷. 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.

¹⁴⁵ A differenza dell'acquisizione della cittadinanza in virtù della nascita sul territorio dello Stato («*ius soli*»).

¹⁴⁶ www.ekm.admin.ch > Attualità > News > Informazioni per i media 2013 > I segnali trasmessi con la revisione della legge sulla cittadinanza (comunicato stampa dell'11.03.2013).

¹⁴⁷ La votazione è stata tenuta in seguito all'iniziativa parlamentare Marra 08.432 «La Svizzera deve riconoscere i propri figli».

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 delle domande di naturalizzazione giudicati discriminatori per ragioni etnico-culturali o razziste dal Tribunale federale riguardavano soprattutto richiedenti provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia e dalla Turchia o di fede musulmana. In alcuni altri casi si trattava di discriminazione multipla (p. es. basata sull'origine e una disabilità)¹⁴⁸.

Fatti e cifre

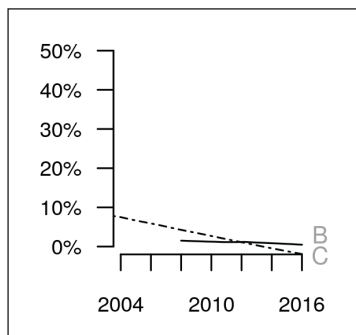


Grafico 9: discriminazione nelle procedure di naturalizzazione

Come si evince dal grafico 9, il numero di casi di discriminazione nelle procedure di naturalizzazione rilevati dai consultori, dalla GRA e dalla Società per le minoranze in Svizzera (GMS) si è mantenuto a un livello costantemente basso o è persino diminuito¹⁴⁹. La banca dati DoSyRa non ha censito alcun caso nel 2016 e soltanto uno nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni)¹⁵⁰. L'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) del 2016 rileva un aumento delle persone favorevoli a una naturalizzazione automatica degli stranieri nati su suolo svizzero: dal 45 per cento negli anni 2010–2014, si è passati al 57 per cento degli interpellati che si sono detti favorevoli (il 50 % dei cittadini svizzeri e il 76 % dei cittadini stranieri)¹⁵¹. La

prossima indagine dirà se questa tendenza si conferma oppure se il risultato è stato influenzato dai cambiamenti del metodo d'indagine (cfr. cap. 5.2.1).

¹⁴⁸ Naguib, Tarek / Pärli, Kurt et al. Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen. Berna, 2014, pag. 363 segg.

¹⁴⁹ Le linee di tendenza sono «lisciate» (LOESS). Fonti: banca dati DoSyRa (B) e cronologia degli episodi di razzismo in Svizzera, stilata dalla GRA e dalla GMS (C).

¹⁵⁰ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

¹⁵¹ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione ed integrazione > Convivenza in Svizzera.

Misure di protezione dalla discriminazione

Il potenziamento della protezione dalla discriminazione nel quadro dei PIC include l'informazione e la sensibilizzazione delle autorità preposte al controllo degli abitanti e alla naturalizzazione. La delegata all'integrazione del Cantone di Uri ha per esempio organizzato con successo un workshop per i responsabili della naturalizzazione dei Comuni durante il quale sono state trattate questioni riguardanti la discriminazione in relazione alle crescenti esigenze di professionalizzazione. Alcuni Cantoni organizzano corsi di formazione continua o eventi per i dipendenti pubblici in cui è affrontato il tema della discriminazione razziale, ma non in riferimento specifico alla procedura di naturalizzazione.

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 elezioni¹⁵². Questo significa che hanno il diritto di partecipare alle elezioni e alle votazioni federali, di lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale. Gli stranieri sono esclusi da questo diritto, ma possono partecipare a votazioni cantonali e/o comunali se il diritto cantonale lo prevede.

Fatti e cifre

La partecipazione ai processi politici nel quadro delle possibilità concesse dalla legge è un importante aspetto dell'integrazione ed espressione di appartenenza. Qui emergono però differenze tra cittadini svizzeri con e senza retroterra migratorio: nel 2014, il 65,9 per cento degli aventi diritto di voto senza retroterra migratorio ha affermato di partecipare ad almeno otto votazioni federali su dieci, contro il 56,5 per cento degli aventi diritto di voto con retroterra migratorio. In entrambi i gruppi è stato però registrato un aumento rispetto ai valori emersi da indagini precedenti¹⁵³.

La banca dati DoSyRa riporta 2 casi di discriminazione razziale nella categoria «politica/partiti» nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e altrettanti nel 2015 (su un totale di 317 segna-

¹⁵² 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.

¹⁵³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen (in tedesco e francese).

lazioni)¹⁵⁴. Nella raccolta della CFR non figura alcuna procedura in materia. Questi dati sono paragonabili a quelli degli anni precedenti.

Nell'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) è chiesto il parere degli interpellati in merito al diritto di partecipazione politica degli stranieri. Nel 2016, il 48 per cento si è detto favorevole. Negli anni 2010–2014 questa quota era di circa il 40 per cento. Nell'indagine del 2016 i cittadini svizzeri concordavano in misura del 41, gli stranieri del 71 per cento. Negli anni 2010–2014 era stata constatata una differenza altrettanto elevata (in media 34 punti percentuali)¹⁵⁵.

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, Ginevra e Vaud è accordato loro il diritto integrale di voto e di elezione 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 comunale¹⁵⁶. 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 maggiorenni¹⁵⁷. Una disposizione analoga è entrata in vigore nel 2014 nella Città di Lucerna¹⁵⁸. Nella primavera del 2016, il Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città è stato incaricato di elaborare una base legale per consentire agli stranieri di presentare mozioni (il relativo disegno non era ancora disponibile al momento della pubblicazione del presente rapporto)¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 11.

¹⁵⁵ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

¹⁵⁶ 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).

¹⁵⁷ www.bern.ch > Medientcenter > Gemeinderat, Direktionen > Partizipationsreglement tritt am 1. November 2016 in Kraft (comunicato stampa del 15.09.2016).

¹⁵⁸ www.stadtluzern.ch > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern > Art. 29a «Bevölkerungs-antragsrecht».

¹⁵⁹ www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > Motion betreffend Einführung einer Ausländermotion (16.5123).

Nel 2015, il Cantone di Ginevra ha commissionato al Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) uno studio sulla bassa partecipazione degli stranieri alle votazioni ed elezioni cantonali rispetto ai cittadini svizzeri. Il SFM è giunto alla conclusione che l'età, il livello di istruzione e il reddito incidano maggiormente sulla partecipazione degli aventi diritto di voto stranieri che su quella del gruppo di riferimento dei cittadini svizzeri. Non sono per contro state rilevate differenze per quanto riguarda il comportamento di voto o la fiducia nella procedura elettorale. Un aspetto interessante constatato dal SFM è che gli interpellati stranieri si identificano molto di più con il loro Comune e hanno una maggiore fiducia nelle autorità comunali rispetto ai cittadini svizzeri. Lo studio ha inoltre dimostrato che una campagna informativa sul diritto di voto prima di una votazione può contribuire ad aumentare la partecipazione della popolazione straniera¹⁶⁰.

Misure di promozione della partecipazione

Nel quadro del suo programma «Citoyenneté», la CFM promuove progetti che offrono agli stranieri nuove opportunità di partecipazione. Il programma pone al centro la componente attiva della cittadinanza e le possibilità dei cittadini di partecipare alle decisioni e all'organizzazione della società, a prescindere dalla loro nazionalità. Questa partecipazione è fondata sull'appartenenza a una comunità e sul legame con il luogo di residenza. L'attenzione è rivolta in primo luogo alla formazione dell'opinione e all'espressione della volontà, ma anche all'acquisizione di conoscenze sui principi democratici e sui diritti fondamentali¹⁶¹. In questo contesto, i quattro Comuni lucernesi di Wolhusen, Willisau, Hochdorf e Lucerna si sono impegnati insieme nel progetto «Teil-haben statt Geteilt-sein», volto ad abbattere le barriere all'accesso alla partecipazione sociale e politica. Due sottoprogetti sono dedicati in particolare alla promozione del volontariato e della partecipazione in seno al quartiere, alla società e agli organi politici¹⁶².

¹⁶⁰ Fibbi Rosita, Ruedin Didier. La participation des résidents étrangers aux élections municipales d'avril 2015 à Genève. SFM, Neuchâtel, maggio 2016. V. www.ge.ch > Thèmes > Citoyenneté > Intégration des étrangers > Bureau de l'intégrations des étrangers > Actualités > 2016 > La participation des résidents étrangers aux élections municipales d'avril 2015.

¹⁶¹ www.ekm.admin.ch > Progetti > Citoyenneté.

¹⁶² www.ekm.admin.ch > Projekte > Citoyenneté > Abgeschlossene Projekte (in tedesco e francese).

Anche organizzazioni della società civile si occupano del tema. Nell'autunno del 2016, nel Cantone di Basilea Città è stata fondata e presentata al pubblico l'associazione Mitstimme, che si prefigge di promuovere la partecipazione e l'educazione alla cittadinanza dei migranti. Organizza inoltre regolarmente sessioni durante le quali i migranti hanno la possibilità di confrontarsi con i temi politici della Svizzera e dei Cantoni e di avvicinarsi alla nostra democrazia diretta¹⁶³.

6.2.12 Estremismo di destra

La xenofobia, il razzismo e la convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali sono gli elementi costitutivi delle ideologie dell'estrema destra. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'estrema destra svizzera, allora un fenomeno marginale di modeste dimensioni, è cresciuta fino a diventare una sottocultura dalle molteplici espressioni. Con l'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione, come Internet, le ideologie e le strutture di estrema destra hanno assunto una dimensione internazionale e globale¹⁶⁴. Contemporaneamente, è stata osservata in Svizzera una tendenza al ritiro dalla scena pubblica dei gruppi di estrema destra¹⁶⁵.

Fatti e cifre

Ai sensi della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), il monitoraggio dell'estremismo violento compete agli organi di sicurezza della Confederazione e dei Cantoni, che rilevano tutti i tipi di estremismo violento, a prescindere dall'orientamento politico o ideologico. Come negli anni precedenti, il SIC rileva nei suoi rapporti 2016 e 2017 che l'estremismo di destra in Svizzera non è da considerare una minaccia per l'ordinamento statale e che la situazione permane distesa¹⁶⁶.

Nello stesso periodo, la GRA e la GMS hanno osservato che i neonazisti sono sempre più presenti su Internet, che sfruttano a scopi di propaganda¹⁶⁷. Nel mondo reale, episodi isolati

¹⁶³ www.mitstimme.ch.

¹⁶⁴ Cfr. Skenderovic, Damir. Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. Servizio per la lotta al razzismo. Berna, 2010.

¹⁶⁵ La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2017 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, pag. 59.

¹⁶⁶ Ibidem, pag. 57.

¹⁶⁷ www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2015 (in tedesco e francese).

hanno provocato reazioni veementi da parte dell'opinione pubblica. Nell'ottobre del 2016, nel Comune di Unterwasser (SG) si è tenuto un concerto con gruppi musicali di estrema destra cui hanno assistito oltre 5000 simpatizzanti provenienti da tutt'Europa. La GRA ha sporto denuncia contro i gruppi musicali e l'organizzatore dell'evento per violazione della norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP)¹⁶⁸. La CFR ha pubblicato un comunicato stampa in cui ha esortato le autorità svizzere a procedere a controlli più sistematici prima di rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento di una manifestazione. Ha inoltre sottolineato quanto sia importante che si dotino di strumenti efficaci per verificare il rispetto della norma penale contro la discriminazione razziale o per denunciare ogni violazione alle competenti autorità giudiziarie. Secondo la CFR la Svizzera non deve diventare una zona franca per i gruppi estremisti che inneggiano alla discriminazione razziale e incitano all'odio¹⁶⁹.

Dopo quanto accaduto a Unterwasser e a seguito di altri raduni di estremisti di destra, la GRA e la GMS hanno pubblicato un rapporto d'approfondimento sull'estremismo di destra in Svizzera. Dalle loro valutazioni emerge che nel 2016 i gruppi di estrema destra sono stati più attivi e che nella Svizzera francese e in Ticino alcuni di loro sono riusciti a reclutare nuovi adepti. Un aspetto piuttosto nuovo, secondo la GRA e la GMS, è invece il fatto che i gruppi Facebook di estrema destra hanno in parte registrato una forte crescita, il che significherebbe che la loro ideologia si sta diffondendo sempre più nel mondo virtuale¹⁷⁰.

Nel luglio del 2014, fedpol ha registrato un temporaneo incremento delle segnalazioni di delitti di discriminazione razziale e di estremismo. Il motivo di questo aumento è da ricondurre soprattutto alle discussioni sul tema dell'asilo nelle reti sociali e all'intervento israeliano nella Striscia di Gaza¹⁷¹. Molte di queste segnalazioni riguardavano tuttavia siti Internet basati all'estero senza alcun legame con la Svizzera e pertanto non perseguibili penalmente. Poiché fedpol ha riunito le segnalazioni di casi di violazione degli articoli 261^{bis} CP (discriminazione razziale) e

¹⁶⁸ www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 (in tedesco e francese).

¹⁶⁹ www.ekr.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > «La Svizzera non dev'essere una zona franca per la propaganda neonazista» (comunicato stampa del 25.10.2016).

¹⁷⁰ www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz (in tedesco e francese).

¹⁷¹ I rapporti annuali di fedpol sono consultabili in Internet all'indirizzo www.fedpol.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Pubblicazioni > Rapporti.

259 CP (pubblica istigazione a un crimine o alla violenza) degli anni 2016 e 2015 in un'unica categoria, questi dati non vengono riportati nel presente rapporto¹⁷².

La banca dati DoSyRa riporta 2 casi di populismo di destra e 8 di estremismo di destra nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 3 casi di populismo di destra e 10 di estremismo di destra nel 2015 (su un totale di 317 segnalazioni)¹⁷³. Nella raccolta della CFR il numero di sentenze su casi di estremismo di destra varia notevolmente di anno in anno: per il 2016 vi figurano 2 casi, per il 2015 soltanto 1 (il numero massimo è stato raggiunto nel 2007 con 31 casi)¹⁷⁴. Nella cronologia degli episodi di razzismo in Svizzera stilata dalla GRA e dalla GMS sia nel 2016 sia nel 2015 ne figurano 43. Nel 2016, 6 episodi rientravano nella categoria «sfilate, apparizioni in pubblico e raduni di estrema destra»¹⁷⁵.

Misure di protezione dalla discriminazione

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

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

¹⁷² Dal 2017 i casi saranno nuovamente censiti separatamente.

¹⁷³ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 14.

¹⁷⁴ www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

¹⁷⁵ La raccolta commentata è consultabile in Internet all'indirizzo <http://chronologie.gra.ch>. La cronologia rileva soltanto gli episodi di cui hanno riferito i media. Si stima tuttavia che anche nel 2016 il numero reale di episodi di razzismo sia ben più alto; cfr. www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 (in tedesco e francese).

L'estremismo e il razzismo trovano terreno fertile dove si cercano soluzioni semplici a problemi sociali complessi (p. es. teorie del complotto o ricerca di capri espiatori). Nei processi democratici i cittadini si vedono confrontati con opinioni diverse e anche opposte e devono saper gestire la situazione. La maturazione di questa capacità può essere favorita da un'educazione familiare attenta a rafforzare la personalità e la fiducia in se stessi, ma anche da misure attuate negli istituti scolastici. 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 (cfr. cap. 6.2.2). Il SLR finanzia anche progetti di prevenzione dell'estremismo di destra. Varie istituzioni e specialisti gestiscono, per esempio, una piattaforma che fornisce alle persone direttamente o indirettamente interessate informazioni, spunti e contatti utili¹⁷⁶.

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 dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) mostrano che l'antisemitismo, l'ostilità antimusulmana e gli atteggiamenti razzisti nei confronti delle persone di colore diverso sono una realtà. Il 6 per cento degli interpellati ha dichiarato di sentirsi disturbato nella quotidianità dalla presenza di persone di colore diverso. L'11 per cento circa si ritiene infastidito da persone di diversa religione e il 21 per cento da persone con uno stile di vita non sedentario¹⁷⁷. 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 racchiudono sempre un rischio di stigmatizzazione. Per questa ragione è importante che gli intenti della lotta alla discriminazione siano orientati al problema e che i progetti vengano attuati nel quadro di strategie globali, come i PIC. Anche gli aiuti finanziari del SLR sono destinati innanzitutto a progetti indirizzati 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 sociali. Progetti di questo genere sono illustrati nel seguito.

¹⁷⁶ www.rechtsextremismus.ch.

¹⁷⁷ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

6.3.1 Convivenza delle comunità religiose

A partire dagli anni 1970, oltre a lavoratori di culto tradizionale (Chiesa cattolica romana, Chiesa cattolica cristiana, Chiesa riformata, Chiese libere, Comunità israelita), con i flussi migratori sono giunte in Svizzera molte persone appartenenti ad altre comunità religiose (ortodossa, musulmana, induista, buddista ecc.)¹⁷⁸. 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 appartenenza religiosa (fede musulmana perlopiù)¹⁷⁹. 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 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.

¹⁷⁸ In rapporto alla popolazione residente permanente di età superiore ai 15 anni, in Svizzera il 37,3 per cento dichiara di appartenere alla Chiesa cattolica-romana, il 24,9 per cento alla Chiesa evangelico-riformata e il 23,9 per cento si definisce aconfessionale. Il 5,8 per cento appartiene ad altre comunità cristiane, il 5,1 per cento a comunità islamiche e lo 0,2 per cento a comunità di confessione ebraica. Infine, l'1,4 per cento dichiara di appartenere ad altre comunità religiose. Cfr. www.statista.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni.

¹⁷⁹ Cfr. CFM, Terra Cognita 28/2016, Religionisierung der Migrationsdebatte, intervista a Michele Galizia: www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > terra cognita > Religione (terra cognita 28/2016).

- *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.
- Perseguitamento penale del perturbamento della libertà di credenza e di culto (art. 261 CP): la disposizione tutela le persone e i gruppi di persone dalla discriminazione motivata dall'appartenenza religiosa.
- Norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP): la disposizione include anche la religione tra i motivi di discriminazione razziale.

A livello nazionale sono soprattutto le comunità cristiane, ebraiche e sempre più anche quelle musulmane a impegnarsi per una migliore comprensione della religione e tra le religioni (dialogo interreligioso). Nel marzo del 2017, l'Unione degli imam albanesi in Svizzera e la Comunità musulmana albanese della Svizzera hanno sottoscritto una Carta che pone le norme del diritto svizzero al di sopra di tutti i precetti religiosi. Nel documento, le due associazioni hanno riaffermato la loro volontà di combattere l'abuso, a fini politici o estremistici, della loro religione.

Nel maggio del 2016, il Consiglio svizzero delle religioni – istituito come piattaforma per il dialogo interreligioso fra le comunità cristiane, ebraiche e islamiche – ha festeggiato i dieci anni di attività. Dal 2006 è in regolare contatto anche con 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/o organizzano manifestazioni per il pubblico. Dalla sua apertura, hanno avuto luogo oltre 500 eventi informativi per scolaresche, autorità e aziende, che hanno contribuito a rafforzare la comprensione reciproca tra le religioni. Il 12 ottobre 2016, il quattordicesimo Dalai Lama ha visitato la Casa delle religioni e discusso con i rappresentanti delle diverse comunità religiose di questioni di attualità riguardanti la convivenza interculturale e interreligiosa¹⁸⁰.

La maggior parte dei Cantoni e delle Città è in costante dialogo con le diverse comunità religiose, ad esempio attraverso commissioni, tavole rotonde o altri canali. Questi contatti

¹⁸⁰ www.haus-der-religionen.ch > Hintergründe > Archiv > Besuch 14. Dalai Lama.

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.

Ogni prima settimana di novembre si tiene la Settimana delle religioni, organizzata a livello nazionale dalla comunità di lavoro interreligiosa IRAS COTIS. La sua decima edizione si è svolta nel 2016 all'insegna del motto «Incontrami – scoprimi! Religioni unite per una Svizzera eterogenea» nella Casa delle religioni di Berna alla presenza di invitati d'onore quali l'ex presidente del Tribunale federale Giusep Nay e la presidente del Consiglio nazionale Christa Markwalder. Nel periodo in esame, la comunità IRAS COTIS ha organizzato circa 150 manifestazioni in tutto il Paese finalizzate a migliorare la conoscenza reciproca e il dialogo fra le numerose comunità religiose presenti in Svizzera¹⁸¹. Nell'estate del 2017 ha inoltre promosso la campagna «Dialogue en Route», della durata di una settimana, per avvicinare giovani di diverse religioni, scolaresche e un pubblico più ampio a temi d'attualità della convivenza interreligiosa¹⁸².

Il 27 settembre 2016 è stato inaugurato ufficialmente l'Istituto zurighese per il dialogo interreligioso (fino al 2015 noto come Zürcher Lehrhaus). Questa istituzione formativa, contribuisce al dialogo fra cristiani, ebrei e musulmani. Con la collaborazione della direzione, è gestita congiuntamente da tre specialisti, uno di fede cristiana, uno di fede ebraica e uno di fede islamica. I suoi settori di attività principali sono il *trasferimento delle conoscenze e la formazione, il lavoro di sensibilizzazione, la consulenza e il sostegno, le pubblicazioni e la collaborazione internazionale*¹⁸³.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente con circa 60 000 franchi dieci progetti sulla convivenza fra comunità religiose in Svizzera. Alcuni erano destinati a bambini e giovani, come il «Respect Camp Linthgebiet-Uznach», che nel 2016 ha offerto a circa 800 ragazzi e giovani adulti la possibilità di trascorrere dieci giorni insieme, alla scoperta della pluralità religiosa e culturale della Svizzera e all'insegna del rispetto e della non violenza. Altri erano invece rivolti a un largo pubblico, ad esempio le diverse manifestazioni sul tema della religione, dell'identità e della laicità organizzate dal Cantone di Neuchâtel nel quadro dell'evento, durato tre mesi, «NeuchâToi 2016».

¹⁸¹ www.iras-cotis.ch > Woche der Religionen.

¹⁸² www.iras-cotis.ch > En Route.

¹⁸³ www.rechtsextremismus.ch.

Nel periodo in rassegna, due temi sono stati al centro del dibattito pubblico: il fenomeno della radicalizzazione e quello del jihadismo. Il fatto che la maggior parte degli estremisti islamici non praticasse la religione prima della radicalizzazione dimostra che non c'è alcun nesso fra religiosità e interpretazione dell'Islam inneggiante alla violenza. Gli episodi di violenza compiuti all'estero e la paura del fanatismo e della violenza favoriscono i pregiudizi e l'odio senza distinzioni verso tutto ciò che è considerato «islamico». Per garantire la convivenza pacifica e la coesione sociale in Svizzera occorrono misure di prevenzione e sensibilizzazione che devono essere attuate in collaborazione con persone e organizzazioni islamiche. Nel settembre del 2016, la piattaforma politica della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) ha incaricato i suoi delegati di elaborare entro la seconda metà del 2017, in collaborazione con la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni, un piano d'azione nazionale contro la radicalizzazione e l'estremismo violento¹⁸⁴.

6.3.2 Ostilità antimusulmana e misure per combatterla

Alla fine del 2015, 352 000 persone – ossia il 5,1 per cento della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni – si definivano musulmane¹⁸⁵. La fede viene praticata nel rispetto delle tradizioni in uso nei Paesi o nelle regioni di provenienza e nelle classi sociali di origine. Il 15 per cento dei musulmani si dichiara praticante, una percentuale che corrisponde a quella delle altre principali religioni¹⁸⁶. Pochi sono quelli che appartengono a un'organizzazione islamica, per cui le varie associazioni, federazioni e organizzazioni islamiche rappresentano, nel loro insieme, solo una piccola parte dei credenti. Le moschee e i centri islamici sono organizzati essenzialmente in base al Paese di provenienza. A livello nazionale non esiste una federazione che accomuna tutti i musulmani, ma due associazioni mantello: la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS) e il Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera (COIS).

¹⁸⁴ www.dfgp.admin.ch > Attualità > News > Piano d'azione nazionale contro la radicalizzazione e l'estremismo violento (comunicato stampa del 12.09.2016). Il piano si fonda sul rapporto «Misure per la prevenzione della radicalizzazione – Punto della situazione in Svizzera» del 4 luglio 2016. www.rss.admin.ch > Informazioni ai media > Comunicati stampa > Misure per la prevenzione della radicalizzazione (comunicato stampa del 04.07.2016).

¹⁸⁵ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni. Tenendo conto dei bambini di età inferiore ai 15 anni, si stima che in Svizzera vivano dai 450 000 ai 500 000 musulmani.

¹⁸⁶ 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. L'11 per cento dei musulmani frequenta la moschea almeno una volta la settimana, il 12 per cento prega più volte al giorno e il 17 per cento prega quotidianamente o quasi.

La banca dati DoSyRa riporta 31 casi di ostilità antimusulmana nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 53 casi nel 2015 (su 313 segnalazioni in totale). Rispetto al biennio precedente, i casi sono fortemente aumentati¹⁸⁷. La raccolta della CFR rileva 6 condanne per ostilità antimusulmana nel 2016. Un picco si è registrato nel 2015: tutte le 8 sentenze emesse e registrate erano connesse a insulti razzisti diffusi via Internet (social media, commenti dei lettori)¹⁸⁸.

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) condotta nel 2016 dall'UST¹⁸⁹. Del 12 per cento di interpellati che ha dichiarato di essere stato discriminato negli ultimi cinque anni a causa della religione un terzo circa era di confessione islamica. Il 10–12 per cento degli interpellati ha inoltre affermato di sentirsi infastidito – nella quotidianità, nei rapporti di vicinato o sul lavoro – dalla presenza di persone di un'altra religione. Questo dato, tuttavia, è riferito a tutte le religioni e non è indicativo di una prevalenza dell'ostilità specificamente antimusulmana.

L'indagine dell'UST cerca di individuare gli atteggiamenti antimusulmani mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni negative (meglio non avere musulmani in Svizzera, vietare la pratica dell'Islam, impedirne l'immigrazione) sono state riassunte in un indice, in modo da rilevare soltanto gli atteggiamenti consolidati. Nell'indagine del 2016, il 14 per cento degli interpellati ha dichiarato di condividere queste opinioni negative. Per motivi metodologici, questo valore non può essere confrontato direttamente con i valori, piuttosto simili, emersi dalle inchieste pilota svolte da gfs.bern (2014: 18 %; 2012: 18 %; 2010: 13 %).

Il 16,8 per cento degli intervistati ritiene pertinenti le caratteristiche negative ascritte ai musulmani (fanatismo, aggressività, tendenza a opprimere le donne e a non rispettare i diritti umani). A questo valore si contrappone un 91 per cento, che ritiene che i musulmani abbiano pregi e difetti come chiunque. Un 5 per cento, infine, non condivide gli stereotipi citati. La maggioranza della popolazione, quindi, rifiuta i pregiudizi e i preconcetti sui musulmani. Ciò nonostante, dall'indagine del 2016 emerge (come già nella fase pilota) che le opinioni negative

¹⁸⁷ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 14.

¹⁸⁸ www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

¹⁸⁹ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

e gli stereotipi su questo gruppo di popolazione sono molto diffusi. Una nuova valutazione tematica dei risultati è prevista soltanto dal 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini dell'UST¹⁹⁰.

Anche il Parlamento si è occupato a più riprese del tema «Islam e società». Nel periodo in esame sono stati depositati diversi interventi parlamentari su misure contro l'ostilità antimusulmana, per una migliore coesione sociale o per la salvaguardia dei valori cristiani in Svizzera.

L'11 settembre 2017, la CFR ha organizzato, insieme alle Università di Friburgo e Lucerna, un convegno sull'ostilità verso i musulmani nella società, nei media e nel mondo politico, durante il quale sono tra l'altro stati presentati i risultati aggiornati di uno studio sulla rappresentazione dei musulmani nei media svizzeri¹⁹¹. Lo studio analizza i servizi di svariate testate giornalistiche ed emittenti televisive di tutte le regioni linguistiche della Svizzera nell'intento di illustrare la dinamica della rappresentazione e l'eventuale grado di generalizzazione dei fatti. Oltre ai media, è stato discusso anche il ruolo della politica e il suo influsso sull'immagine dei musulmani nel contesto sociale.

La questione del ruolo della religione e dei precetti religiosi in ambito scolastico si è posta anche nel periodo in esame. Nel 2014, il Tribunale amministrativo del Cantone di San Gallo ha accolto il ricorso presentato da una famiglia musulmana contro il divieto del velo islamico nelle

¹⁹⁰ La pluralità religiosa e delle opinioni della popolazione in merito sono oggetto anche di studi europei. Nel suo monitoraggio delle religioni, la fondazione Bertelsmann rileva le opinioni religiose e il legame tra religione e società in diversi Paesi europei. La rilevazione è stata finora effettuata tre volte (2007, 2013, 2016). L'ultima verteva sull'integrazione dei musulmani nella società. Inoltre sono stati rilevati gli atteggiamenti nei loro confronti. Dallo studio emerge che, nel confronto europeo, in Svizzera i musulmani sono molto ben integrati nella società. L'83 per cento svolge un lavoro a tempo pieno o parziale. Con l'87 per cento, la Svizzera è inoltre il Paese con la quota più elevata di musulmani che intrattengono contatti privati con persone di altre religioni. La Svizzera figura al primo posto anche per quanto riguarda il legame con il Paese ospitante: il 98 per cento delle persone di confessione musulmana manifesta un forte attaccamento al nostro Paese. Per contro il 17 per cento degli interpellati non musulmani ha affermato che preferirebbe non avere un musulmano come vicino di casa e il 35 per cento dei musulmani ha detto di essere stato vittima di discriminazioni di vario genere. Anche se possono apparire elevati in considerazione della buona integrazione dei musulmani nella società svizzera, questi valori sono relativamente bassi se paragonati a quelli di altri Paesi europei. Lo studio integrale è consultabile su: www.bertelsmann-stiftung.de > Unsere Projekte > Projektübersicht nach Themen > Gesellschaft entwickeln > Religionsmonitor > Publikationen > «Muslime in Europa – Integriert, aber nicht akzeptiert?».

¹⁹¹ Attualizzazione dello studio: Ettinger, Patrik / Imhof, Kurz. Etnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht. fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft. Università di Zurigo, 2011. Consultabile sul sito www.nfp58.ch

scuole del Comune di St. Margrethen¹⁹². Nel dicembre del 2015, il Tribunale federale ha confermato la decisione del Tribunale amministrativo cantonale, adducendo che un simile divieto è incompatibile con il diritto fondamentale alla libertà di credo e di coscienza¹⁹³.

Nella primavera del 2016, la Direzione dell'istruzione, della cultura e dello sport del Cantone di Basilea Campagna (BKSD) ha dovuto occuparsi dei limiti della libertà di credo e di coscienza nella scuola. Due scolari musulmani, appellandosi alla libertà religiosa, si erano rifiutati di dare la mano alla loro docente e si erano anche opposti alla soluzione di compromesso proposta dalla direzione scolastica, vale a dire di non dare più la mano nemmeno ai docenti di sesso maschile. La direzione ha quindi emesso alcune misure disciplinari nei confronti degli scolari, che hanno interposto ricorso contro la decisione della scuola. Gli accertamenti giuridici condotti dalla Direzione dell'istruzione, della cultura e dello sport e la decisione del Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Campagna in merito al ricorso hanno dimostrato che le basi legali necessarie per imporre la stretta di mano fra scolari e docenti a scuola erano date e che l'interesse pubblico al rispetto di questa pratica era preponderante rispetto all'interesse privato degli scolari ad esserne dispensati. Nella ponderazione degli interessi, gli aspetti legati alla parità di genere, alla promozione dell'integrazione e alla garanzia di un esercizio scolastico ordinato hanno quindi prevalso sul diritto degli scolari a veder rispettati i loro principi religiosi. Le autorità giudiziarie hanno inoltre ritenuto che l'imposizione della stretta di mano costituiva un'ingerenza proporzionata nei diritti fondamentali degli scolari interessati. Il ricorso è stato accolto solo in parte, a causa del modo di procedere della scuola nell'emanare le misure disciplinari¹⁹⁴.

A seguito di questa vicenda è stato depositato in Consiglio nazionale un intervento nel quale si chiede di chiarire l'esistenza di basi legali che giustificano l'imposizione della stretta di mano. Al momento della redazione del presente rapporto, l'intervento non era ancora stato trattato.

¹⁹² www.gerichte.sg.ch > Dienstleistungen > Rechtsprechung > Verwaltungsgericht > Entscheide 2014 > B 2014/51.

¹⁹³ www.bger.ch > Stampa/Attualità > Comunicati stampa > Archivio dei comunicati stampa > Arrêt du 11 décembre 2015 (2C_121/2015).

¹⁹⁴ www.baselland.ch > Politik und Behörden > Regierungsrat > Medienmitteilungen > Handschlag: Beschwerdeentscheid des Regierungsrates im Disziplinar-massnahmeverfahren (comunicato stampa del 18.05.2017).

Nel suo parere, il Consiglio federale precisa che la regolamentazione in materia di istruzione pubblica è di competenza dei Cantoni e che, dal suo punto di vista, non c'è ragione di limitare l'autonomia cantonale in quest'ambito¹⁹⁵.

La sepoltura secondo il rito islamico è permessa in dieci Cantoni (BE, BL, BS, GE, GL, LU, NE, SG, TI, ZH). Nel periodo in esame sono state rilasciate autorizzazioni al rito funebre islamico anche a Baden, Glarona Nord e Losanna.

Il Centro svizzero Islam e società (CSIS) dell'Università di Friburgo ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2015 ed è stato inaugurato ufficialmente il 13 giugno 2016. Un'iniziativa contro l'istituzione del CSIS, presentata nel 2014 dalla sezione friburghese dell'UDC, è stata respinta dal Parlamento cantonale perché anticostituzionale. Nel dicembre del 2016, il Tribunale federale ha confermato la nullità dell'iniziativa¹⁹⁶. Nel quadro del progetto «Organizzazioni musulmane nel ruolo di attori sociali», sostenuto dalla SEM e dal SLR e avviato nel giugno del 2016, il CSIS ha condotto, insieme alle organizzazioni mantello musulmane, una serie di workshop su temi quali il lavoro giovanile, il rapporto con i media e la prevenzione. L'obiettivo era di proporre soluzioni di formazione continua rispondenti al fabbisogno e improntate alla collaborazione, in modo da rafforzare il dialogo, i contatti e le competenze degli attori musulmani e non¹⁹⁷.

Il 1° luglio 2016 ha preso il via a Zurigo un progetto pilota di un anno, elaborato dalla SEM in stretta collaborazione con la Chiesa cattolica e le Chiese riformate della Svizzera e con la FSCI, sull'istituzione di un servizio di assistenza spirituale ai musulmani nei centri federali d'asilo. L'attuazione è stata affidata all'organizzazione musulmana partner, l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (VIOZ), mentre la valutazione sarà effettuata dal CSIS. L'obiettivo è di esaminare le possibilità di introdurre un'assistenza spirituale destinata ai musulmani in tutti i centri federali d'asilo e di valutarne l'utilità¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Mozione 16.3392 Sollberger Sandra «Base legale per la stretta di mano» (7 giugno 2016).

¹⁹⁶ www.bger.ch > Stampa/Attualità > Comunicati stampa > Archivio dei comunicati stampa > Arrêt du 11 décembre 2016 (1C_225/2015).

¹⁹⁷ www.unifr.ch > Fakultäten > Interfakultär > Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft > Weiterbildung > Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure.

¹⁹⁸ www.sem.admin.ch > Attualità > News > Prende il via un progetto pilota per l'assistenza spirituale ai musulmani nei centri federali d'asilo (comunicato stampa del 04.07.2016).

Nel 2015 la Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) ha pubblicato uno studio esplorativo sulla radicalizzazione jihadista in Svizzera («Hintergründe jihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Eine explorative Studie mit Empfehlungen für Prävention und Intervention»). Cofinanziata dalla SEM, dalla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) e dal SLR, la ricerca ha analizzato i processi che, in Svizzera, portano i giovani ad aderire a posizioni radicalizzate, traendone alcune raccomandazioni per prevenire e combattere il fenomeno. Stando allo studio, è difficile tracciare un profilo dell'estremista islamico «tipico», poiché l'estrazione sociale, il livello d'istruzione e la situazione socioeconomica di questi individui sono molto eterogenei. I ricercatori hanno tuttavia rilevato un comune denominatore, vale a dire il ruolo giocato da Internet nel processo di radicalizzazione. Nello studio sono formulati diversi obiettivi di prevenzione che sono stati integrati anche nei lavori preparatori per il piano d'azione succitato (cfr. cap. 6.3.1)¹⁹⁹.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente quattro progetti di prevenzione dell'ostilità antimusulmana per un importo complessivo di 61 000 franchi. Nel 2016, l'Istituto nazionale per la costruzione di coalizioni (NCBI) ha avviato un progetto sull'approccio partecipativo all'eliminazione dei pregiudizi in un periodo di tensioni («Andere Sitten, andere Menschen? Partizipativer Abbau von Vorurteilen in angespannten Zeiten»). Le 20 manifestazioni organizzate nella Svizzera tedesca e francese nel quadro di questo progetto erano finalizzate ad abbattere i pregiudizi nei confronti dei musulmani, alla luce delle paure attuali suscitate dal terrorismo, dai giovani radicalizzati immigrati o di ritorno dall'estero o dal crescente arrivo di profughi musulmani.

6.3.3 Razzismo nei confronti dei neri e misure per combatterlo

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 (dagli anni 1990 soprattutto dell'Africa subsahariana), dell'Asia meridionale, dall'America del Nord e del Sud e dei Paesi europei limitrofi. Molti di loro hanno la cittadinanza svizzera. Tuttavia, poiché in Svizzera non vengono condotte indagini statistiche sull'appartenenza etnica e sulle caratteristiche fisionomiche, non si dispone di dati esaustivi su questi gruppi potenzial-

¹⁹⁹ www.zhaw.ch > Departemente > Soziale Arbeit > Forschung > Delinquenz und Kriminalprävention.

mente interessati dal fenomeno. Nel 2015 il Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero (CRAN) ha stimato che in Svizzera vivano dalle 100 000 alle 150 000 persone di pelle scura, di cui circa 62 000 originarie dell'Africa subsahariana. Altre 40 000–50 000 persone sono cittadini svizzeri con radici africane od originari della diaspora africana di altri Paesi (segnatamente del continente americano)²⁰⁰.

Stando al rapporto annuale 2016 della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, i neri sono vittima di razzismo e di atteggiamenti razzisti soprattutto sul posto di lavoro, nello spazio pubblico e nei rapporti con le forze dell'ordine. La banca dati DoSyRa riporta 70 casi di discriminazione nei confronti di persone di pelle scura nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 60 nel 2015 (su un totale di 313 segnalazioni)²⁰¹. Dall'analisi dei dati rilevati emerge che il razzismo anti-nero è, dopo la xenofobia, il motivo più frequente di discriminazione razziale²⁰². Benché focalizzata esclusivamente sulla situazione di vita dei migranti, l'indagine condotta per la prima nel 2016 dal NCCR giunge a risultati analoghi. Il 52 per cento delle persone originarie dell'Africa occidentale e il 42 per cento di quelle originarie del Portogallo e dell'America del Sud affermano di essere state vittima di discriminazione negli ultimi 24 mesi. Tra queste, il 53 per cento di quelle provenienti dall'Africa occidentale si sente discriminato a causa del retroterra migratorio, dell'origine o della nazionalità; questa quota sale al 62 per cento tra quelle provenienti dal Portogallo e al 78 per cento tra quelle provenienti dall'America del Sud²⁰³. Questi valori sono nettamente più bassi per gli altri gruppi interpellati.

La raccolta della CFR riporta 7 condanne per razzismo anti-nero nel 2016 e 2 nel 2015²⁰⁴.

²⁰⁰ Carrefour de réflexion sur le racisme anti-Noir. Rapport sur le racisme anti-Noir en Suisse, 2002–2014. Berna, 2015, pag. 7.

²⁰¹ Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–Dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 14.

²⁰² Ibidem, pag. 7.

²⁰³ Le percentuali non si riferiscono all'intero campione dell'indagine, ma soltanto ai gruppi di persone che hanno affermato di essere state discriminate negli ultimi 24 mesi. Cfr. www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey.

²⁰⁴ www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) nel 2016²⁰⁵. Oltre il 12 per cento degli interpellati ha dichiarato di essere stato discriminato negli ultimi cinque anni a causa del colore della pelle o di caratteristiche fisiche. Il 3–6 per cento ha affermato di sentirsi infastidito – nella quotidianità, nei rapporti di vicinato o sul lavoro – dalla presenza di persone con un altro colore della pelle.

Mediante una serie di domande standardizzate, l'indagine dell'UST ha per la prima volta rilevato le opinioni della popolazione sul razzismo anti-nero. 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 stereotipi e di opinioni negative e positive. Un'altra domanda permette agli interpellati di dissentire nell'insieme sulla categorizzazione generale dei neri e di approvare invece l'opinione secondo cui hanno pregi e difetti come chiunque. 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».

Si è tuttavia osservato che le domande del modulo non tengono sufficientemente conto delle peculiarità e degli sviluppi in Svizzera (cfr. le precisazioni riportate di seguito sugli stereotipi negativi). Per questo motivo, la prima indagine CiS intermedia (primavera 2017) sarà dedicata al razzismo nei confronti dei neri, il che consentirà di sperimentare possibili miglioramenti da apportare al questionario principale. I risultati di questa indagine intermedia saranno disponibili nella primavera del 2018.

Considerata la situazione e il fatto che il modulo sul razzismo anti-nero è stato proposto per la prima volta, i risultati dell'indagine CiS del 2016 sono poco significativi e non possono essere interpretati su un asse temporale. Analogamente agli altri moduli riguardanti gruppi specifici della popolazione, anche nel presente caso è stato possibile allestire un indice comprendente tutta una serie di opinioni negative (p. es. 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

²⁰⁵ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

origine si constata che i neri non sono in grado di assumersi le proprie responsabilità e di farcela senza aiuti esterni). Nell'indagine del 2016, il 10 per cento degli interpellati ha dichiarato di condividere queste opinioni negative.

Il 3,9 per cento condivide sistematicamente gli 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). Il basso tasso di adesione agli stereotipi sui neri (rispetto ad altri gruppi della popolazione) potrebbe essere spiegato dal fatto che questi pregiudizi sono fortemente associati a un razzismo duro ed esplicito che mal si concilia con i tratti distintivi della Svizzera moderna. Ne consegue che nel caso delle persone di pelle scura – ancor più che per altri gruppi della popolazione – le risposte fornite sono «politicamente corrette».

Secondo il 96 per cento degli interpellati, i neri hanno pregi e difetti come chiunque (rispetto ai musulmani e agli Ebrei, si tratta del tasso di approvazione più elevato); l'11 per cento dissente nell'insieme sugli stereotipi negativi proposti. Una gran parte della popolazione rifiuta quindi di avere un'opinione preconcepita sulle persone di pelle scura. Una valutazione e un'interpretazione dei risultati vere e proprie sono previste soltanto dal 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini.

Queste cifre e indagini sono direttamente collegate a esperienze vissute in prima persona dalle vittime e al bagaglio di conoscenze di esperti di organizzazioni che si occupano di razzismo anti-nero. Nel 2016, il SLR ha incaricato un gruppo di ricercatori, diretto dal SFM, di raccogliere tali esperienze e conoscenze e di elaborarle in modo da poterle far confluire nei sondaggi d'opinione dell'UST. Nel quadro di quattro gruppi di lavoro (due gruppi distinti per genere nella Svizzera tedesca e in quella latina) e otto colloqui individuali con rappresentanti di organizzazioni provenienti da tutta la Svizzera, i ricercatori hanno raccolto un ampio ventaglio di informazioni²⁰⁶. Nella forma, le interviste si sono rifatte a un'analisi preliminare dei rapporti del CRAN²⁰⁷. Per motivi di fattibilità, lo studio si è focalizzato essenzialmente sulle esperienze vissute da persone di origine africana.

²⁰⁶ Denise Efonayi et al. *Le racisme anti-Noir en Suisse*. SFM, Neuchâtel, 2017. Consultabile su: www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Studi preliminari e contributi.

²⁰⁷ Pétrémont Mélanie, Michel Noémi. *Analyse du rapport CRAN de juin 2015*. Berna, ottobre 2017.

Dal rapporto del SFM emerge che tutti i partecipanti e gli interpellati hanno subito comportamenti razzisti e vissuto situazioni di discriminazione in ragione della loro origine e di caratteristiche fenotipiche. Attacchi apertamente razzisti od offese con un riferimento esplicito alla «razza» si verificano, ma molto raramente e in situazioni di alta tensione emotiva. Sono invece molto più frequenti le osservazioni e le cosiddette «battute», dai toni talvolta apertamente sprezzanti, che si rifanno a presunte differenze culturali. Una vittima, ad esempio, riferisce di come spesso le persone si rivolgano a lui come se fosse «stupido o sordo». Altri riferiscono di come persone estranee, per strada, vogliano toccare la loro chioma: un atteggiamento che contrasta con la generale riluttanza al contatto fisico fra estranei in Svizzera²⁰⁸. Un'altra esperienza riportata è quella delle osservazioni sprezzanti sui neri fatte in loro presenza. Simili sottili forme di razzismo quotidiano possono facilmente essere banalizzate e risulta difficile proporre misure concrete per contrastarle. Questa situazione fa sì che chi non è direttamente coinvolto non capisce (o non vuole capire) quanto tali osservazioni o comportamenti possano ferire o minare la fiducia in sé delle persone che ne sono quotidianamente vittima.

Discriminazioni istituzionali sono segnalate in relazione ai controlli di polizia o alla scuola. Situazioni della vita di tutti i giorni che si ripetono sistematicamente, come essere ignorati in un negozio o venire serviti per ultimi, possono essere interpretate come espressione di una discriminazione strutturale. Secondo gli esperti intervistati, il fatto che i comportamenti razzisti siano frequenti e diffusi in tutte le classi e in tutti gli ambienti sociali è un indizio della dimensione strutturale del razzismo anti-nero. Questa dimensione strutturale si fonda su stereotipi consolidati, costruiti in origine per giustificare i sistemi coloniali e la schiavitù e ancora oggi in grado di condizionare i rapporti fra persone di pelle scura e non, persino in Paesi che non hanno mai avuto una politica di tipo coloniale. Visto in questo modo, il razzismo anti-nero non è unicamente un fenomeno individuale, interpersonale o istituzionale, ma piuttosto il risultato e l'espressione di una visione del mondo e di un ordinamento sociale che perdurano fino ai nostri giorni e che relegano i neri in una posizione d'inferiorità. Questo tipo di dibattito basato sulla «critical race theory» e sugli studi postcoloniali, in corso da tempo in altri Paesi, è ancora relativamente nuovo in Svizzera e solo negli ultimi anni è uscito dagli spazi riservati alle cerchie scientifiche per aprirsi a un pubblico più ampio.

²⁰⁸ Denise Efonayi et al., 2017, pag. 15 e 19.

Considerata la complessità del tema, lo studio esplorativo-qualitativo del SFM non consente di trarre conclusioni definitive. Fornisce però piste e interrogativi da seguire per approfondire le ricerche, ad esempio sulle caratteristiche di genere del razzismo anti-nero, su possibili differenze fra città e campagna o fra le diverse regioni del Paese o sulla complessa relazione fra razzismo contro i neri e dibattito sulla migrazione. I partecipanti allo studio auspicano che nell'elaborazione e nell'attuazione di misure contro il razzismo anti-nero si tenga maggiormente conto delle loro esperienze e conoscenze e che vengano sostenute le iniziative proposte dagli interessati e dalle organizzazioni che li rappresentano.

Parallelamente allo studio del SLR, focalizzato sulla prospettiva «dall'interno» della popolazione di pelle scura residente in Svizzera, la CFR ha incaricato il Centro di diritto sociale della ZHAW di analizzare da una prospettiva giuridica le dimensioni specifiche del razzismo contro i neri. L'obiettivo dello studio è esaminare i diversi gruppi della popolazione interessati, gli ambiti della vita particolarmente toccati e le forme specifiche di discriminazione dal punto di vista dei diritti umani, della protezione dalla discriminazione, del diritto del lavoro e del diritto sociale. Le due analisi sono state concepite in stretta collaborazione e, nella loro complementarità, intendono fornire un quadro completo e aggiornato del razzismo nei confronti dei neri in Svizzera. La CFR pubblicherà il suo studio nel novembre del 2017 e sulla base dei risultati formulerà una serie di raccomandazioni. Queste riguarderanno temi di interesse generale per la società (tra i quali rientra anche quello del profiling razziale) che vanno pertanto affrontati coinvolgendo ampie cerchie per giungere a risultati utili per tutti i gruppi minacciati dalla discriminazione, ma anche misure finalizzate a prevenire in modo specifico la discriminazione nei confronti dei neri. Con le sue raccomandazioni, la CFR intende attirare maggiormente l'attenzione sul fenomeno del razzismo anti-nero e presentare possibilità concrete per combatterlo meglio.

Nel periodo in esame, il SLR ha finanziato cinque progetti di prevenzione del razzismo nei confronti dei neri. Come per tutte le iniziative di prevenzione, anche in questo caso vengono finanziati i progetti fortemente radicati nella realtà quotidiana, realizzati in collaborazione con i principali operatori del settore e che tematizzano in modo esplicito il problema del razzismo e della discriminazione.

Nel 2016, il Consiglio svizzero della diaspora africana ha organizzato un congresso sulla politica migratoria, nella cui dichiarazione finale si fa riferimento al ruolo chiave delle organizzazioni nel combattere il razzismo, la discriminazione e la xenofobia. Nello stesso anno, il CRAN ha organizzato a Ginevra un congresso europeo sul razzismo anti-nero, in cui è stata sottolineata l'importanza della collaborazione internazionale nella lotta contro il razzismo e manifestata

l'intenzione di mettere a punto un monitoraggio più mirato dei casi di profiling razziale nei confronti delle persone di pelle scura.

A seguito di due interventi delle forze dell'ordine, è nato nella Svizzera francese il collettivo «A qui le Tour?», che nel novembre del 2016 ha organizzato una dimostrazione contro il profiling razziale nei confronti dei neri e criticato la scarsa disponibilità delle autorità e della giustizia ad affrontare il problema. Il collettivo collabora con l'Alleanza contro il profiling razziale, anch'essa nata nel 2016 (cfr. cap. 6.2.8). Entrambi testimoniano di una dinamica della società civile intesa ad approfondire alcune problematiche connesse alla discriminazione razziale e a dirigere il dibattito pubblico su temi specifici come il razzismo anti-nero o il profiling razziale.

Al contrario di quanto avviene nei casi di ostilità nei confronti di persone (categorizzate come) di religione o cultura diversa, le caratteristiche su cui si fonda il razzismo nei confronti dei neri sono immediatamente visibili e immutabili. Determinante è l'aspetto fisico della persona, indipendentemente dal fatto che sia cittadino svizzero o recentemente immigrato. Sia lo studio del SFM sul razzismo vissuto in prima persona sia lo studio giuridico commissionato dalla CFR dimostrano che il razzismo anti-nero ha una storia e una dinamica proprie di cui occorre tenere maggiormente conto nel lavoro di prevenzione.

6.3.4 Antisemitismo e misure per combatterlo

Dei quasi 18 000 Ebrei residenti in Svizzera (lo 0,2 % della popolazione residente di età superiore ai 15 anni), oltre la metà vive nella Svizzera francese e nel Cantone di Zurigo²⁰⁹. Le comunità ebraiche godono di un riconoscimento di diritto pubblico in sei Cantoni (BS, FR, BE, SG, ZH, VD); a Zurigo e Vaud hanno tuttavia mantenuto il loro statuto di associazioni rette dal diritto privato. Negli altri Cantoni sono organizzate come associazioni o fondazioni private²¹⁰. Con la ratifica della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, dal 1988 la Svizzera riconosce quale minoranza nazionale, oltre agli Jenisch e

²⁰⁹ Alla fine del 2015, 17 250 persone della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni si definivano appartenenti alla comunità ebraica. Numerosi membri di questa comunità abitano nelle Città di Zurigo (ca. 4000), Ginevra (ca. 2000) e Basilea (ca. 1000). www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni.

²¹⁰ 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.

ai Sinti, anche la comunità ebraica²¹¹. A livello nazionale le comunità ebraiche si sono unite in due associazioni: la FSCI e la Piattaforma degli Ebrei liberali della Svizzera (PLJS).

La banca dati DoSyRa riporta 6 casi di antisemitismo nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni) e 12 nel 2015 (su un totale di 313 segnalazioni)²¹². Le cifre piuttosto contenute sono dovute anche al fatto che gli interessati si rivolgono a persone di fiducia o a consultori che non hanno aderito alla rete, per cui i casi non vengono rilevati. Negli anni scorsi, la raccolta della CFR ha censito un numero esiguo di sentenze in relazione all'antisemitismo (1–4 sentenze fra il 2010 e il 2014), numero che è tuttavia salito a 10 nel 2016 e a 36 nel 2015. La maggior parte degli episodi di antisemitismo è stata segnalata nelle reti sociali²¹³. I rapporti sull'antisemitismo della FSCI e della GRA riportano 25 episodi di antisemitismo nella Svizzera tedesca nel 2016 e 16 nel 2015. Si tratta di un calo significativo rispetto al 2014, quando a causa dei conflitti nella Striscia di Gaza si registrarono 66 episodi²¹⁴. Il rapporto del CICAD, un'ONG della Svizzera francese, riporta – dopo un picco di 271 casi nel 2014 – 153 episodi nel 2016 e 164 nel 2015²¹⁵.

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) condotta dall'UST nel 2016²¹⁶. Del 12 per cento di interpellati che hanno dichiarato di essere stati discriminati negli ultimi cinque anni a causa della religione, il 5 per cento era di confessione ebraica.

²¹¹ La comunità ebraica adempie i requisiti per il riconoscimento quale minoranza nazionale definiti dalla Svizzera al momento della ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali: ha un legame antico con la Svizzera ed è animata dalla volontà di preservare ciò che costituisce la sua identità comune, principalmente la sua cultura, le sue tradizioni, la sua religione o la sua lingua.

²¹² Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio–dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 14.

²¹³ www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

²¹⁴ Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus. Antisemitismusbericht 2016, www.antisemitismus.ch > Analyse > Analyse 2016. Nel rapporto si è tenuto conto non soltanto degli episodi segnalati direttamente, ma anche degli episodi riportati dagli organi d'informazione; gli episodi verificatisi nelle reti sociali sono invece stati considerati unicamente se erano stati ripresi dai media (ovvero non sono stati conteggiati separatamente).

²¹⁵ Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation. Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2016. Ginevra, 2017, pag. 12. Il rapporto del CICAD si basa sugli episodi segnalati nella Svizzera francese. Diversamente dai rapporti della FSCI e della GRA relativi alla Svizzera tedesca, il CICAD raccoglie attivamente anche i casi di antisemitismo verificatisi in Internet.

²¹⁶ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

L'indagine dell'UST cerca di individuare gli atteggiamenti di ostilità nei confronti degli Ebrei mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni negative sugli Ebrei (colpevoli anche loro delle persecuzioni, troppo potere sugli accadimenti mondiali, sfruttamento dell'Olocausto, fedeltà innanzitutto a Israele, troppo potere sulla Svizzera, tutti gli Ebrei in Israele) sono state riassunte in un indice. Nell'indagine CiS del 2016, l'8 per cento degli interpellati ha dichiarato di condividere le opinioni negative suggerite. Il 12 per cento degli interpellati ha affermato di condividere anche gli stereotipi negativi proposti (avidità, sete di potere e radicalismo politico). Per motivi metodologici, questi valori non possono essere confrontati direttamente con i valori emersi dalle tre inchieste pilota dell'istituto di ricerca gfs.bern.

A questi valori si contrappone un 95 per cento che ritiene che gli Ebrei abbiano pregi e difetti come chiunque; il 15 per cento degli interpellati non condivide gli stereotipi citati. Anche questo dato si riallaccia ai risultati delle tre inchieste pilota degli anni 2010, 2012 e 2014, secondo le quali gran parte della popolazione rifiuta i pregiudizi e i preconetti sugli Ebrei. Una nuova valutazione tematica dei risultati è prevista soltanto dal 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini dell'UST.

Nel novembre del 2016, il SLR ha documentato per la prima volta le misure adottate dagli uffici federali competenti per lottare contro l'antisemitismo. Il rapporto dà un quadro esaustivo delle attività di sensibilizzazione e prevenzione, della situazione giuridica e della protezione degli Ebrei e delle loro istituzioni in Svizzera²¹⁷. Stabilisce che il Consiglio federale considera la lotta risoluta e sistematica contro ogni forma di razzismo e di antisemitismo un compito permanente della Confederazione. Le numerose attività svolte dalle diverse istituzioni, dai Cantoni e dai Comuni contribuiscono a una politica sistematica di sensibilizzazione e prevenzione. In presenza di indizi concreti che la comunità ebraica oppure suoi singoli appartenenti o istituzioni potrebbero essere bersaglio di attacchi violenti, lo Stato – Confederazione e Cantoni – ha l'obbligo positivo di proteggerli. La pubblicazione del rapporto ha innescato un approfondito dibattito sull'antisemitismo e sulle modalità per garantire la sicurezza degli Ebrei e degli appartenenti ad altre minoranze religiose e filosofiche in Svizzera. Sulla base di quanto emerso, il Consiglio federale ha incaricato la RSS di elaborare una strategia, in collaborazione con la Confederazione, i Cantoni e le cerchie interessate, per migliorare in futuro il coordinamento delle misure di protezione delle minoranze particolarmente a rischio.

²¹⁷ www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici.

Nel marzo del 2017, la Svizzera ha assunto la presidenza dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA), di cui è membro dal 2004, ottenendo così la possibilità di rafforzare per un anno la lotta contro qualsiasi forma di antisemitismo²¹⁸. 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. In vista dell'anno presidenziale svizzero, la Gamaraal Foundation ha organizzato, in collaborazione con il DFAE e il SLR, l'esposizione «The Last Swiss Holocaust Survivors». Attraverso una serie di testimonianze fotografiche e audiovisive, la mostra racconta le storie personali di alcuni fra gli ultimi 150 sopravvissuti dell'Olocausto residenti in Svizzera. Nel 2015, grazie al sostegno del DFAE e della CDPE, è stato inoltre pubblicato il volume «Memoiren von Holocaust-Überlebenden» che raccoglie 15 quaderni di memorie con le testimonianze personali di alcuni sopravvissuti dell'Olocausto che vivono in Svizzera. Nel 2017, queste testimonianze saranno tradotte in francese, in parte da alcune classi di scuola della Svizzera francese e in parte dalla Segreteria generale del DFI; la pubblicazione sarà finanziata dal DFAE²¹⁹.

Nel periodo in esame, il SLR ha sostenuto finanziariamente quattro progetti di prevenzione dell'antisemitismo con complessivamente 97 500 franchi. Nel 2015, la FSCI ha potuto così avviare anche nella Svizzera francese il progetto «Likrat – rencontre avec le judaïsme»: giovani Ebrei sono stati invitati a scuola per presentarsi e illustrare la loro posizione sull'ebraismo; le presentazioni sono state l'occasione per discutere di antisemitismo, razzismo e discriminazione. Incontri simili promuovono la disponibilità a ragionare e riflettere insieme su tematiche attuali e a volte controverse²²⁰.

A livello cantonale, sono soprattutto le scuole che si attivano con l'attuazione di progetti contro l'antisemitismo, per esempio nel quadro della Giornata della memoria (commemorazione delle vittime dell'Olocausto), che ricorre il 27 gennaio. Nelle alte scuole pedagogiche, l'anti-

²¹⁸ www.eda.admin.ch > Attualità > Dossier > Archivi > 2017, anno della presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance (comunicato stampa del 05.11.2015).

²¹⁹ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > DFAE: I volti e i racconti dei sopravvissuti della Shoah (comunicato stampa del 02.06.2015).

²²⁰ www.likrat.ch > für Schulen.

semitismo è trattato nel quadro di workshop e giornate tematiche: in quella di Lucerna, per esempio, si sono svolti nel 2016 una conferenza e un laboratorio pratico dedicati all'Olocausto e al nazionalsocialismo. La conferenza «International Research Conference on Education about the Holocaust», cofinanziata dalla Svizzera, ha chiuso i lavori del progetto di ricerca dell'IHRA dedicato all'insegnamento sull'Olocausto. Anche le organizzazioni ebraiche e aconfessionali della società civile spiccano per il loro impegno contro l'antisemitismo.

6.3.5 La situazione degli Jenisch e dei Sinti stanziali e nomadi in Svizzera

Gli Jenisch sono una minoranza nomade autoctona, divenuta perlopiù stanziale in seguito a persecuzioni o coercizioni. Il nomadismo resta tuttavia un elemento fondamentale del loro immaginario collettivo. Dei circa 30 000 Jenisch che vivono in Svizzera, 3000–5000 sono semi-nomadi, uno stile di vita seguito anche da un piccolo numero di Sinti svizzeri (nella Svizzera francese: Manouche). In estate praticano il commercio itinerante in piccoli gruppi familiari e occupano aree di transito messe loro a disposizione dalle autorità per soggiorni che vanno da una a quattro settimane. In inverno si fermano invece 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. La Svizzera ha riconosciuto ufficialmente gli Jenisch e i Sinti, sia nomadi che stanziali, quale minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali: la Confederazione e i Cantoni sono pertanto tenuti a garantire loro una protezione particolare e a tutelarne e promuoverne lo stile di vita tradizionalmente improntato al nomadismo²²¹.

La denominazione dei diversi gruppi continua a mancare di uniformità, il che non da ultimo è anche una questione politica. Se, dal canto suo, la Confederazione si impegna a chiamarli Jenisch e Sinti/Manouche (tenendo in tal modo conto di come si definiscono loro stessi) e a parlare del loro stile di vita nomade, altri utilizzano invece sempre ancora l'espressione «nomadi (svizzeri)», che si limita però a definirne lo stile di vita e non dice nulla della loro identità culturale. I Rom che vivono in Svizzera (e sono sedentari) e i Rom nomadi che soggiornano in Svizzera nei mesi estivi non vanno confusi con gli Jenisch e i Sinti/Manouche. Anche queste comunità sono spesso definite sommariamente «nomadi» (o, in modo discriminatorio, «zingari»).

²²¹ Cfr. sentenza del Tribunale federale del 28 marzo 2003: www.polyreg.ch > Informazioni > Decisione del Tribunale federale > «le decisioni principali dal volume 80» > volume 129 (2003) > DFT 129 II 321.

La banca dati DoSyRa non riporta alcun caso di ostilità nei confronti di Jenisch, Sinti e Rom nel 2016 (su un totale di 245 segnalazioni), mentre ne registra 5 nel 2015 (su un totale di 313 segnalazioni)²²². Questi dati lasciano tuttavia presumere che gli interessati non si rivolgano necessariamente a un consultorio della rete, bensì a organi di mediazione o persone di fiducia di loro scelta che non segnalano i casi di cui sono venuti a conoscenza. Dal 1995, la raccolta della CFR riporta soltanto 3 condanne per antiziganismo, l'ultima risalente al 2006²²³.

Nel 2016 l'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse», che si definisce l'organizzazione mantello degli Jenisch e dei Sinti svizzeri ed è sostenuta dalla Confederazione, ha registrato numerosi casi di «razzismo istituzionale», comprendente, a suo dire, atti discriminatori compiuti da autorità a diversi livelli. Elenca quattro esempi di casi occorsi nel 2016:

- Dopo avere soggiornato per 28 anni in alcuni chalet ubicati ai margini di una cava, una famiglia jenisch viene allontanata dalla zona. Il Comune si giustifica adducendo la necessità di spazio per un deposito di legname; l'associazione suppone invece una motivazione di stampo razzista.
- Un detenuto jenisch condannato a due anni per un reato di violenza e all'internamento per presunta pericolosità pubblica si trova in carcere dal 1999. Una nuova richiesta di liberazione condizionale è stata respinta nel 2016 per comportamento ribelle. Secondo l'associazione, la sua ribellione contro le istituzioni è riconducibile perlopiù alle esperienze negative fatte in quanto membro della comunità jenisch.
- Nel quadro della consultazione sulla modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante, alcuni Cantoni hanno chiesto alla Confederazione di vietare agli ambulanti il lavoro nell'edilizia, nell'ingegneria e nei rami accessori dell'edilizia. Questo divieto ridurrebbe in misura importante le possibilità di lavoro degli Jenisch e dei Sinti che per vivere praticano il commercio ambulante.
- In numerosi casi, diversi contadini disposti ad affittare i loro terreni ai nomadi sono stati ostacolati dai rispettivi Comuni. In generale si constata che le autorità comunali, rifacendosi a prescrizioni (p. es. di protezione ambientale), cercano di impedire l'affitto privato di terreni a membri delle comunità jenisch, sinti e rom.

²²² Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017, pag. 14.

²²³ www.cfr.admin.ch > Servizi > Raccolta di casi giuridici > Quadro statistico > Ideologia.

Nel 2016, l'UST ha pubblicato i primi risultati dell'Indagine sulla lingua, la religione e la cultura (ILRC) del 2014²²⁴. Stando a detti risultati, il 60 per cento della popolazione ritiene che i «nomadi svizzeri» (come sono definiti nell'ILRC) debbano poter continuare a praticare il nomadismo, mentre il 10 per cento della popolazione stanziale è dell'avviso contrario. Inoltre la metà degli interpellati è 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 e non si ritiene disturbato se occorresse realizzarne di nuove.

Secondo l'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) condotta dall'UST nel 2016, il 21 per cento degli interpellati si sente disturbato, nella quotidianità, 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 6 per cento da persone di un'altra nazionalità o di colore diverso della pelle²²⁵. A prima vista, la percentuale delle persone disturbate da uno stile di vita non stanziale può sorprendere. Percentuali simili sono tuttavia state rilevate anche in Germania e in altri Paesi europei, pur se non riferite allo stile di vita nomade, ma a determinati gruppi della popolazione, quali i Sinti o i Rom (solo in parte ancora nomadi, per il resto ormai stanziali)²²⁶. L'inchiesta intermedia prevista nel 2019 sarà focalizzata sugli atteggiamenti nei confronti dello stile di vita non stanziale, cioè nei confronti degli Jenisch, dei Sinti/Manouche e dei Rom.

La percezione piuttosto negativa dei «nomadi», che si ritrova anche nei servizi dei media, è direttamente collegata al problema della penuria di aree di sosta e di transito loro dedicate. Secondo il rapporto di gestione 2015 della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», il numero di aree di sosta è aumentato soltanto di un'unità negli ultimi cinque anni (passando

²²⁴ L'ILRC, un'indagine eseguita nell'ambito del nuovo censimento sulla popolazione, rileva statisticamente le pratiche linguistiche, religiose e culturali; è stata condotta per la prima volta nel 2014 e sarà ricondotta ogni 5 anni. www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Indagine sulla lingua, la religione e la cultura.

²²⁵ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Convivenza in Svizzera.

²²⁶ Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlino, settembre 2014. L'allegato 4 dello studio dà un quadro delle indagini statistiche condotte in Germania e nello spazio europeo.

dalle 14 del 2010 alle 15 del 2015). Nello stesso periodo di tempo le aree di transito sono invece addirittura diminuite (passando dalle 43 nel 2010 alle 31 del 2015). Quanto offerto non soddisfa la domanda, poiché secondo la fondazione sarebbero necessarie almeno 42 aree di sosta e 80 aree di transito²²⁷.

Nel periodo in esame, diversi Cantoni e Comuni si sono quindi attivati per trovare soluzioni al problema. Nel Cantone di Argovia sono state rinnovate e poi riaperte nel giugno del 2015 due aree di transito nei Comuni di Würenlos e Zofingen: i lavori di ripristino sono stati cofinanziati dalla fondazione succitata. Nel 2015, il Cantone di Berna ha proseguito una campagna di sensibilizzazione e nel 2016 il Gran Consiglio ha approvato un credito quadro per la progettazione e la realizzazione di nuove aree di sosta per i nomadi svizzeri nei Comuni di Erlach, Herzogenbuchsee e Muri bei Bern. A Thun/Allmendingen, un'area di transito è stata spostata ed è stata realizzata una buona dozzina di nuove aree di sosta. A Gossau (SG), bocciando la proposta di cambiare la destinazione di un terreno, il parlamento cittadino si è opposto all'allestimento di una nuova area di transito. Ad Altstetten, nel Cantone di Zurigo, è stata realizzata un'area di transito provvisoria nell'attesa di trovare una collocazione definitiva. Dalla primavera del 2016, il Cantone di Basilea Città mette a disposizione un'area di transito provvisoria utilizzabile fino a quando la nuova area di sosta definitiva non sarà stata ultimata (inizio del 2018). A Sâles, nel Cantone di Friburgo, l'area di sosta autostradale di La Joux-des-Ponts funge anche da area di transito per il periodo che va da maggio a ottobre²²⁸.

Nel 2014, gli Jenisch e i Sinti hanno rivendicato pubblicamente la necessità di disporre di sufficienti aree di sosta e di transito, una richiesta tradottasi a livello federale nel deposito di tre interventi parlamentari. In risposta a questi interventi, l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha istituito un gruppo di lavoro denominato «Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom». Dato che quando si parla di Jenisch e Sinti solitamente si includono anche i Rom, i quali parimenti chiedono che sia salvaguardata la loro cultura, nel gruppo di lavoro è rappresentata anche questa comunità. Il gruppo

²²⁷ www.fondazione-nomadi.ch > Passato-Presente > Notizie e manifestazioni > Archivio > Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2015.

²²⁸ Parere della Svizzera sulla terza perizia del Comitato consultivo: www.coe.int > Human Rights > National Minorities > Monitoring > Country-specific monitoring > Switzerland > 3rd (15.11.2013) > Advisory Committee on the framework convention for the protection of national minorities.

ha formulato una serie di raccomandazioni destinate alla Confederazione per consentire alle minoranze nomadi di condurre una vita consona alla loro cultura. Nel suo rapporto intermedio è stata rilevata una necessità d'intervento nei seguenti cinque ambiti: aree di accoglienza, formazione, cultura e identità, sicurezza sociale e nuovo orientamento della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»²²⁹.

La tradizionale «Feckerchilbi», organizzata ogni anno dagli Jenisch nomadi, e il programma culturale collaterale 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. Nel settembre del 2016, per evidenziare l'importanza della capitale federale anche per le minoranze Jenisch e Sinti, la «Feckerchilbi» si è tenuta per la prima volta a Berna. È stata inoltre l'occasione per festeggiare i 40 anni della «Radgenossenschaft der Landstrasse» proprio nel luogo della sua fondazione (il ristorante bernese Bierhübeli)²³⁰. Il 15 settembre 2016, il discorso inaugurale è stato tenuto per la prima volta da un consigliere federale: nel suo intervento, Alain Berset ha sottolineato il contributo della cultura e della lingua jenisch e sinti alla coesione sociale del Paese, rammentando allo stesso tempo le persecuzioni e le sofferenze di cui queste comunità sono state vittime in passato. Ha inoltre ribadito che la Svizzera ha l'obbligo di promuovere la cultura degli Jenisch e dei Sinti e di tutelarne lo stile di vita tradizionalmente improntato al nomadismo. Infine ha spiegato chiaramente che la designazione collettiva di «nomadi» è impropria e che, in futuro, occorrerà parlare di Jenisch e Sinti, tenendo in tal modo conto di come si definiscono loro stessi²³¹.

Nel periodo in esame, altre due manifestazioni hanno avuto luogo a Zurigo. Come negli anni precedenti, le Settimane culturali zingare hanno offerto alla popolazione un ricco programma di eventi collaterali sulla cultura e lo stile di vita di Jenisch, Sinti e Rom. Gli eventi, comprendenti tavole rotonde, concerti, visite guidate, laboratori gastronomici e artigianali, sono stati sostenuti finanziariamente dal SLR.

²²⁹ Il 21 dicembre 2016 il gruppo di lavoro ha pubblicato il primo rapporto intermedio sui propri lavori. Rapporto e piano d'azione del gruppo di lavoro «Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione e promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom». www.bak.admin.ch > Produzione culturale > Minoranza nazionale Jenisch e Sinti.

²³⁰ www.feckerchilbi.ch > Feckerchilbi 2016.

²³¹ www.edi.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Jenische und Sinti bereichern die Schweiz (discorso del 15.09.2016).

Con la ratifica, nel 1998, della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali e con il riconoscimento degli Jenisch e dei Sinti/Manouche quali minoranze nazionali, la Svizzera si è impegnata a garantire loro la possibilità di conservare e sviluppare la loro cultura. Conformemente all'articolo 17 della legge sulla promozione della cultura (LPCu; RS 442.1), nel periodo 2012–2015 l'UFC ha sostenuto con circa 400 000 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, per il medesimo periodo di sussidio è previsto un aumento del credito per i «nomadi» di 300 000 franchi l'anno, per permettere alla fondazione citata di contribuire attivamente alla realizzazione di nuove aree di sosta e di transito.

Per sensibilizzare i giovani della popolazione maggioritaria allo stile di vita delle comunità jeni-sch, sinti e rom, nel 2014 l'Alta scuola pedagogica della Svizzera nordoccidentale (FHNW) ha elaborato per gli allievi del livello secondario I e II una serie di unità didattiche on-line intitolate «Roma, Sinti und Jenische im Geschichtsunterricht». In queste unità, a partire da diverse fonti vengono discusse le forme, le cause e le conseguenze della discriminazione e dell'e-marginazione di dette minoranze e trasmesse le nozioni storiche di base. Il progetto intende contribuire all'uguaglianza e alla parità delle minoranze nazionali in Svizzera²³². Dalle prime valutazioni emerge che, in generale, gli allievi sanno poco della cultura e della storia di Jenisch, Sinti e Rom. L'interesse per il tema, tuttavia, c'è – tanto più che lo scopo perseguito con le unità didattiche è di abbattere i pregiudizi e potenziare le capacità di riflettere con spirito critico su quanto prodotto dai media.

La Scuola universitaria di lavoro sociale di Lucerna ha pubblicato nel 2015 un quaderno con gli atti di una settimana internazionale di studio dedicata alle minoranze nomadi in Europa («Roma, Sinti, Jenische – Europa und die «Zigeuner»»). Oltre a studenti e docenti, nel quaderno si esprimono su aspetti di storia e discriminazione anche ONG, come la Roma Foundation e Schäft Qwant, e la CFR²³³.

²³² <https://web.fhnw.ch/ph/ife/historyhelpline> > Neu: HH Spezialthemen SI und II – Roma Sinti und Jenische im Geschichtsunterricht.

²³³ Hochschule Luzern. Werkstattheft. Roma, Sinti, Jenische – Europa und die «Zigeuner». Lucerna 2015.

Fino agli anni 1980, le misure coercitive a scopo assistenziale hanno colpito anche le persone con uno stile di vita improntato al nomadismo, quali gli Jenisch e i Sinti. Nel 1986 il Consiglio federale ha presentato ufficialmente le proprie scuse. L'obiettivo della nuova 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 dell'ingiustizia inflitta alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari in Svizzera prima del 1981. Nel 2017 è stato avviato il Programma nazionale di ricerca 76 che intende analizzare in diversi contesti lo scopo, le caratteristiche, i meccanismi e gli effetti della politica e della prassi assistenziale svizzera, identificare le possibili cause all'origine delle misure assistenziali che violano, ma anche che promuovono l'integrità personale e, infine, studiare le ripercussioni per i diretti interessati. Il Consiglio federale è inoltre disposto a esaminare l'opportunità di sostenere un'iniziativa di terzi finalizzata a istituire un memoriale per le vittime dell'opera assistenziale «Bambini della strada». Ritiene infatti che per combattere la stigmatizzazione strutturale e culturale degli Jenisch sia necessario, tra l'altro, assumersi la responsabilità per gli errori del passato²³⁴.

6.3.6 La situazione dei Rom in Svizzera

I 40 000–80 000 Rom immigrati in Svizzera dall'Europa orientale e sudorientale negli ultimi 20–30 anni non sono mai stati nomadi. Oggi queste persone sono integrate, in parte hanno la cittadinanza svizzera e, viste dall'esterno, non sono più identificabili come membri della comunità rom²³⁵.

Nonostante la loro situazione non possa essere paragonata a quella degli Jenisch e dei Sinti – e nemmeno, nel modo più assoluto, a quella delle persone con uno stile di vita nomade – i Rom sono tuttora esposti, anche nel nostro Paese, a pregiudizi e discriminazioni. Per questo motivo il Consiglio federale ha deciso di integrare nella CFR, oltre a un rappresentante delle comunità jenisch e sinti, anche un esponente della comunità rom.

²³⁴ Risposta all'interpellanza 16.3370 depositata da Barbara Gysi. Negli anni 2015 e 2016 sono stati depositati in Parlamento complessivamente cinque interventi riguardanti le comunità jenisch, sinti e rom.

²³⁵ Il numero esatto dei Rom che vivono in Svizzera non è noto, ma secondo gli esperti, che si basano su stime diverse, sarebbe compreso fra 40 000 e 80 000 persone. Alla base di queste cifre approssimative vi sono le numerose ondate migratorie che hanno spinto i Rom, vittime di persecuzioni e discriminazioni, a lasciare i loro Paesi d'origine per stabilirsi in Svizzera. Oggi come allora, molti temono di svelare la loro identità rom.

I Rom svizzeri stanziali vanno distinti dai gruppi di Rom nomadi stranieri che attraversano la Svizzera nei mesi estivi in cerca di lavoro o praticando il commercio itinerante. Contrariamente agli Jenisch e ai Sinti svizzeri, queste persone si spostano in grandi gruppi con numerose roulotte al seguito; data la carenza di aree di transito appropriate, i convogli itineranti sono spesso fonte di problemi che puntualmente suscitano una vasta eco mediatica²³⁶.

In tutti e 26 i Cantoni sono a disposizione servizi di consulenza sul nomadismo collocati nei vari dipartimenti. I Cantoni di Berna e Argovia dispongono di appositi servizi specializzati. Grazie a un mediatore di professione e a misure di sensibilizzazione destinate ai corpi di polizia e alle autorità è possibile ridurre i conflitti fra proprietari di terreni, gruppi di Rom e altre parti interessate. Offerte analoghe si registrano attualmente nei Cantoni di Vaud, Ticino e Ginevra.

Uno studio pluriennale condotto dalla Roma Foundation sulla popolazione rom in Svizzera rileverà informazioni di natura quantitativa su origine, gruppi di Rom, lingue, età, sesso, situazione familiare, bambini, istruzione e lavoro, che saranno completate da uno studio qualitativo svolto in una prospettiva etnologica. L'obiettivo del progetto sostenuto dal SLR è di fornire, sulla base di una serie di ritratti dettagliati di persone della comunità rom, un'immagine precisa di questo gruppo della popolazione che vive in Svizzera e contribuire in tal modo ad abbattere i pregiudizi nei loro confronti.

Nel gennaio del 2017, con il sostegno del SLR, l'Associazione per i popoli minacciati (APM) ha avviato un progetto finalizzato a raccogliere esperienze e conoscenze sui processi di mediazione e a istituire una rete di contatti per l'aiuto reciproco. Il progetto contribuirà a migliorare i rapporti fra i gruppi di Rom nomadi e la popolazione svizzera. Nel 2015, Caritas Ginevra e la Scuola universitaria di lavoro sociale di Ginevra (HETS) hanno avviato un progetto di due anni sul futuro dei Rom a Ginevra («Roms à Genève – Comment se projeter dans le futur?»). Sostenuto dal SLR, il progetto si avvale della collaborazione dei diretti interessati e ha lo scopo di attirare l'attenzione sulla discriminazione nei confronti dei Rom, sensibilizzare autorità e istituzioni ed elaborare provvedimenti adeguati per una migliore convivenza.

²³⁶ Per la spiegazione delle definizioni etniche e della loro interazione con lo stile di vita nomade si rimanda a: Galizia, Michele. *Etichette stigmatizzanti – quando l'imprecisione è rischiosa*. Tangram 30, 12/2012. Berna, 2012, pag. 20–28.

Nell'aprile del 2015, due organizzazioni rom svizzere hanno depositato una domanda di riconoscimento sia dei Rom svizzeri come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali sia della lingua romani come lingua minoritaria non territoriale ai sensi della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Sotto la direzione della DDIP e dell'UFC, le autorità competenti stanno esaminando la richiesta.

Il 30 settembre 2016, diverse organizzazioni di comunità minoritarie hanno costituito il Collettivo europeo delle minoranze discriminate (CEMD) con l'obiettivo di potenziare la voce degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom e di attivarsi in favore di tutte le persone nomadi e stanziali in Europa. L'associazione svizzera «Radgenossenschaft der Landstrasse» è rappresentata nel CEMD con due persone e ne detiene la presidenza.

7 Conclusioni

In Svizzera, la convivenza tra persone diverse per lingua, religione, colore della pelle e provenienza funziona bene. Tuttavia, singoli appartenenti a determinati gruppi della popolazione vivono quotidianamente episodi di discriminazione razziale. Questi episodi ledono la loro dignità umana e mettono in pericolo la coesione sociale. Le autorità di tutti i livelli statali, il mondo politico, i media e le organizzazioni della società civile sono chiamati a un continuo lavoro di sensibilizzazione e prevenzione – e se necessario anche di repressione – per garantire a tutti i diritti fondamentali postulati nel preambolo e concretizzati nell’articolo 8 della Costituzione federale. In primo luogo, però, sono i singoli individui a dover riconoscere le tendenze e i comportamenti discriminatori in se stessi e negli altri e combatterli.

Dall’introduzione della norma penale contro la discriminazione razziale, il numero delle condanne è costantemente aumentato. Una forte crescita degli episodi razzisti è osservabile in Internet, specialmente nei social media, nei blog e nei commenti dei lettori sui giornali on-line. Negli ultimi anni si constata per contro una generale diminuzione dei casi di discriminazione vissuta, nonostante diverse fonti indichino una tendenza verso l’alto. Dalla maggior parte delle fonti emerge che gli autori sono spesso giovani uomini di nazionalità svizzera.

Nel periodo in rassegna si sono consolidati gli obiettivi dei programmi d’integrazione cantonali (PIC) che prevedevano l’elaborazione e l’attuazione di misure di protezione dalla discriminazione adeguate ai contesti locali. In tutti i Cantoni la protezione dalla discriminazione è nel frattempo diventata un elemento integrante della promozione dell’integrazione. La prima fase dei PIC si concluderà alla fine del 2017. Dall’analisi emerge chiaramente l’interdipendenza tra lavoro di consulenza e lavoro di sensibilizzazione: laddove il razzismo resta un tabù si è molto più riluttanti a ricorrere a un consultorio. Questo significa che, nella prospettiva della seconda fase dei PIC (2018–2021), soltanto un’attribuzione opportuna delle risorse consente di rafforzare sul lungo termine la protezione contro la discriminazione. Una riduzione delle risorse tale da compromettere un’adeguata offerta di consulenza metterebbe in forse il raggiungimento dell’obiettivo della protezione dalla discriminazione nel suo insieme.

Sulla scorta di 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 nel nostro Paese sulle diverse forme di razzismo e su alcuni aspetti della convivenza e dell’integrazione. La rilevazione degli atteggiamenti com-

pleta i dati sui casi di discriminazione razziale. Dal 2016, l'indagine sulla convivenza in Svizzera (CiS) è condotta ogni due anni; negli anni intercalari è svolta un'indagine più breve per approfondire singoli temi o sondare nuovi problemi. Bisognerà tuttavia attendere le prime tre inchieste prima di poter trarre conclusioni attendibili sulle tendenze osservate. In questo modo sarà possibile riconoscere tempestivamente i potenziali problemi nei diversi ambiti della vita e adottare rapidamente misure mirate per salvaguardare la convivenza pacifica tra i diversi gruppi della popolazione.

8 Parere della Commissione federale contro il razzismo

Istituita 20 anni fa, la CFR è una commissione extraparlamentare indipendente incaricata di analizzare criticamente la cooperazione degli attori di tutti i livelli, evidenziare linee promettenti di sviluppo sociopolitico ed eventualmente individuare lacune e segnalare contraddizioni.

Le sue attività sono complementari e indipendenti da quelle del SLR, di cui apprezza il lavoro svolto e la qualità dei progetti sostenuti.

Nel 2016, la CFR ha dovuto constatare che il problema del razzismo e della discriminazione razziale resta molto presente nell'attualità e nella vita quotidiana. Specchio della realtà, le reti sociali e i blog dei media e dei privati riflettono una tendenza in cui certi tabù scompaiono e le parole sono disinibite a tal punto da trasformarsi in vere e proprie istigazioni all'odio. Non tutto quello che avviene su Internet è penalmente perseguibile ai sensi dell'articolo 261^{bis} del Codice penale svizzero. Si tratta dunque di essere vigili e di intensificare le misure di prevenzione. Non a caso, il piano strategico 2016–2019 della CFR prevede di proseguire sulla strada intrapresa nel 2015 con la campagna «Svizzera variopinta».

Certi gruppi della popolazione sono più esposti di altri alla discriminazione razziale. In determinate situazioni, inoltre – secondo l'etnia, il colore della pelle, il retroterra culturale, la classe sociale ecc. – il rischio di discriminazione multipla è dietro l'angolo. Nel 2016, la CFR ha approfondito alcuni argomenti, in special modo la lotta al razzismo contro i neri – un fenomeno a cui, come emerge dal presente rapporto, va dedicata particolare attenzione. In questo campo, infatti, la ricerca è ancora molto lacunosa: mancano, per esempio, studi sulle diverse caratteristiche assunte da questa forma di razzismo secondo i differenti segmenti di popolazione nera (che non è un monolite) e sugli ambiti della vita in cui si manifesta più frequentemente. Si tratta di lacune importanti, perché a forme di discriminazione diverse si applicano diversi settori del diritto, per esempio la protezione dei diritti umani, la protezione dalla discriminazione, il diritto del lavoro o il diritto sociale. Parallelamente allo studio del SLR, che offre uno spaccato della prospettiva «dall'interno» dei neri residenti in Svizzera, la CFR ha incaricato il Centro di diritto sociale della Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) di analizzare le dimensioni specifiche del razzismo contro i neri dal punto di vista giuridico. Sulla base dei risultati, che saranno pubblicati nel novembre del 2017, la CFR formulerà una serie di raccomandazioni per rafforzare la prevenzione e la lotta agli stereotipi. Come sempre in stretta collaborazione con il SLR, in modo da definire al meglio le modalità d'intervento.

Nel 2016, la CFR ha dedicato il numero di dicembre di TANGRAM all'accessibilità della giustizia e constatato che le persone più esposte alla discriminazione sono spesso quelle che ignorano i propri diritti o hanno grandi difficoltà a rivolgersi alla giustizia quando è necessario. Già nel 2010, la CFR chiedeva disposizioni legali che facilitassero la lotta alla discriminazione razziale quotidiana. Come si vede dai casi sottoposti ai consultori specializzati, gli episodi di discriminazione sono all'ordine del giorno soprattutto nel mondo del lavoro e sul mercato dell'alloggio. La CFR tiene a sottolineare che la Costituzione federale vieta la discriminazione razziale e che è più che mai necessario elaborare mezzi di prevenzione e di lotta. La mediazione è uno strumento prezioso, ma da sola non è sempre sufficiente.

Nonostante i molteplici progetti e provvedimenti per la prevenzione e la lotta al razzismo descritti dettagliatamente nel presente rapporto, purtroppo nella nostra società il razzismo è ancora un problema. Che a poco a poco sia percepito come tale anche dalla maggioranza della popolazione (come emerge dall'indagine dell'UST sulla convivenza in Svizzera del 2016), è un primo, importante passo. Soltanto se la società maggioritaria prende coscienza del problema, infatti, vi è spazio per un approfondimento ed è possibile una gestione conscia e differenziata dei casi concreti di discriminazione razziale. Sarebbe quindi molto auspicabile che la chiara percezione del fenomeno come problema che si fa strada all'interno della società si traducesse in un aumento dell'importanza della prevenzione e della lotta al razzismo agli occhi delle autorità, ma anche della società civile. Non si tratta soltanto dei mezzi finanziari, talora modesti, investiti dai poteri pubblici, ma anche e soprattutto dell'efficacia nel tempo delle misure realizzate. In fin dei conti, la coesione sociale e la prospettiva di un solido futuro comune sono un vantaggio per tutti.

E lo Stato? Come può contribuire a una quotidianità in cui le discriminazioni siano ridotte al minimo in tutti gli ambiti della vita? Per esempio impegnandosi affinché le offerte di consulenza siano accessibili a tutti. La CFR continuerà a collaborare alla garanzia della qualità del lavoro di consulenza e a mettere a disposizione il suo know-how giuridico, come ha fatto quest'anno in occasione della pubblicazione della nuova guida giuridica on-line del SLR.

La CFR accoglie con favore il potenziamento delle offerte di consulenza promosso negli ultimi due anni nel quadro dei PIC. Il traguardo è ancora lontano, ma si sta andando nella direzione giusta, poiché le offerte sono accessibili a tutti i gruppi della popolazione effettivamente o

potenzialmente discriminati. La CFR tiene a sottolineare che l'integrazione è un aspetto centrale della lotta alla discriminazione, ma che senza il sostegno costante della collettività e della politica è destinata a restare lettera morta.

Martine Brunschwig Graf
Presidente della CFR

9 Parere della Commissione federale della migrazione

La CFM ha il mandato legale di occuparsi di questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche correlate al soggiorno di stranieri in Svizzera. I campi tematici affrontati spaziano dalla protezione dei rifugiati e dalla migrazione del lavoro, alla coesione sociale e alle problematiche transnazionali. Nel seguente parere, la CFM si limiterà ai settori tematici che concernono in special modo i migranti e la convivenza nella società della migrazione.

Le persone con retroterra migratorio sono più spesso vittime di discriminazione

Dal rapporto emerge che la discriminazione delle persone con retroterra migratorio e in particolare dei cittadini stranieri è ancora molto diffusa e tendenzialmente in crescita. Stando alle fonti disponibili, gli atteggiamenti negativi vanno considerati stabili sul lungo termine, ma è comunque preoccupante che negli ultimi anni se ne sia registrato un leggero aumento.

La CFM raccomanda pertanto di potenziare ulteriormente la protezione dalla discriminazione – per esempio nel quadro dei programmi d'integrazione cantionali (PIC). Per protezione dalla discriminazione, tuttavia, non si deve intendere soltanto il sostegno offerto alle vittime, ma anche lo sviluppo sistematico della sensibilizzazione di autorità e privati. Poiché la discriminazione è diffusa soprattutto nel mondo del lavoro e concerne anche persone dallo statuto di soggiorno ancora incerto, come le persone accolte provvisoriamente, è particolarmente importante che i datori di lavoro promuovano attivamente una cultura aziendale priva di pregiudizi. È quindi necessario che i fondi stanziati per la protezione dalla discriminazione nel quadro dei PIC non vengano ridotti, ma siano al contrario considerati una componente naturale e proficua della promozione dell'integrazione.

Applicazione del concetto giuridico di «integrazione»

Sia la nuova legge sulla cittadinanza (LCit) che la revisione parziale della legge federale sugli stranieri (LStr) prevedono che in futuro sarà il grado d'integrazione a determinare se una persona potrà essere naturalizzata o godere di uno statuto di soggiorno stabile.

Secondo la LCit, dal 1° gennaio 2018 potranno chiedere la naturalizzazione soltanto i titolari di un permesso di domicilio. Molte persone che adempiono il criterio della durata del soggiorno, ma sono titolari per esempio soltanto di un permesso F (per persone ammesse provvisoriamente) dovranno quindi completare un percorso d'integrazione graduale prima di poter chiedere la naturalizzazione.

La revisione parziale della LStr prevede parecchi inasprimenti:

In futuro, il permesso di domicilio (permesso C) sarà rilasciato soltanto a chi è ben integrato, cioè a chi osserva l'ordine e la sicurezza pubblici, rispetta i valori della Costituzione federale, partecipa alla vita economica o acquisisce una formazione e dispone delle competenze linguistiche necessarie. Le autorità potranno inoltre revocare il permesso C e sostituirlo con un permesso di dimora (permesso B) se i criteri di integrazione non sono adempiuti. Una nuova richiesta di permesso C può essere presentata soltanto cinque anni dopo la revoca. Infine, le autorità cantonali dovranno considerare il grado d'integrazione anche per il rilascio del permesso di dimora (permesso B). Se risulta insufficiente, potranno subordinare il rilascio del permesso alla stipula di un accordo d'integrazione.

La verifica dell'«integrazione» porrà le autorità di fronte a considerevoli problemi, sia nelle naturalizzazioni che nel rilascio e nella revoca di permessi di soggiorno. Già qualche anno fa, nello studio «Margine di manovra nel federalismo: la politica migratoria nei Cantoni»²³⁷, la CFM aveva mostrato che le autorità cantonali possono applicare in modo molto diverso le stesse disposizioni di legge. Vi è dunque un forte rischio di disuguaglianza giuridica. Ci vuole dunque molta attenzione, in particolare nella verifica dell'«integrazione», che sarà presumibilmente di difficile impostazione.

Per la valutazione di questo criterio, la CFM raccomanda di consultare specialisti dell'integrazione, sensibilizzare gli organi esecutivi alle particolarità dei processi d'integrazione e garantire agli immigrati un'informazione trasparente e completa e un'adeguata consulenza. Inoltre va allestito un monitoraggio specifico della «verifica dell'integrazione» nei Cantoni (e per le naturalizzazioni nei Comuni).

²³⁷ www.ekm.admin.ch > Pubblicazioni > Documentazione sulla politica migratoria.

La convivenza nella società della migrazione

L'atteggiamento ambivalente nei confronti della presenza di stranieri constatato dall'indagine sulla convivenza in Svizzera si ripercuote sulla convivenza in generale. Per combattere gli stereotipi è dunque necessario creare possibilità d'incontro e di dialogo tra immigrati e autoctoni.

La CFM raccomanda di continuare a sviluppare e sostenere la promozione dell'integrazione sociale prevista dai PIC. Inoltre, autorità e popolazione locale dovrebbero promuovere forme di partecipazione in cui i migranti possano valorizzare il proprio potenziale non soltanto nel mondo del lavoro, ma anche in altri ambiti della vita sociale. In questo modo potrà essere tra l'altro messa indirettamente alla prova la loro «utilità» per la collettività.

Walter Leimgruber
Presidente della CFM

10 Bibliografia

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlino, settembre 2014.

Carrefour de réflexion sur le racisme anti-Noir. Rapport sur le racisme anti-Noir en Suisse, 2000–2014. Berna, gennaio 2015.

Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation. Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2016. Ginevra, 2017.

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 Deutschschweiz. Soziale Welt 65 (2): 185–99, 2014.

Efionayi-Mäder, Denise et. al. Le racisme anti-Noir en Suisse. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel, 2017.

Ettinger, Patrik / Imhof, Kurz. Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht. fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft. Università di Zurigo, 2011

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.

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

La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2017 del Servizio delle attività informative della Confederazione. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport.

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

Naguib, Tarek. Notions en lien avec le racisme: acceptions en Suisse et au plan international. Un état des lieux de la pratique, du droit constitutionnel et du droit international. Une expertise réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme, Département fédéral de l'intérieur. Winterthur/Berna, 2014.

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

Polizeidepartement der Stadt Zürich. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2015–2019, 2014.

Rapporto di monitoraggio «Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio-dicembre 2016». Rete di consulenza per le vittime del razzismo, 2017.

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus. Antisemitismusbericht 2016.

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

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

Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2015: Invariata al 3,2 % la quota di aiuto sociale. Ufficio federale di statistica, 2016.

Statistiche della salute 2014. Ufficio federale di statistica, 2014.

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

11 Elenco delle abbreviazioni

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
APM	Associazione per i popoli minacciati
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASF	Associazione svizzera di football
BKSD	Direzione dell'istruzione, della cultura e dello sport del Cantone di Basilea Campagna (<i>Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft</i>)
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDI	Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CEMD	Collettivo europeo delle minoranze discriminate (<i>Collectif Européen des Minorités Discriminées</i>)
CERD	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104)
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
COIS	Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
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)
CRAN	Crocevia di riflessione e d'azione contro il razzismo anti-nero (<i>Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir</i>)
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSFO	Centro svizzero di servizio Formazione professionale

CSIS	Centro svizzero Islam e società
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
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 (<i>European Commission Against Racism and Intolerance</i>)
ESS	Indagine sociale europea (<i>European Social Survey</i>)
FABIA	Servizio per la consulenza e l'integrazione delle straniere e degli stranieri (<i>Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern</i>)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FSAG	Federazione svizzera delle associazioni giovanili
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
GMS	Società per le minoranze in Svizzera (<i>Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz</i>)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (<i>Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus</i>)
HETS	Scuola universitaria di lavoro sociale di Ginevra (<i>Haute école de travail social</i>)
IHRA	Alleanza Internazionale per la memoria dell'Olocausto (International Holocaust Remembrance Alliance)
ILRC	Indagine sulla lingua, la religione e la cultura dell'Ufficio federale di statistica (UST)
Indagine CiS	Indagine sulla convivenza in Svizzera
KMR	Commissione per l'integrazione delle migranti e dei migranti e per la prevenzione del razzismo del Cantone di Friburgo (<i>Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention des Kantons Freiburg</i>)

LCit	Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RS 141.0)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione 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)
NCBI	Istituto nazionale per la costruzione di coalizioni (<i>National Coalition Building Institute</i>)
NCCR	Centro di competenza nazionale sulla ricerca
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OOPSM	Ordinanza del 19 novembre 2003 concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS 512.21)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PIC	Programmi d'integrazione cantionali
PLJS	Piattaforma degli Ebrei liberali della Svizzera (<i>Plattform der Liberalen Juden der Schweiz</i>)
PNR	Programma nazionale di ricerca
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SAF	Swiss African Forum
SCP	Statistica criminale di polizia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione (precedentemente Ufficio federale della migrazione UFM)
SFL	Swiss Football League

SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (<i>Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien</i>)
SG-DFI	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SSEEs	Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito
SSP/VPOD	Sindacato dei servizi pubblici e sociosanitari
SUS	Statistica delle condanne penali (<i>Strafurteilsstatistik</i>)
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
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
UPS	Unione padronale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
VIOZ	Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (<i>Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich</i>)
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (<i>Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft</i>)

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	65 (3)	
CFR	Raccolta di casi giuridici per violazione dell'articolo 261 ^{bis} CP; condanne e assoluzioni sono elencate separatamente	1995	423 (19)	
CICAD	Raccolta di episodi di antisemitismo nella Svizzera francese	2004	1523 (117)	
Consiglio svizzero della stampa	Servizi giornalistici che violano il divieto di discriminazione e ledono la dignità umana	1991	135 (8)	
DoSyRa	Raccolta di episodi trattati nell'attività di consulenza che il/la consulente ha ritenuto casi di razzismo	2008	1658 (184)	
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	675 (61)	La maggior parte riguarda atti di pornografia
FSCI Rapporto antisemitismo	Raccolta di episodi di antisemitismo in Svizzera	2008	251 (31)	Per il 2008 non sono disponibili dati per la Svizzera tedesca
GRA	Raccolta di episodi di razzismo o riconducibili all'estremismo di destra	1992	2456 (98)	
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
SCP	Denunce e reati dell'articolo 261 ^{bis} CP	2009	1555 (194)	
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	835 (70)	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	

Fonte	Breve descrizione	Dal	N (anno)	Osservazioni
SLR Indagine sulla convivenza in Svizzera	Indagine rappresentativa tra la popolazione	2010	Ca. 1700 dal 2010 al 2014; ca. 3000 dal 2016	Fase pilota 2010, 2012, 2014
SUS	Sentenze per infrazioni all'articolo 261 ^{bis} CP	1995	731 (35)	
VOXIT/Voto	Indagine rappresentativa tra la popolazione con una domanda sulle pari opportunità degli stranieri	1993	Ca. 1500 per indagine	Effettuata dopo ogni votazione

