

Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento

2023 – 2027



Sicherheitsverbund Schweiz
Réseau national de sécurité
Rete integrata Svizzera per la sicurezza

1. Introduzione	5
2. Contesto	8
3. Definizioni	11
4. Principi	14
5. Misure relative ai quattro ambiti d'intervento	17
6. Attuazione e risorse	22
7. Monitoraggio e valutazione	24
8. Allegato	26

Elenco delle abbreviazioni

AI	Assicurazione per l'invalidità
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDSCS	Conferenza delle direttrici e dei direttori di sicurezza delle città svizzere
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FSAG	Federazione svizzera delle associazioni giovanili
Incel	involuntary celibate (celibe involontario)
ISP	Istituto Svizzero di Polizia
MPT	Legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo
PAN	Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento
PSC	Prevenzione Svizzera della Criminalità
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione

1. Introduzione

L'estremismo violento di destra e di sinistra e il terrorismo di matrice jihadista costituiscono da alcuni anni minacce rilevanti per la sicurezza della Svizzera¹. A fronte dell'aumento della minaccia terroristica, nel settembre del 2015 il Consiglio federale ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo², incentrata su quattro ambiti d'intervento: prevenzione, repressione, protezione e prevenzione delle situazioni di crisi. Nel campo della prevenzione, il primo Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (PAN), adottato nel 2017 dalla Confederazione e dai Cantoni, ha dato un contributo sostanziale. Il servizio di coordinamento nazionale, che ha sede presso il Segretariato della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), ha fornito supporto nell'attuazione del primo PAN, garantendo anche un regolare monitoraggio. Alla fine del 2021 la piattaforma politica della RSS³ ha commissionato una valutazione esterna, la quale ha tuttavia dimostrato che alcune misure di tale Piano d'azione non sono ancora sufficientemente attuate⁴. A livello di prevenzione ci sono ancora lacune e sfide da colmare e superare: in particolare, è necessaria una maggiore interconnessione per migliorare ulteriormente lo scambio di informazioni, soprattutto tra le diverse autorità coinvolte. Inoltre, occorre ridurre le differenze regionali per quanto concerne la prevenzione. Nel quadro dell'attuazione delle misure preventive, si deve fare in modo che esse comprendano tutte le forme di radicalizzazione e di estremismo violento e occorre contrastarne le varie cause. Dalla valutazione è emerso un elevato potenziale di miglioramento anche nel servizio di coordinamento nazionale, che dovrebbe fornire un notevole sostegno per garantire l'interconnessione summenzionata e la preparazione delle informazioni per gli specialisti. Devono quindi essere messe a disposizione le risorse necessarie a tal fine.

Il presente PAN prevede misure mirate per prevenire varie forme di radicalizzazione e di estremismo violento e rivolge un'attenzione particolare alla prevenzione tra i giovani, che sono particolarmente vulnerabili e ricettivi alle ideologie radicali⁵. L'obiettivo è la prevenzione precoce dei processi di radicalizzazione che possono portare alla pianificazione e alla commissione di reati di terrorismo ed estremismo violento. La collaborazione interdisciplinare tra le autorità a livello comunale, cantonale e federale, nonché con organi esteri, è fondamentale per garantire una prevenzione efficace. Anche la società civile deve essere coinvolta il più possibile in tale collaborazione come pure nel relativo scambio di informazioni e di esperienze. Questo perché le sfide associate a tale tematica sono molteplici e riguardano la società nel suo complesso. Il secondo PAN è in linea con i diritti fondamentali e umani e coincide con i settori definiti dalle Nazioni Unite per prevenire e combattere efficacemente l'estremismo violento⁶.

Il secondo PAN è stato elaborato su mandato della piattaforma politica del Segretariato della RSS, in collaborazione – per quanto riguarda i contenuti – con un gruppo ristretto istituito dalla RSS. Il gruppo ristretto comprendeva gli attori operativi rilevanti di tutti e tre i livelli statali come pure rappresentanti del mondo scientifico. Anche il gruppo di accompagnamento strategico, che era già stato costituito per la stesura e l'attuazione del primo PAN, ha partecipato al processo di redazione del secondo PAN definendone le priorità strategiche. Questo organo, che comprendeva rappresentanti delle autorità comunali, cantonali e federali attivi a livello strategico, ha approvato il secondo PAN nell'autunno del 2022. L'organo di vigilanza politica, presieduto dal capo del DFGP e composto anche da rappresentanti politici della CDDGP, della CDOS, dell'Unione delle città svizzere e dell'Associazione dei Comuni Svizzeri, lo ha poi adottato alla fine del 2022.

1 Servizio delle attività informative della Confederazione (2022), [La sicurezza della Svizzera 2022 – Rapporto sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione](#).

2 Strategia della Svizzera del 18 settembre 2015 per la lotta al terrorismo, [FF 2015 6143](#).

3 La piattaforma politica della RSS è l'organo committente del Segretariato della RSS e si compone dei rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) nonché dei presidenti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP).

4 I risultati della valutazione esterna del primo Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere l'estremismo violento sono riassunti nel relativo [rapporto finale del 4 novembre 2021 \(versione breve\)](#).

5 Manzoni et al. (2019), [Einflussfaktoren extremistischer Einstellungen unter Jugendlichen in der Schweiz](#).

6 Organizzazione delle Nazioni Unite (2015), [Plan of Action to Prevent Violent Extremism \(A/70/674\)](#).

La piattaforma politica della RSS e il Consiglio federale sono stati informati in merito al PAN a fine 2022. L'orizzonte temporale per l'attuazione delle misure contenute nel PAN, da intendersi come raccomandazioni, è di cinque anni. Oltre a una visione comune su come combattere e prevenire la radicalizzazione e

l'estremismo violento, è necessaria una collaborazione più efficace tra i servizi statali competenti e la società civile. Le misure del presente PAN devono quindi essere attuate in modo interdisciplinare e interistituzionale.

2. Contesto

2.1 Situazione iniziale in Svizzera

L'estremismo violento e il terrorismo rappresentano una delle principali minacce alla sicurezza della Svizzera⁷. Nell'ambito dell'estremismo violento, la minaccia maggiore proviene dalle frange violente dell'estremismo di sinistra e di destra: nel 2021 il SIC ha rilevato 202 eventi riconducibili all'estremismo di sinistra e 38 eventi legati all'estremismo di destra. Rispetto all'anno precedente, il numero degli eventi legati all'estremismo di sinistra è rimasto stabile, anche se sempre elevato, mentre quello degli eventi associati all'estremismo di destra è aumentato. La crescente frammentazione e la sempre maggiore polarizzazione della società possono tuttavia anche portare a nuove forme di estremismo, come l'estremismo violento legato al coronavirus⁸. Nel 2021 sono già stati registrati 35 eventi imputabili a questo tipo di estremismo. Inoltre, in Svizzera si sono verificati due atti di violenza a sfondo terroristico: l'accoltellamento mortale avvenuto a Morges nel settembre del 2020 e quello, con feriti, registrato a Lugano nel novembre del 2020, entrambi di matrice jihadista e commessi da singoli individui (rispettivamente un uomo e una donna).

Nel suo ultimo rapporto sulla situazione (2022), il SIC afferma che la minaccia terroristica in Svizzera è legata in particolare a persone che si ispirano alla propaganda jihadista e che, sempre più spesso, agiscono autonomamente. La prevenzione e l'individuazione precoce risultano quindi impegnative. E la situazione è resa ancora più difficile dal fatto che gli autori di questi crimini, pur ispirandosi all'ideologia dell'islamismo estremista, presentano sempre più spesso anche problemi psichici o altri problemi personali, ragione per cui il movente non può più essere determinato in modo chiaro. Nel caso dell'accoltellamento avvenuto a Lugano, all'autrice sono stati diagnosticati disturbi psicotici nel quadro del procedimento penale tenutosi nell'agosto del 2022. Tuttavia, l'ambiente islamista estremista Svizzera non dev'essere sottovalutato. Sul lungo termine, infatti, anch'esso rappresenta una minaccia, poiché può fornire sostegno finanziario e logistico ad attori estremisti violenti. Inoltre, i seguaci dell'islamismo

diffondono e «consumano» su Internet contenuti jihadisti che possono raggiungere e trovare simpatizzanti anche all'estero. È altresì possibile che i combattenti jihadisti che rientrano in patria, come pure i detenuti radicalizzati o i jihadisti che escono dal carcere, continuino a essere seguaci di questa ideologia che glorifica la violenza e c'è quindi il rischio che ritornino negli ambienti dell'estremismo islamista. Tenere queste persone lontane da tali ambienti, favorendone anche la reintegrazione, rappresenta pertanto una grande sfida sia per le autorità sia per la società nel suo complesso.

2.2 Cause della radicalizzazione

Le cause della radicalizzazione possono essere molteplici e l'elenco riportato qui di seguito non è esaustivo. In linea di principio, si possono dividere in due categorie: fattori di spinta (push factors) e fattori di attrazione (pull factors)⁹. I primi sono legati all'ambiente e comprendono per esempio la mancanza di opportunità socioeconomiche, l'emarginazione e la discriminazione, i conflitti (sociali e statali) prolungati e irrisolti nonché i contesti socialmente svantaggiati o che favoriscono la radicalizzazione, come le carceri ecc., mentre i secondi includono, tra le altre cose, il percorso di vita individuale e le motivazioni personali, i fattori psicologici¹⁰, il malcontento collettivo e la sensazione soggettiva di oppressione, sottomissione o costrizione esterna, come pure la distorsione e l'abuso delle credenze, l'ideologia politica e le differenze etniche e culturali.

L'influenza dei fattori di spinta e di attrazione è stata confermata anche nello studio di Manzoni et al. (2019)¹¹ sugli atteggiamenti estremisti tra gli adolescenti in Svizzera: l'estremismo di destra è incrementato dall'insoddisfazione politica o sociale e influenzato dai tratti della personalità dei singoli individui. Per esempio, più una persona sostiene l'autoritarismo, approva norme di mascolinità che legittimano la violenza e rifiuta la diversità di genere e sessuale, più assumerà atteggiamenti tipici dell'estremismo di destra. Inoltre, il «consumo» di contenuti mediatici legati all'estremismo di destra e l'appartenenza a gruppi estremisti di destra

⁷ Servizio delle attività informative della Confederazione (2022), [La sicurezza della Svizzera 2022 – Rapporto sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione](#).

⁸ Consiglio federale svizzero (2021), [La politica di sicurezza della Svizzera](#), FF 2021 2895 segg.

⁹ United Nations Office of Counter-Terrorism (2018), [Preventing Violent Extremism Reference Guide](#). Radicalisation Awareness Network (2016), [The Root Causes of Violent Extremism](#).

¹⁰ Simovic, L. et al (2021), *Inklusion und Vielfalt in Jugendverbänden* (materiale didattico).

¹¹ Cfr. ibidem, pagg. 48–55.

sono associati ad atteggiamenti estremisti di destra più marcati. Lo stesso vale per i seguaci dell'estremismo islamista: più è frequente il «consumo» di contenuti mediatici correlati, più risulta alto il livello di approvazione, da parte degli adolescenti in questione, nei confronti degli atteggiamenti tipici dell'estremismo islamista. Inoltre, questi adolescenti condividono anche il rifiuto della diversità di genere e sessuale e si esprimono a favore di norme di mascolinità che legittimano la violenza.

Per quanto riguarda i fattori che influenzano gli atteggiamenti legati all'estremismo di sinistra, il fatto che gli adolescenti interessati siano delusi dal sistema politico, che – tra le altre cose – non si sentano rappresentati e che quindi pensino che il sistema sia controllato da determinati poteri svolge un ruolo di primo piano. È questo il motivo per cui tendono a seguire le teorie del complotto. Come avviene per gli altri tipi di estremismo rilevati tra i giovani, il «consumo» di contenuti mediatici legati all'estremismo di sinistra e l'appartenenza a un gruppo con un simile orientamento rafforzano l'atteggiamento radicale di questi adolescenti. Il legame con gli insegnanti ha un effetto preventivo che protegge dallo sviluppo di atteggiamenti tipici dell'estremismo islamista. Gli insegnanti possono infatti influire sul processo di radicalizzazione dialogando, mostrando apertura nei confronti degli studenti e prestando loro la dovuta attenzione. Nel complesso, il PAN prevede misure di prevenzione universale, selettiva e indicata per contrastare queste cause di radicalizzazione.

2.3 Quadro istituzionale e giuridico/strategico per combattere e prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento in Svizzera

La salvaguardia della sicurezza interna spetta in primo luogo ai Cantoni¹². Di conseguenza, sia le autorità cantonali sia quelle comunali sono responsabili della prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento, non solo nel settore della sicurezza tradizionale ma anche al di fuori di esso e in collaborazione con le organizzazioni della società civile; in alcuni Cantoni e città, per esempio, i relativi compiti sono svolti da ap-

positi servizi specializzati e di contatto. Il presente PAN si rivolge quindi principalmente a questi servizi, poiché contiene misure di prevenzione mirate. Tuttavia, quando gli strumenti e le misure di polizia cantonali non sono più sufficienti per individuare i reati, secondo la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT), i Cantoni (come anche il SIC) possono presentare a fedpol una richiesta di misure preventive di polizia che possano essere applicate al di fuori di un procedimento penale o dopo l'esecuzione di pene o misure¹³. Se il sospetto di coinvolgimento o di sostegno a un'organizzazione criminale o terroristica è confermato, il Ministero pubblico della Confederazione apre un procedimento penale e affida a fedpol le relative indagini in coordinamento e in collaborazione con le forze di polizia cantonali e comunali competenti. Se in virtù della Costituzione federale e della legge la Confederazione è responsabile della sicurezza interna, i Cantoni l'assistono sul piano dell'amministrazione e dell'esecuzione¹⁴. Se il sospetto riguarda un minore, sono competenti le magistrature (o i tribunali) cantonali dei minorenni. In caso di condanna, le autorità di esecuzione delle pene e delle misure garantiscono misure di reintegrazione e di risocializzazione per la persona detenuta. Se, una volta uscita dal carcere, la persona continua a essere radicalizzata e, per raggiungere i propri obiettivi, utilizza mezzi violenti che sono in contraddizione con l'ordinamento dello Stato, la questione è trattata nuovamente da diversi servizi competenti, sia nel settore della sicurezza sia in ambito sociale.

Le basi legali e le responsabilità per prevenire e combattere la radicalizzazione, l'estremismo violento e il terrorismo qui elencate non sono esaustive. Vengono presentate, da un lato, nell'ambito dell'attuazione della misura 10 «Processi di individuazione e intervento» e, dall'altro, in adempimento del postulato 21.4598 «Punto della situazione in materia di lotta al terrorismo e all'estremismo» del 16 dicembre 2021, accolto dal Consiglio federale nel febbraio del 2022. In particolare, si tratta della delimitazione delle responsabilità e delle competenze tra le varie autorità di sicurezza, il SIC o le autorità giudiziarie penali¹⁵.

¹² [Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 \(stato 13 febbraio 2022\)](#).

¹³ Fedpol (2022), [Fasi della radicalizzazione](#).

¹⁴ Art. 4 (Principio) cpv. 2 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI).

¹⁵ [Postulato 21.4598 «Punto della situazione in materia di lotta al terrorismo e all'estremismo»](#).

3. Definizioni

I termini sono stati scelti in base all'attuale situazione di pericolo. L'elenco dei termini riportato qui di seguito non è né esaustivo né completo.

3.1 Attività terroristiche

Si tratta di azioni tendenti a influenzare o a modificare l'ordinamento dello Stato, che si intendono attuare o favorire commettendo o minacciando di commettere gravi reati o propagando paura e timore¹⁶.

3.2 Radicalizzazione

La radicalizzazione è un processo durante il quale una persona assume posizioni politiche, sociali o religiose sempre più estreme, fino a compiere anche atti di violenza estremi, per raggiungere i propri obiettivi.

3.3 Attività dell'estremismo violento

Azioni di organizzazioni che negano i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto e che commettono, incoraggiano o approvano atti violenti allo scopo di raggiungere i loro obiettivi¹⁷.

3.4 Diverse forme di estremismo

3.4.1 Estremismo di destra

Per estremismo di destra si intende un atteggiamento politico che si oppone ai fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto e rifiuta la diversità sociale. Una caratteristica dell'estremismo di destra è la divisione in gruppi e sottogruppi, di solito formati da seguaci personali di singoli individui. L'estremismo di destra si basa sull'intolleranza e sul pregiudizio, per esempio contro gli stranieri e le minoranze, promuove un comportamento autoritario e glorifica il potere e la violenza¹⁸.

3.4.2 Estremismo di sinistra

Per estremismo di sinistra si intende un atteggiamento politico che si oppone all'attuale organizzazione dello Stato e della società. Rende assolute le rivendicazioni di uguaglianza sociale e scavalca quindi il principio di libertà. La critica alla società capitalista e ai relativi rapporti di forza è alla base dell'estremismo di sinistra. Tra gli aspetti principali figurano l'anticapitalismo, l'egualitarismo, l'antifascismo e l'internazionalismo¹⁹.

3.4.3 Estremismo monotematico

L'estremismo monotematico comprende diversi atteggiamenti politici che rifiutano alcuni aspetti dei fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto in relazione a uno o più temi specifici. Può trattarsi per esempio di gruppi che vogliono cambiare la società o che rifiutano le misure statali, e che per raggiungere i loro scopi non utilizzano gli strumenti democratici esistenti.

3.4.4 Estremismo islamista

Per islamismo ed estremismo islamista si intendono un'ideologia e un movimento sociopolitico che fanno riferimento a correnti dell'Islam problematiche e potenzialmente violente nonché alle relative scritture. Gli individui che aderiscono all'estremismo islamista aspirano a un modello di organizzazione sociopolitica in cui l'Islam non è solo una fede spirituale e un insieme di pratiche rituali, bensì un sistema completo di norme e pratiche che deve organizzare tutti gli aspetti della vita privata e pubblica dei musulmani. L'estremismo islamista è eterogeneo in termini di dottrina (concezione di shari'a e sua applicazione) e di mezzi da impiegare per realizzare l'utopia di una società islamica. Tali mezzi includono la missione, l'attivismo politico o l'uso della violenza. Le forme di islamismo che implicano la violenza sono definite jihadismo.

¹⁶ Art. 19 cpv. 2 lett. a della legge federale sulle attività informative (LAI n).

¹⁷ Art. 19 cpv. 2 lett. e LAIn.

¹⁸ Tratto da: Astrid Bötticher, Miroslav Mareš (2012), Extremismus. Theorien – Konzepte – Formen, pag. 297.

¹⁹ Tratto da: Astrid Bötticher, Miroslav Mareš (2012), Extremismus. Theorien – Konzepte – Formen, pag. 351 segg.

3.4.5 Estremismo etno-nazionalista

L'etno-nazionalismo è una corrente del nazionalismo le cui rivendicazioni di autodeterminazione si basano sulla presunta unità etnica di un gruppo. Nella seconda metà del XX secolo, il desiderio di unificazione nazionale o la lotta per la liberazione dall'occupazione oppure dall'oppressione di un governo percepito come straniero sono stati i motivi che hanno portato alla formazione di molti gruppi definiti etno-nazionalisti. Il progetto nazionalista può talvolta condividere il proprio programma politico con rivendicazioni tipiche di altre ideologie, come il marxismo o l'islamismo.

3.5 Disimpegno (*disengagement*)

Il disimpegno è il processo con cui una persona smette di sostenere un movimento dell'estremismo violento o di parteciparvi.

3.6 Reintegrazione

Per reintegrazione si intendono il ripristino dei legami sociali, familiari e comunitari e la partecipazione positiva alla società.

4. Principi

I tre principi seguenti costituiscono la base per le misure del secondo PAN. Hanno un carattere trasversale e vanno quindi applicati a tutte le misure. Come affermato nell'introduzione, la prevenzione è un compito della società nel suo complesso. Per promuovere una società inclusiva sono necessarie sia una prevenzione comportamentale sia una prevenzione situazionale²⁰, al fine di evitare la discriminazione, la radicalizzazione e l'estremismo. Di conseguenza, la **collaborazione tra le autorità** da un lato e **tra le autorità e la società civile** dall'altro è estremamente importante per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento. È in tale contesto che va compresa e messa in pratica l'importanza centrale di questo primo principio.

Il secondo principio è incentrato sulla **promozione del pensiero critico**: le piattaforme e i servizi di comunicazione digitale svolgono, insieme ad altri fattori, un ruolo significativo nella radicalizzazione dei giovani. Gli attori estremisti sono consapevoli dell'importanza di tali strumenti e li utilizzano a livello internazionale per reclutare nuovi membri, diffondere la propaganda e rimanere interconnessi. I contenuti diffusi su Internet sono difficili da controllare. Lo sviluppo di strategie per valutare i contenuti mediatici nonché di un pensiero critico è quindi essenziale per l'individuazione precoce e la prevenzione dei pericoli. La promozione di queste competenze serve ovviamente ad analizzare tutte le fonti di informazione, indipendentemente dalla forma in cui sono pubblicate. Pertanto, anche il secondo principio deve essere applicato in modo trasversale.

I processi di radicalizzazione riguardano uomini e donne nella stessa misura, ma la frequenza e le modalità sono diverse. Le dinamiche della radicalizzazione devono quindi essere analizzate in un'ottica di genere e intese in relazione ai processi di socializzazione specifici per il genere. Nell'ambito dell'estremismo violento, anche le motivazioni e i ruoli delle donne e degli uomini sono diversi, come era già stato dimo-

strato nel 2018 con l'organizzazione terroristica «Stato Islamico»²¹. Inoltre, in Europa sono aumentati i cosiddetti forum incel²². Si tratta di uomini che sono involontariamente celibi e che sostengono di non poter intrattenere relazioni sessuali o romantiche a lungo termine con le donne. La maggior parte degli ambienti incel dispone di una presenza digitale, sia su grandi piattaforme di social media come Facebook sia su piattaforme meno regolamentate. Alcuni di questi forum di discussione sono già stati bloccati a causa del loro potenziale di pericolo. Di conseguenza, questo principio è correlato al precedente e la valutazione critica dei contenuti mediatici è fondamentale per individuare qualsiasi forma di radicalizzazione e di estremismo violento. Negli Stati Uniti e in Canada, uomini appartenenti ad ambienti incel hanno spesso commesso attacchi in pubblico e contro le donne. Pertanto, il terzo principio prevede che si tenga conto delle **diverse esigenze e necessità** di uomini e donne e che sia la prevenzione sia la reintegrazione si fondino su analisi e approcci sensibili al genere.

4.1 Collaborazione e coordinamento interistituzionali e interdisciplinari

Occorre garantire, formalizzare e sviluppare ulteriormente l'efficace collaborazione tra le autorità di sicurezza competenti e altri organi ufficiali a tutti i livelli statali. Inoltre, le istituzioni della società civile e, se necessario, il mondo scientifico devono essere coinvolti in tale collaborazione. Il servizio di coordinamento nazionale svolge una funzione di supporto a tal fine e promuove il trasferimento di conoscenze, comprese le migliori pratiche. Nel farlo, può attingere a conoscenze esterne²³ e sfruttare il potenziale delle conoscenze acquisite a livello internazionale, che mette a disposizione delle autorità cantonali e comunali. Inoltre, il servizio di coordinamento funge da intermediario, per esempio per il reclutamento di specialisti che forniscano supporto nell'attuazione delle misure di intervento e di integrazione.

²⁰ La prevenzione situazionale include la prevenzione strutturale. Ciò significa che, attraverso cambiamenti delle condizioni di vita, si influisce sulla salute. La prevenzione comportamentale si concentra invece sul comportamento individuale in materia di salute. Mediante il rafforzamento della personalità, l'informazione, l'educazione ecc., l'individuo è motivato ad adottare comportamenti sani e a evitare i rischi (Fonds Gesundes Österreich [2022]).

²¹ Casutt, G. (2018), *Quand le djihadiste est une femme*.

²² Radicalisation Awareness Network (2021), *The Incel Phenomenon: Exploring Internal and External Issues Around Involuntary Celibates*, disponibile anche in [francese](#) e in [tedesco](#).

²³ La funzione del gruppo di esperti è spiegata nel capitolo 6.2.

4.2 Competenze mediatiche e promozione del pensiero critico

Il rafforzamento della capacità di analisi e del pensiero critico e la promozione di una cultura del dibattito sono fondamentali per l'utilizzo dei media elettronici e dei social network. Anche la creazione e la diffusione attiva di contronarrazioni e/o di narrazioni alternative su Internet e al di fuori della rete devono essere ulteriormente sviluppate e ampliate, dato che i gruppi estremisti utilizzano per esempio in modo mirato le notizie false (fake news), i canali dei social media, le piattaforme, le funzioni di chat ecc. come strumenti per reclutare, radicalizzare e mobilitare nuovi membri.

4.3 Sensibilità e mainstreaming di genere

L'efficacia della prevenzione della radicalizzazione può essere aumentata attraverso analisi e misure specifiche per il genere. In termini analitici, queste ultime non devono limitarsi solo alla determinazione descrittiva delle differenze di genere, bensì devono mettere in relazione la comprensione delle dinamiche della radicalizzazione con i processi di socializzazione specifici per il genere e le norme culturali di genere. Nell'attuazione di ogni singola misura del presente PAN occorre fare in modo, da un lato, che il gruppo target a cui ci si rivolge venga effettivamente raggiunto e, dall'altro, che all'interno di tale gruppo target si tenga conto delle preoccupazioni e delle esigenze specifiche per il genere come previsto dalla risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su «Donne, pace e sicurezza»²⁴, ratificata dalla Svizzera.

24 [United Nations Security Council Resolution 1325 \(S/RES/1325\), on women, peace, and security.](#)

5. Misure relative ai quattro ambiti d'intervento

Le misure preventive volte a prevenire e a combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento sono suddivise nei quattro ambiti d'intervento illustrati qui di seguito e comprendono undici misure in totale. Tali

misure sono state concepite, da un lato, sulla base dei risultati dell'attuazione del primo PAN e, dall'altro, tenendo conto del contesto mutevole.

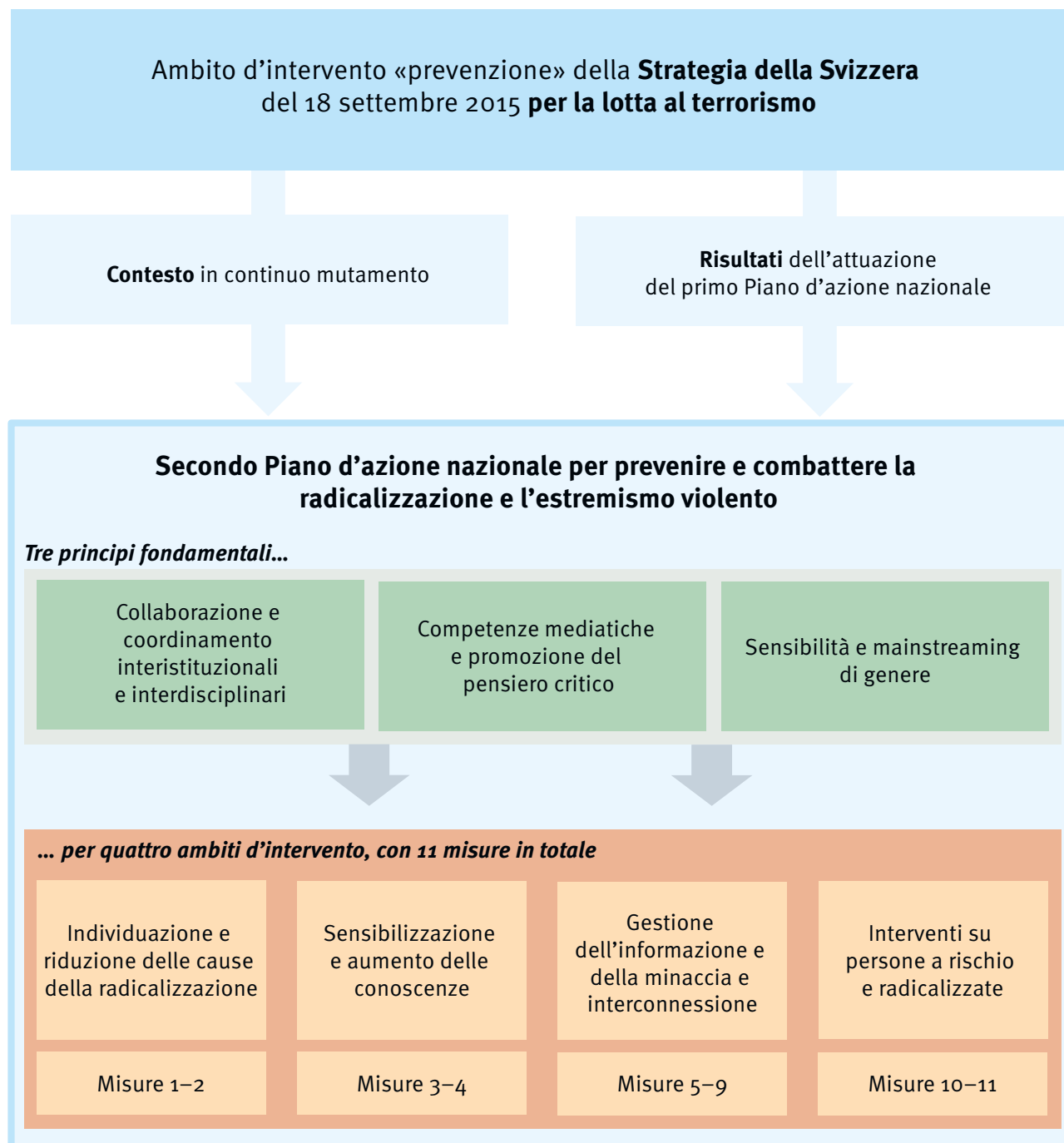


Figura 1: Principi e ambiti d'intervento del PAN per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento

5.1 Individuazione e riduzione delle cause della radicalizzazione

1. Occorre incentivare lo sviluppo e l'utilizzo di strumenti per promuovere il pensiero critico nel contesto **scolastico** e nell'ambito della formazione professionale di base. Lo scopo di questi strumenti è, tra le altre cose, quello di individuare e classificare le notizie false, le narrazioni estremiste e le teorie del complotto. È inoltre possibile sviluppare ulteriormente o aggiornare e utilizzare strumenti già esistenti.

Responsabilità politica: CDPE

Responsabilità operative: servizi specializzati, servizio di coordinamento nazionale e direzioni cantonali della pubblica educazione

2. Attori del settore **extrascolastico** promuovono, in collaborazione con i bambini, gli adolescenti e i giovani adulti nonché con i responsabili di associazioni (giovanili), il pensiero critico e il riconoscimento delle notizie false.

Responsabilità politica: CDOS

Responsabilità operative: CDOS, comunità religiose, centri culturali nonché associazioni e organizzazioni giovanili (Federazione svizzera delle associazioni giovanili, FSAG)

5.2 Sensibilizzazione e aumento delle conoscenze

3. Vengono avviati progetti di ricerca e studi sulla radicalizzazione e sull'estremismo violento in Svizzera. Il finanziamento può essere garantito in modo indipendente dall'istituzione a cui appartengono i ricercatori. Allo stesso tempo, la Confederazione può cofinanziare progetti di ricerca e studi in base a priorità tematiche di volta in volta definite. I progetti scientifici tengono conto delle differenze di genere.

Responsabilità politica: Confederazione e Cantoni

Responsabilità operative: istituti di formazione e di ricerca (propria iniziativa, esecuzione), autorità (bando)

4. La misura che prevede di portare avanti e creare offerte di formazione e formazione continua per i gruppi target elencati qui di seguito mira a garantire la sensibilizzazione costante nonché la trasmissione di conoscenze su come riconoscere e gestire le persone radicalizzate e sulle relative possibilità di azione (p. es. come comunicare con i servizi di contatto).

Le offerte formative devono essere portate avanti e create, per esempio, per i seguenti gruppi target (elenco non esaustivo):

- insegnanti (della scuola dell'obbligo, incluse le scuole professionali di base e le misure di transizione);
- operatori sociali;
- psicologi scolastici e psichiatri;
- operatori giovanili;
- giudici dei minorenni;
- procuratori pubblici dei minorenni;
- autorità di sicurezza;
- personale che si occupa dell'esecuzione delle pene;
- collaboratori impiegati nel settore dell'assistenza riabilitativa;
- persone che forniscono assistenza a beneficiari dell'assicurazione per l'invalidità e dell'aiuto sociale;
- persone che forniscono assistenza ad apprendisti;
- organizzazioni di genitori (inclusi i servizi specializzati e di contatto che forniscono materiale per i genitori e per le altre persone vicine);
- personale che si occupa dell'assistenza ai richiedenti l'asilo (personale di imprese private che svolgono compiti nel settore pubblico per conto dello Stato);
- autorità competenti in materia di migrazione;
- persone che forniscono assistenza religiosa;
- allenatori/persone che fanno parte di associazioni sportive (p. es. società di calcio e scuole di arti marziali);
- volontari con funzioni direttive nelle associazioni giovanili;
- persone che lavorano con le tifoserie.

Responsabilità politica: CDPE, CDOS, CDDGP, DFGP (SEM, fedpol)

Responsabilità operative: istituti di formazione, istituti in collaborazione con istituzioni e organizzazioni che si occupano della tematica della radicalizzazione, associazioni professionali, gruppo di esperti²⁵, corpi di polizia, autorità competenti di tutti i livelli statali nonché organizzazioni pubbliche e private competenti

5.3 Gestione dell'informazione e della minaccia e interconnessione

5. Ulteriore sviluppo della gestione della minaccia

- 5.1 Una gestione interdisciplinare della minaccia viene introdotta o consolidata e ulteriormente sviluppata, estendendone anche l'applicazione, per rafforzare la prevenzione e gli interventi volti a reintegrare le persone radicalizzate²⁶.

Responsabilità politica: CDDGP, CDSCS
Responsabilità operative: corpi di polizia cantonali e comunali, CCPCS, PSC, ISP in collaborazione con partner della società civile selezionati

- 5.2 Lo scambio rapido e mirato di dati personali tra le autorità competenti a tutti i livelli statali è disciplinato giuridicamente.

Responsabilità politica: Confederazione e Cantoni
Responsabilità operative: autorità cantonali e federali

6. Deve essere garantito il finanziamento a lungo termine degli eventuali servizi specializzati e di contatto già esistenti ma temporanei (mediante il trasferimento in strutture ordinarie e/o la stipula di convenzioni sulle prestazioni a lungo termine).

Responsabilità politica: CDDGP, CDPE, CDSCS
Responsabilità operative: autorità comunali e cantonali

7. I Cantoni, i Comuni o le regioni in cui non sono presenti servizi specializzati o di contatto li creano o stipulano convenzioni sulle prestazioni con i fornitori esistenti, in modo da sfruttare le sinergie e garantire che le prestazioni in questione vengano fornite in tutta la Svizzera.

Responsabilità politica: CDDGP, CDPE, CDOS, CDSCS
Responsabilità operative: autorità cantonali e comunali

8. Consolidamento e ulteriore sviluppo dei servizi specializzati e di contatto

- 8.1 In molti luoghi, i servizi specializzati e di contatto sono stati creati ad hoc o per necessità urgenti. Occorre definire le condizioni quadro e i criteri di qualità per il loro consolidamento e il loro ulteriore sviluppo.

Responsabilità politica: CDDGP, CDPE, CDOS, CDSCS
Responsabilità operative: servizio di coordinamento nazionale in collaborazione con i servizi specializzati e di contatto

- 8.2 L'organizzazione dei servizi specializzati e di contatto e il trattamento dei singoli casi da parte di tali servizi si basano su condizioni quadro e criteri di qualità specifici.

Responsabilità politica: CDDGP, CDPE, CDOS, CDSCS
Responsabilità operative: servizi specializzati e di contatto

²⁵ Cfr. capitolo 6.2.

²⁶ Un documento di base relativo alla definizione di standard di qualità per la gestione della minaccia a livello cantonale è stato approvato dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) e adottato nel quadro della riunione del comitato direttivo della CDDGP del 29/30 settembre 2022.

9. Tra i vari servizi specializzati, come pure tra la Confederazione, i Cantoni e le città, si tengono incontri regolari e/o istituzionalizzati per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze e l'apprendimento reciproco.

Responsabilità politica: Confederazione, Cantoni e Comuni, città

Responsabilità operative: servizio di coordinamento nazionale, autorità federali, cantonali e comunali nonché servizi specializzati e di contatto

5.4 Interventi su persone a rischio e radicalizzate

Ulteriore sviluppo e attuazione di misure per individuare i processi di radicalizzazione, intervenire e promuovere il disimpegno e la reintegrazione sulla base del catalogo di riferimento stabilito nel primo PAN²⁷:

10. Occorre illustrare, sotto forma di modelli, i processi di individuazione e di intervento finalizzati al disimpegno e alla reintegrazione delle persone a rischio e radicalizzate. Secondo il principio della collaborazione interdisciplinare, tali processi dovrebbero includere anche la collaborazione tra le autorità competenti e le persone coinvolte nell'ambiente familiare, sociale e professionale. Da un lato, questa presentazione sotto forma di modelli mostra quali sono i servizi competenti per le misure di reintegrazione volontaria, mentre dall'altro serve alle autorità – per esempio come guida – per fornire sostegno agli specialisti nell'assistenza alle famiglie e ai congiunti.

Dalla valutazione esterna condotta a fine 2021 è emerso che tutto ciò non è ancora stato attuato, sia per mancanza di risorse sia perché non sono state definite le relative competenze²⁸.

Responsabilità politica: Confederazione, Cantoni e Comuni, città

Responsabilità operative: servizio di coordinamento nazionale in collaborazione con le autorità competenti di tutti i livelli statali e con partner della società civile selezionati

11. I Cantoni, i Comuni e le città introducono un dispositivo adeguato in base ai processi definiti nella misura 10.

Responsabilità politica: Cantoni e Comuni, città

Responsabilità operative: le autorità competenti attuano concretamente i processi definiti nella misura 10. Il servizio di coordinamento nazionale può fornire supporto e, tra le altre cose, indicare le migliori pratiche nonché consigliare specialisti a cui rivolgersi o coinvolgere questi ultimi.

²⁷ Cfr. [catalogo di riferimento](#) del 25 novembre 2020 con misure per il disimpegno e la reintegrazione (non disponibile in italiano).

²⁸ Cfr. [rapporto finale](#) di valutazione del 4 novembre 2021 del Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento, pagina 32 della versione integrale tedesca. Il Cantone di Zurigo è uno dei pochi ad aver elaborato, nel giugno del 2022, un promemoria – destinato agli specialisti – sull'assistenza alle famiglie e ai congiunti delle persone radicalizzate.

6. Attuazione e risorse

Prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento è compito della società e dello Stato nel loro complesso e richiede un impegno a lungo termine. Il presente PAN comprende una selezione di misure volte a garantire una prevenzione mirata. Queste misure devono essere attuate in conformità con le responsabilità definite, che comprendono anche l'approntamento delle risorse necessarie.

La Confederazione può sostenere finanziariamente progetti nuovi ed esistenti avviati e realizzati dai Cantoni, dai Comuni, dalle città e dalla società civile per attuare le misure contenute nel PAN. Le basi legali sono l'articolo 386 del Codice penale svizzero e l'ordinanza della primavera del 2023 contro la radicalizzazione e l'estremismo, che si fonda su tale articolo.

6.1 Servizio di coordinamento nazionale

L'attuazione del PAN è seguita dal servizio di coordinamento nazionale, dal gruppo di accompagnamento strategico e dall'organo di vigilanza politica. Il servizio di coordinamento nazionale riferisce regolarmente a questi ultimi due organi in merito all'attuazione. In tal modo si garantisce che le responsabilità dei diversi attori statali siano rispettate. Il servizio di coordinamento svolge anche altri compiti, come indicato nel capitolo 4.1.

6.2 Gruppo di esperti

Il gruppo di esperti fornisce supporto al servizio di coordinamento nazionale e alle autorità di tutti i livelli statali nell'attuazione del secondo PAN; i compiti e le competenze di questo gruppo devono ancora essere definiti. Rimane da definire anche il finanziamento dei mandati e degli incarichi svolti dal gruppo di esperti.

7. Monitoraggio e valutazione

Lo stato dell'attuazione delle misure viene rilevato attraverso un monitoraggio regolare. Entro i cinque anni previsti per l'attuazione viene inoltre commissionata una valutazione esterna per verificare l'attuazione e l'efficacia delle misure. Il monitoraggio, i rapporti di monitoraggio e la valutazione devono essere coordinati tra loro con tempistiche ragionevoli.

8. Allegato

Di seguito sono riportate le indicazioni sui documenti di riferimento.

- Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2017), primo [Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento](#) (PAN) 2018–2022.
- Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2020), [catalogo di riferimento con misure per il disimpegno e la reintegrazione](#).
- I rapporti di monitoraggio del primo PAN indicano le misure attuate e quelle per cui sussiste ancora una necessità d'intervento:
 - Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2019), [Rapporto di monitoraggio 2018](#);
 - Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2021), [Rapporto di monitoraggio 2019–2020](#).
- Nell'ambito dell'attuazione del primo PAN la Confederazione può sostenere, mediante un programma d'incentivazione, misure sotto forma di progetti e programmi lanciati dai Cantoni, dai Comuni, dalle città e dalla società civile che hanno come obiettivo la prevenzione e la lotta contro la radicalizzazione e l'estremismo violento in tutte le sue forme. I [progetti cofinanziati](#) da fedpol sono consultabili online.
- Il primo PAN prevedeva una valutazione entro un periodo di cinque anni per verificare l'attuazione e l'efficacia delle misure in esso contenute. Tale valutazione esterna è stata effettuata alla fine del 2021 e il relativo [rapporto finale](#) è consultabile online (versione breve in italiano).

Anche nel quadro dell'attuazione del secondo PAN viene effettuato un monitoraggio regolare. Si tratta principalmente di analisi a livello di input e output. Per misurare l'efficacia vera e propria viene effettuata una

valutazione esterna. Qui di seguito sono riportati gli indicatori per il monitoraggio.

Misura	Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione (a livello di input e output)
Individuazione e riduzione delle cause della radicalizzazione	
<p>Misura 1: Occorre incentivare lo sviluppo e l'utilizzo di strumenti per promuovere il pensiero critico nel contesto scolastico e nell'ambito della formazione professionale di base. Lo scopo di questi strumenti è, tra le altre cose, quello di individuare e classificare le notizie false, le narrazioni estremiste e le teorie del complotto. È inoltre possibile sviluppare ulteriormente o aggiornare e utilizzare strumenti già esistenti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Numero di strumenti/materiali esistenti e sviluppati ex novo che affrontano specificamente il tema del pensiero critico nel contesto dell'estremismo (input). – Utilizzo degli strumenti/dei materiali (in base alla forma in cui vengono pubblicati).
<p>Misura 2: Attori del settore extrascolastico promuovono, in collaborazione con i bambini, gli adolescenti e i giovani adulti nonché con i responsabili di associazioni (giovanili), il pensiero critico e il riconoscimento delle notizie false.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Numero di progetti/eventi specifici su questa tematica, suddivisi per gruppi di attori e per regione (input).
Sensibilizzazione e aumento delle conoscenze	
<p>Misura 3: Vengono avviati progetti di ricerca e studi sulla radicalizzazione e sull'estremismo violento in Svizzera. Il finanziamento può essere garantito in modo indipendente dall'istituzione a cui appartengono i ricercatori. Allo stesso tempo, la Confederazione può cofinanziare progetti di ricerca e studi in base a priorità tematiche di volta in volta definite. I progetti scientifici tengono conto delle differenze di genere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Numero di nuove pubblicazioni relative alla tematica trattata dal PAN e riferite alla Svizzera, suddivise per area tematica. – Numero dei progetti di ricerca finanziati dalla Confederazione nel quadro del PAN, suddivisi per area tematica.
<p>Massnahme 4: La misura che prevede di portare avanti e creare offerte di formazione e formazione continua per i gruppi target elencati qui di seguito mira a garantire la sensibilizzazione costante nonché la trasmissione di conoscenze su come riconoscere e gestire le persone radicalizzate e sulle relative possibilità di azione (p. es. come comunicare con i servizi di contatto).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Numero di programmi di formazione continua esistenti o nuovi, suddivisi per gruppo target (input). – Numero di partecipanti ai programmi di formazione continua, suddivisi per gruppo target e tipo di formazione continua (output). <p>.....> Se possibile, avviare la raccolta dei dati presso l'offerente.</p>

Gestione dell'informazione e della minaccia e interconnessione

Misura 5: Ulteriore sviluppo della gestione della minaccia

Misura 5.1: Una gestione interdisciplinare della minaccia viene introdotta o consolidata e ulteriormente sviluppata, estendendone anche l'applicazione, per rafforzare la prevenzione e gli interventi volti a reintegrare le persone radicalizzate.

- Numero di Cantoni che hanno sottoposto (sistematicamente) a verifica, ed eventualmente adeguato, la propria gestione della minaccia.

Misura 5.2: Lo scambio rapido e mirato di dati personali tra le autorità competenti a tutti i livelli statali è disciplinato giuridicamente.

- Numero di Cantoni che dispongono di una base legale sufficiente per lo scambio di dati personali.
- Numero di Cantoni in cui tale base legale è in fase di elaborazione oppure è stata attuata.

Misura 6: Deve essere garantito il finanziamento a lungo termine degli eventuali servizi specializzati e di contatto già esistenti ma temporanei (mediante il trasferimento in strutture ordinarie e/o la stipula di convenzioni sulle prestazioni a lungo termine).

- Numero/quota di servizi specializzati la cui esistenza è di fatto garantita a lungo termine.

Misura 7: I Cantoni, i Comuni o le regioni in cui non sono presenti servizi specializzati o di contatto li creano o stipulano convenzioni sulle prestazioni con i fornitori esistenti, in modo da sfruttare le sinergie e garantire che le prestazioni in questione vengano fornite in tutta la Svizzera.

- Numero di Cantoni che garantiscono un'offerta adeguata (direttamente o tramite un altro Cantone).
- Numero di Cantoni che hanno stipulato convenzioni sulle prestazioni.

Misura 8: Consolidamento e ulteriore sviluppo dei servizi specializzati e di contatto

Misura 8.1: Consolidamento e ulteriore sviluppo delle condizioni quadro e degli standard di qualità.

- Definizione di nuove condizioni quadro/nuovi standard di qualità (sì/no).

Misura 8.2: I servizi specializzati si basano su condizioni quadro e criteri di qualità specifici.

- Quota/numero di servizi specializzati in cui si è proceduto alla definizione di nuove condizioni quadro/nuovi standard di qualità.

Misura 9: Tra i vari servizi specializzati, come pure tra la Confederazione, i Cantoni e le città, si tengono incontri regolari e/o istituzionalizzati per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze e l'apprendimento reciproco.

- Numero di conferenze e di incontri per lo scambio di informazioni ed esperienze, suddivisi per tipo di conferenza/incontro (p. es. solo tra servizi specializzati oppure tra diversi gruppi di attori, interdisciplinare ecc.).
- Numero di progetti che coinvolgono più Cantoni o città.

Interventi su persone a rischio e radicalizzate

Misura 10: Occorre illustrare, sotto forma di modelli, i processi di individuazione e di intervento finalizzati al disimpegno e alla reintegrazione delle persone a rischio e radicalizzate.

- Rappresentazione dei processi di individuazione e di intervento (sì/no).

Misura 11: I Cantoni, i Comuni e le città introducono un dispositivo adeguato in base ai processi definiti sopra.

- Numero di Cantoni, Comuni e città che hanno adeguato di conseguenza i loro dispositivi o ne hanno introdotti di nuovi.

Impressum

Editore	Rete integrata Svizzera per la sicurezza RSS
Premedia	Centro dei media digitali dell'esercito MDE (80.117.04 d)
Copyright	Rete integrata Svizzera per la sicurezza RSS

