

**COMITATO CONSULTIVO
DELLA CONVENZIONE-QUADRO PER
LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI**



ACFC/OP/IV(2018)003

Quarto parere sulla Svizzera – adottato il 31 maggio 2018

Riassunto

Nel corso degli anni il sistema di protezione dei diritti delle minoranze ha avuto uno sviluppo costante in Svizzera, che continua ad attribuire notevole importanza ai diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali anche attraverso l'applicazione della Convenzione-quadro. Le autorità federali, cantonali e comunali si sforzano per promuovere una genuina comprensione interculturale in seno alla società, che subisce tuttavia il marchio del populismo, dal quale la Svizzera non è immune.

Le persone appartenenti alle minoranze nazionali condividono ed esprimono la generale sensazione che sia aumentata l'intolleranza nei loro confronti, anche nel discorso politico e su Internet. Emerge la necessità di combattere con maggiore efficacia il discorso di incitamento all'odio. Le politiche e la legislazione contro la discriminazione non sono cambiate malgrado le reiterate raccomandazioni che invitano all'adozione di un approccio globale su questo fronte. Per gli individui appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime dell'incitamento all'odio o subiscono discriminazioni, l'accesso alla giustizia non è sufficientemente agevolato.

Il grado di protezione delle minoranze linguistiche nazionali è migliorato ancora a livello federale e il recente rifiuto di un'iniziativa popolare sul servizio pubblico di radiotelevisione testimonia dell'affezione generale dei cittadini svizzeri per il plurilinguismo. Ciononostante le autorità cantonali devono intensificare i propri sforzi per promuovere e proteggere il plurilinguismo nelle amministrazioni dei Cantoni bilingui e trilingui e per contrastare le iniziative locali che rimettono in causa l'insegnamento impartito nelle lingue minoritarie, e l'insegnamento delle medesime, incrinando così questo ampio consenso.

Le autorità svizzere hanno deciso di rinunciare al termine generico «nomadi svizzeri» per riferirsi agli Jenisch e ai Sinti e Manouche. Malgrado gli sforzi delle autorità federali e di alcuni Cantoni, persiste la mancanza di aree di sosta, di passaggio e di transito per le persone appartenenti a queste minoranze. La creazione di nuovi spazi si scontra con stereotipi resistenti sugli stili di vita itineranti, che innescano l'opposizione di gruppi locali.

Raccomandazioni di intervento immediato

- Intensificare gli sforzi delle autorità federali per sensibilizzare il grande pubblico alla legislazione in vigore contro le discriminazioni e riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni; facilitare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime di pratiche discriminatorie la possibilità di accedere alla giustizia, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; creare il prima possibile un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi, garantendone soprattutto l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato; creare istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) a livello federale e cantonale.
- Destinare, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, il necessario sostegno finanziario a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, anche garantendo alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» risorse umane e finanziarie sufficienti a consentirle di adempiere la propria missione e di raggiungere le comunità interessate; adottare il prima possibile il progetto di piano d'azione della Confederazione sugli Jenisch e i Sinti e Manouche e attuarne immediatamente i provvedimenti; sensibilizzare il grande pubblico agli stili di vita dei nomadi; procedere all'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento osservando la scadenza definita nel progetto di piano d'azione.
- Condannare sistematicamente e tempestivamente qualsivoglia manifestazioni d'intolleranza, di qualsiasi tipo – tra cui antiziganismo, antisemitismo o islamofobia –, in particolare nel discorso pubblico; condurre indagini sistematiche su queste dichiarazioni e avviare azioni penali contro chi le pronuncia; garantire alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la possibilità di difendere i propri diritti davanti ai tribunali in qualità di vittime di discorso di incitamento all'odio, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; avviare il monitoraggio e l'applicazione immediati, a livello federale e cantonale, di tutti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Sommario

I. OSSERVAZIONI PRINCIPALI	5
PROCEDURA DI CONTROLLO	5
PANORAMICA SULLA SITUAZIONE ATTUALE	5
VALUTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE IN APPLICAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DI INTERVENTO IMMEDIATO DEL TERZO CICLO	7
VALUTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE IN APPLICAZIONE DELLE ALTRE RACCOMANDAZIONI DEL TERZO CICLO	8
II. COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI	11
ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE-QUADRO	11
ARTICOLO 4 DELLA CONVENZIONE-QUADRO	14
ARTICOLO 5 DELLA CONVENZIONE-QUADRO	17
ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE-QUADRO	22
ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE-QUADRO	27
ARTICOLO 10 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	30
ARTICOLO 11 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	31
ARTICOLO 12 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	32
ARTICOLO 15 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	36
ARTICOLO 16 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	39
ARTICOLO 18 DELLA CONVENZIONE-QUADRO.....	40

I. Osservazioni principali

Procedura di controllo

13. Il presente quarto parere sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (di seguito denominata «Convenzione-quadro») è stato adottato conformemente all'articolo 26 paragrafo 1 della Convenzione-quadro e all'articolo 23 della Risoluzione (97) 10 del Comitato dei Ministri. Le osservazioni poggiano sulle informazioni contenute nel quarto Rapporto statale, presentato dalle autorità il 15 febbraio 2017, e sulle informazioni scritte riportate da altre fonti, come pure sulle informazioni ottenute dal Comitato consultivo presso il Governo e le organizzazioni non governative nel corso delle sue visite a Berna (Bern/Berne)¹, la Joux-des-Ponts e Coira (Chur/Cuira) dal 5 all'8 marzo 2018. Il Comitato consultivo ringrazia vivamente le autorità svizzere per l'eccellente collaborazione nell'organizzazione della visita e tiene anche a ringraziare tutti gli interlocutori che gli hanno fornito delle informazioni.

14. Il Rapporto statale, la cui presentazione era prevista entro il 1° febbraio 2015, è purtroppo pervenuto con un ritardo di due anni. Il Comitato consultivo si congratula nondimeno con le autorità federali per aver condotto consultazioni approfondite con gli attori governativi e non governativi durante la stesura del Rapporto statale e per aver inoltre provveduto alla sua pubblicazione su Internet nelle quattro lingue nazionali. Il 9 dicembre 2013 il Dipartimento federale degli affari esteri e il Dipartimento federale dell'interno hanno organizzato un convegno sulle lingue minoritarie in Svizzera a Berna (Bern/Berne). Il 27 marzo 2015 il Dipartimento federale degli affari esteri ha partecipato a un seminario organizzato dall'Università di Friburgo (Freiburg/Fribourg) in occasione della pubblicazione di un commento in lingua tedesca della Convenzione-quadro, illustrando le difficoltà incontrate dagli Jenisch e dai Sinti e Manouche svizzeri che conducono ancora una vita itinerante. Il 1° dicembre 2015 il Dipartimento federale degli affari esteri e il Dipartimento federale dell'interno hanno organizzato a Berna (Bern/Berne) un convegno sulla situazione della minoranza ebraica in Svizzera. Alcuni membri del Comitato consultivo hanno partecipato a queste manifestazioni.

Panoramica sulla situazione attuale

15. Nel corso degli anni il sistema di protezione dei diritti delle minoranze ha avuto uno sviluppo costante in Svizzera, che continua ad attribuire notevole importanza ai diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, come testimonia in particolare la sua applicazione della Convenzione-quadro. Il Paese è formato da 26 Cantoni sovrani, come sancito dall'articolo 3 della Costituzione federale della Svizzera². I Cantoni dispongono di una propria costituzione e di propri organi legislativi, giudiziari, fiscali e amministrativi. La competenza delle istituzioni federali si limita agli ambiti specificati nella Costituzione federale. I Cantoni sono a loro volta suddivisi in Comuni, le cui competenze, disciplinate principalmente

¹ Nel presente parere, i toponimi figurano nella/e lingua/e ufficiale/i dei rispettivi Cantoni o, se esiste un corrispettivo italiano, in italiano (con, tra parentesi, la denominazione nella/e lingua/e ufficiale/i dei rispettivi Cantoni).

² L'art. 3 della Costituzione federale svizzera stabilisce che «i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione».

dalle costituzioni cantonali, possono variare a seconda dei Cantoni. Conformemente al principio di sussidiarietà stabilito nell'articolo 5a della Costituzione federale, le autorità federali dispongono di un potere di intervento limitato negli ambiti di competenza dei Cantoni o dei Comuni, che includono la cultura e l'istruzione³. In virtù dell'articolo 48 della Costituzione federale, i Cantoni possono anche concludere trattati intercantionali, in particolare per armonizzare le politiche cantonali e coordinare il loro lavoro a livello nazionale. Per quanto riguarda ad esempio il settore scolastico, l'articolo 62 capoverso 4 della Costituzione federale⁴ sancisce che determinati aspetti fondamentali del sistema educativo devono essere coordinati a livello nazionale. Tale coordinamento compete innanzitutto ai 26 direttori cantonali della pubblica educazione, che a tale scopo sono riuniti in un organo politico, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Il suo operato si fonda su accordi intercantionali giuridicamente vincolanti, denominati «concordati», che i Cantoni sono comunque liberi di sottoscrivere o meno. Un organo analogo coordina gli ambiti della giustizia e della polizia a livello cantonale.

Commented [A1]: 5 dans le texte français!

16. Per quanto concerne la politica linguistica, le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio⁵, ma solo il tedesco, il francese e l'italiano sono anche riconosciute dalla Confederazione come lingue ufficiali. Ogni Cantone è peraltro libero di scegliere le proprie lingue ufficiali: allo stato attuale, tre Cantoni riconoscono due lingue, il tedesco e il francese (Berna [Bern/Berne], Friburgo [Freiburg/Fribourg] e Vallese [Valais/Wallis]) e un Cantone (Grigioni/Graubünden/Grischun) ne riconosce tre (tedesco, romancio e italiano). Solo nel Cantone Ticino l'italiano costituisce l'unica lingua ufficiale. I singoli Cantoni sono anche liberi di legiferare in materia di diritti delle minoranze, a patto che le norme adottate siano conformi alla Costituzione federale. Se gli sforzi compiuti sul piano cantonale devono essere ulteriormente intensificati, il grado di protezione delle minoranze linguistiche («minoranze linguistiche nazionali» secondo la terminologia del Rapporto statale) è migliorato ancora a livello federale e il recente rifiuto di un'iniziativa popolare sul servizio pubblico di radiotelevisione testimonia dell'affezione generale dei cittadini svizzeri per il plurilinguismo.

17. Le autorità svizzere hanno deciso di rinunciare al termine generico «nomadi svizzeri» e di utilizzare invece la denominazione specifica «Jenisch e Sinti e Manouche». Queste espressioni includono le persone con stili di vita nomade, seminomade o sedentario. Malgrado gli sforzi delle autorità federali e di alcuni Cantoni, persiste la mancanza di aree di transito e di sosta. La creazione di nuovi spazi pubblici per queste minoranze, che si tratti di aree di sosta per l'inverno, di aree di passaggio per il periodo estivo o di aree di transito, è un tema politicamente delicato, soprattutto sul piano locale; il rischio che provvedimenti in tal senso provochino un'iniziativa popolare (vale a dire un voto locale, detto «votazione») scoraggia gli eletti a impegnarsi a fondo per risolvere questo problema (cfr. art. 5). Le modifiche recentemente apportate alla legge federale sul commercio ambulante rischiano di limitare ulteriormente le soste spontanee su terreni privati (cfr. art. 5) e di compromettere

³ In base all'art. 5a della Costituzione federale svizzera, «nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio di sussidiarietà». Cfr. a tale proposito anche l'art. 43a cpv. 1: «La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua».

⁴ L'art. 62 cpv. 4 della Costituzione federale svizzera sancisce quanto segue: «Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie».

⁵ L'art. 4 della Costituzione federale svizzera stabilisce che «le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio».

l'integrazione socioeconomica dei gruppi itineranti (cfr. art. 15). In questo contesto si registra un aumento degli episodi di intolleranza nei confronti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, che si palesa anche nei discorsi politici e su Internet; inoltre, nel periodo di controllo si sono svolte manifestazioni contro la creazione di aree di stazionamento. Pure i media veicolano un'immagine poco favorevole di queste comunità, che rimangono una minoranza misconosciuta dalla maggioranza, tanto da non figurare nelle statistiche sulla discriminazione malgrado le informazioni in senso contrario provenienti dalla società civile. Il Comitato consultivo ha constatato che le autorità pubbliche promuovono regolarmente delle iniziative per ovviare a tale situazione (cfr. capitolo «Valutazione delle misure adottate in applicazione delle altre raccomandazioni del terzo ciclo»). A livello federale è prevista l'attuazione di un piano d'azione (di seguito denominato «progetto di piano d'azione della Confederazione»), elaborato dal gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera», che tenga in debita considerazione tutti i fattori in gioco, tra cui la promozione delle culture e della storia jenisch nonché i problemi particolari legati all'istruzione. La partecipazione alla vita pubblica degli Jenisch e dei Sinti e Manouche (cfr. art. 15) è ostacolata dall'assenza di un sistema di rappresentanza permanente a tutti i livelli (anche sul piano intercantonale e cantonale).

18. La politica di lotta contro le discriminazioni e la relativa legislazione non hanno conosciuto sviluppi (cfr. art. 4); inoltre emerge la necessità di combattere con maggiore efficacia il discorso di incitamento all'odio (cfr. art. 6). A tale riguardo, nell'ultimo periodo di controllo sono stati segnalati problemi di sicurezza che hanno interessato in particolare la minoranza ebraica (cfr. art. 6). Per rimediare a questa situazione sono in corso di elaborazione misure preventive. La libertà e il pluralismo dei media sono adeguatamente tutelati; i mezzi di comunicazione pubblici trasmettono nelle quattro lingue nazionali. La recente bocciatura dell'iniziativa «No Billag» (cfr. art. 9) ha evidenziato che la difesa del plurilinguismo costituisce un'istanza ampiamente condivisa dalla popolazione. Come richiesto dalla legge federale sulle lingue, la rappresentanza proporzionale delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale sarà presto raggiunta (cfr. art. 10). Ulteriori sforzi sono invece necessari per centrare tale obiettivo a livello cantonale, in particolare per quanto riguarda il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun.

Valutazione delle misure adottate in applicazione delle raccomandazioni di intervento immediato del terzo ciclo

19. Malgrado gli sforzi delle autorità federali e di alcuni Cantoni, si riscontra una diminuzione del numero di aree destinate alle persone con stili di vita itineranti. Le autorità a tutti i livelli e i rappresentanti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche con stili di vita nomade sono concordi sulla necessità di agire per aumentarne il numero. Un insieme di fattori impedisce però che vi siano progressi in tal senso; in particolare persistono i pregiudizi nei confronti degli appartenenti alle minoranze jenisch e sinti e manouche, e segnatamente verso coloro che hanno scelto di condurre una vita itinerante.

20. Permane un divario significativo tra le statistiche fornite dai tribunali concernenti il discorso di incitamento all'odio e la discriminazione da un lato, e, dall'altro, i dati raccolti dalle organizzazioni non governative che operano in quest'ambito. Gli Jenisch, i Sinti e Manouche nonché i membri delle comunità ebraiche e musulmane continuano a essere il bersaglio di

comportamenti ostili; sono state segnalate anche aggressioni fisiche nei loro confronti⁶. Inoltre sono aumentate le espressioni pubbliche di ostilità verso gli appartenenti a questi gruppi minoritari, in particolare sulle reti sociali⁷, anche da parte di esponenti politici; la condanna ufficiale e immediata di questi atti non è sistematica. Vanno accolte positivamente alcune iniziative preventive, in particolare quelle promosse dalla Commissione federale contro il razzismo, come la campagna per la tolleranza e il dialogo interculturale. Tuttavia l'accesso alla giustizia per le vittime dell'incitamento all'odio è troppo complesso e alle organizzazioni non governative non è riconosciuta la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime.

21. Sul piano federale sono stati compiuti sforzi considerevoli per rafforzare i diritti linguistici delle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Il diritto di utilizzare la propria lingua in seno all'Amministrazione federale è promosso ed effettivamente rispettato. L'impegno per garantire una rappresentanza proporzionale di tutte le minoranze linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale deve proseguire, in particolare per quanto riguarda gli italofoeni e i romanciofoeni. L'autonomia e le competenze del/della delegato/a federale al plurilinguismo sono state rafforzate.

Valutazione delle misure adottate in applicazione delle altre raccomandazioni del terzo ciclo

22. Sono stati compiuti sforzi concreti per sensibilizzare il grande pubblico agli strumenti esistenti per combattere la discriminazione, in particolare tramite la pubblicazione di una guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale e mediante lo sviluppo di programmi d'integrazione cantonali. Le autorità tuttavia non hanno l'intenzione di adottare una legislazione globale contro la discriminazione né di rinunciare al loro approccio definito «settoriale»⁸. Questa politica «settoriale» contro la discriminazione, che consiste principalmente nell'emanazione di leggi specifiche inerenti ai vari ambiti per tenere conto delle relative peculiarità (p. es. legge federale sulla parità dei sessi, legge federale sui disabili), richiede però un impegno maggiore affinché i rimedi giuridici per combattere la discriminazione siano ben conosciuti dalla popolazione svizzera e facilmente accessibili a tutti.

23. La decisione di aumentare gli aiuti finanziari destinati agli Jenisch e ai Sinti e Manouche è avvalorata sia da un documento approvato dal Parlamento, ossia il messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016-2020 (di seguito denominato «messaggio sulla cultura»), che stabilisce l'insieme dei programmi e delle politiche in materia, sia dal progetto di piano d'azione della Confederazione⁹. Tali misure non sono ancora state attuate e quindi non hanno per il momento prodotto effetti concreti. Si segnala anche l'assenza di meccanismi di consultazione effettivi degli Jenisch e dei Sinti e Manouche sul piano intercantonale (cfr. art. 15)

⁶ Federazione svizzera delle comunità israelitiche e Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo, *Analyse du Rapport sur l'antisémitisme 2017*, consultabile su <http://www.antisemitisme.ch/content/analyse-du-rapport-sur-lantisemitisme-2017>

⁷ Commissione federale contro il razzismo, comunicato stampa, 20 marzo 2018, consultabile su: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-70147.html>.

⁸ *Rapporto statale*, par. 74; cfr. anche il rapporto del Centro svizzero di competenza per i diritti umani, *Accès à la justice en cas de discrimination*, Berna (Bern/Berne), luglio 2015.

⁹ Progetto di piano d'azione, dicembre 2016, consultabile su: <https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/sprachen-und-gesellschaft/minoranza-nazionale--jenisch-e-sinti/piano-d-azione.html>.

24. Diverse manifestazioni culturali organizzate dagli Jenisch e dai Sinti e Manouche hanno beneficiato di aiuti finanziari e di un sostegno politico, ma occorrono sforzi più sistematici per rimediare alla scarsa conoscenza del grande pubblico degli stili di vita itineranti. Sono stati promossi vari progetti pilota riguardanti la scolarizzazione dei bambini jenisch e sinti e manouche che conducono una vita nomade. Con il gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera», la Confederazione ha invitato e spianato la strada al dialogo tra i Cantoni, i Comuni, le scuole e le famiglie interessate. I risultati ottenuti presentano tuttavia luci e ombre. Il rifiuto dell'iniziativa «No Billag» ha dato un forte segnale di sostegno ai media che diffondono i propri programmi nelle lingue minoritarie (cfr. art. 9). Tuttavia l'obbligo imposto all'operatore pubblico di radiotelevisione di trasmettere programmi nelle lingue minoritarie non è sempre rispettato: occorre pertanto rendere più vincolanti le concessioni su questo punto.

II. Commenti ai singoli articoli

Articolo 3 della Convenzione-quadro

Campo d'applicazione personale e territoriale

25. Conformemente alla Dichiarazione interpretativa¹⁰ resa nel quadro dello strumento di ratifica della Convenzione-quadro da parte della Svizzera, quest'ultima riconosce come minoranze nazionali l'insieme delle persone appartenenti alle minoranze francofona, italo-fona e romanciofona, i germanofoni residenti in Cantoni o Comuni dove sono in minoranza¹¹, i «nomadi» svizzeri e la comunità ebraica in Svizzera. In questo contesto, a seguito di una richiesta avanzata da diverse organizzazioni, nel 2016 le autorità svizzere hanno deciso di rinunciare alla denominazione generica di «nomadi», confermando che «gli Jenisch e i Sinti e Manouche», siano essi nomadi o sedentari, sono riconosciuti come minoranze nazionali¹². Il Comitato consultivo plaude a questo cambiamento nella terminologia che rispetta il diritto di auto-identificazione.

26. Il Comitato consultivo si congratula con le autorità svizzere che, durante le consultazioni organizzate per preparare il Rapporto statale del quarto ciclo di controlli, hanno interpellato i Cantoni e i Comuni per sapere se ritenevano opportuno riconoscere come minoranze nazionali altri gruppi linguistici, culturali o religiosi. Stando alle informazioni fornite, i Cantoni non hanno individuato gruppi che adempiono tutti i criteri stabiliti nella Dichiarazione interpretativa, benché il Cantone di Neuchâtel abbia espresso il parere che le «comunità di origine migratoria» potranno essere prese in considerazione «una volta stabiliti i legami di lunga data con la Svizzera»¹³. In merito alla Dichiarazione interpretativa, il Comitato consultivo, pur riconoscendo che gli Stati dispongono di un margine discrezionale nella definizione del campo d'applicazione della Convenzione-quadro, tiene a ribadire che spetta al Comitato stesso verificare che l'approccio seguito riguardo al campo d'applicazione non sia all'origine di distinzioni arbitrarie o ingiustificate tra le comunità per quanto concerne l'accesso ai diritti¹⁴.

¹⁰ Dichiarazione interpretativa del 21 ottobre 1998 resa nel quadro dello strumento di ratifica della Convenzione-quadro da parte della Svizzera: «La Svizzera dichiara che in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua».

¹¹ Comitato consultivo, *Primo parere sulla Svizzera adottato il 20 febbraio 2003*, par. 20-21.

¹² *Rapporto statale*, par. 59-62.

¹³ *Quarto rapporto statale sulla Svizzera* (di seguito denominato «Rapporto statale»), par. 64, consultabile su: <https://rm.coe.int/16806f54f7>

¹⁴ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 4. La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités*, par. 26.

27. Nell'aprile 2015, due organizzazioni (la fondazione «Roma Foundation» e l'associazione «Romano Dialog») hanno chiesto al Dipartimento federale degli affari esteri che i Rom siano riconosciuti quale minoranza nazionale. In seguito è stato costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale, composto da rappresentanti dell'Ufficio federale della cultura, dell'Ufficio federale di giustizia, del Servizio per la lotta al razzismo e del Dipartimento federale degli affari esteri. Nel giugno 2015 si è svolta una riunione di questo gruppo di lavoro con le organizzazioni che hanno sottoposto la richiesta in questione; ulteriori scambi tra le parti hanno avuto luogo per iscritto.

28. Nel gennaio 2016 il Centro svizzero di competenza per i diritti umani ha presentato una perizia giuridica¹⁵, la quale, nelle sue conclusioni, ha sottolineato la necessità che le organizzazioni richiedenti rispettino i criteri stabiliti nella Dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera nel quadro dello strumento di ratifica della Convenzione-quadro. Secondo tale perizia, i primi due requisiti (essere «numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone» e «di nazionalità svizzera») non pongono problemi. Per avere «buone probabilità»¹⁶ di ottenere il riconoscimento, essa suggeriva però alle organizzazioni di dimostrare la presenza dei Rom in Svizzera perlomeno dalla fine del XIX secolo e di precisare il numero di persone appartenenti a questa comunità in Svizzera. Inoltre consigliava di ottenere, se possibile, l'appoggio di tutte le organizzazioni rom presenti in Svizzera alla richiesta¹⁷ e di provare che le tradizioni culturali della comunità sono tuttora vive. Nel settembre e nel novembre 2016, le organizzazioni che hanno depositato la richiesta di riconoscimento dei Rom come minoranza nazionale hanno fornito informazioni supplementari.

29. Le autorità federali svizzere hanno consultato tutti i 26 Cantoni affinché si pronunciasse su questa richiesta. Sui 15 Cantoni che hanno espresso un parere al riguardo, uno era contrario e un altro nettamente favorevole. Gli altri 13 Cantoni si sono detti d'accordo a condizione che siano soddisfatti tutti i criteri stabiliti dalla Dichiarazione interpretativa. Diversi Cantoni hanno sottolineato i vantaggi di un tale riconoscimento ai fini della lotta contro i pregiudizi e la stigmatizzazione. In merito ai criteri di residenza di lunga durata e di nazionalità¹⁸, il Comitato consultivo ritiene che un'applicazione restrittiva della Dichiarazione interpretativa possa comportare il rischio di limitare la protezione ai soli Rom di nazionalità svizzera. A tale proposito, il Comitato consultivo ribadisce di auspicare da sempre un approccio

¹⁵ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf); riassunto in francese consultabile su http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_resume_avis_de_droit_Rom_web.pdf

¹⁶ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, pag. 13)

¹⁷ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, pag. 13). Secondo la formulazione tedesca, «Unterstützung eines Gesuchs durch möglichst alle in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma».

¹⁸ Cfr. tra gli altri Commissione di Venezia, *Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités*, CDL-AD(2007)001, e *Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales*, CDL(2011)018.

inclusivo per quanto concerne il campo d'applicazione, e ricorda che la durata della residenza in un Paese non deve essere considerata un fattore determinante per l'applicazione della Convenzione-quadro nel suo insieme¹⁹. Rilevando che determinate aree di sosta o di transito sono riservate ai cittadini svizzeri che conducono una vita itinerante (cfr. art. 4), e dunque risultano inaccessibili ai gruppi di Rom di nazionalità straniera, provenienti da Paesi come la Francia, la Germania e la Spagna, che soprattutto nei mesi estivi attraversano la Svizzera, il Comitato tiene a ribadire quanto ha sempre sostenuto, ossia che la limitazione dei benefici della Convenzione-quadro ai soli cittadini del proprio Paese rischia di provocare discriminazioni²⁰ e che quindi andrebbe evitata. Occorre piuttosto privilegiare un approccio inclusivo, esaminando, articolo per articolo, se esistono ragioni legittime per differenziare i diritti d'accesso in base alla nazionalità. Nel contempo, il Comitato consultivo plaude al fatto che le autorità, nonostante l'introduzione del criterio di nazionalità nella Dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera nel quadro dello strumento di ratifica della Convenzione-quadro, mantengano di fatto un approccio inclusivo nei confronti dei Rom di altre nazionalità, come dimostra la presa in considerazione delle loro esigenze nella pianificazione di nuove aree di stazionamento (cfr. art. 5).

30. A seguito del suo terzo parere sulla Svizzera²¹, il Comitato consultivo constata che gli interlocutori delle comunità musulmane non hanno espresso il desiderio di essere riconosciute come minoranze nazionali a livello federale. Interpellate al riguardo dal Comitato consultivo, esse hanno sottolineato che i loro rapporti con le autorità sono improntate al pragmatismo, manifestando inoltre il timore che una tale richiesta di riconoscimento potrebbe rivelarsi controproducente ed eventualmente acuire ulteriormente la stigmatizzazione nei confronti dei musulmani.

Raccomandazione

31. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali a mantenere un approccio inclusivo per quanto concerne il campo d'applicazione della Convenzione-quadro, invitandole inoltre a riesaminare i criteri di residenza di lunga durata e di nazionalità affinché le persone appartenenti a minoranze nazionali possano beneficiare di questi diritti articolo per articolo. Il Comitato esorta altresì le autorità a rispondere in tempi ragionevoli alle richieste di riconoscimento come minoranza nazionale che vengono loro sottoposte.

¹⁹ Cfr. Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commento tematico n.°4 sul campo d'applicazione della Convenzione-quadro, maggio 2016, par. 31, in cui si sottolinea che dagli art. 10 par. 2, 11 par. 3 e 14 par. 2 della Convenzione-quadro si evince che la durata della residenza in un Paese può essere considerata un fattore determinante solo per l'applicazione delle disposizioni dei suddetti articoli, e non ai fini dell'applicazione generale della Convenzione-quadro.

²⁰ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 4. La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités*, par. 29.

²¹ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Terzo parere sulla Svizzera adottato il 5 marzo 2013*, par. 26-28.

Metodo di censimento

32. Il Comitato consultivo constata che l'ultimo censimento federale risale al 2000²². Da allora è stato adottato un approccio che si fonda su rilevazioni strutturali annuali²³ su un campione di 200 000 persone, condotte mediante interviste telefoniche a membri della popolazione residente permanente di almeno 15 anni, seguite da richieste di informazioni per iscritto, su carta o online. Le persone interrogate possono rispondere in tedesco, francese o in italiano. Qualche rappresentante delle minoranze romanciofone ha espresso delle riserve sul metodo scelto, ritenuto non in grado di identificare gruppi più ristretti di persone appartenenti alle minoranze nazionali. Secondo alcuni interlocutori del Comitato consultivo, tale metodo sottovaluta il numero di persone appartenenti alle minoranze nazionali residenti al di fuori delle aree di insediamento tradizionali, soprattutto per quanto riguarda gli italofoeni e i romanciofoeni. In seguito a uno scambio con un rappresentante dell'Ufficio federale di statistica, il Comitato consultivo è giunto alla conclusione che esso presenta in effetti delle lacune: più il gruppo è ristretto, maggiore è il rischio che il metodo utilizzato in questo genere di rilevazione non sia in grado di identificarlo. Gli esperti dell'Ufficio federale di statistica stanno attualmente studiando dei sistemi per migliorare il metodo in questione.

Raccomandazione

33. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali a portare avanti il loro impegno per migliorare il metodo di censimento, invitandole a completare le statistiche sulla popolazione con informazioni raccolte da istituti di ricerca indipendenti e ad analizzarle in modo approfondito di concerto con i rappresentanti delle minoranze. L'obiettivo, soprattutto quando le autorità si servono delle statistiche come strumento per applicare i diritti delle minoranze, è ottenere un quadro più completo dei luoghi di residenza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Articolo 4 della Convenzione-quadro

Legislazione contro la discriminazione e sua applicazione

34. Il quadro giuridico della lotta contro la discriminazione in Svizzera a livello federale è rimasto immutato dal terzo ciclo di controlli. L'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale della Svizzera sancisce che «nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche». Questa disposizione può essere invocata davanti a qualsiasi tribunale. Pure l'articolo 261^{bis} del Codice penale e altre norme federali (tra cui la legge federale sulla parità dei sessi e la legge federale sui disabili) contengono disposizioni contro la discriminazione; tra i fattori di discriminazione citati figurano però soltanto la razza, l'etnia e la religione.

²² Cfr. anche Dipartimento federale dell'interno, Ufficio federale di statistica, *Pratiche linguistiche in Svizzera. Primi risultati dell'indagine sulla lingua, la religione e la cultura 2014*, Neuchâtel 2016.

²³ Cfr. Ufficio federale di statistica, *Programma di rilevazione del censimento federale della popolazione, 2008*, consultabile su: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/basi-statistiche/censimento-popolazione.assetdetail.322619.html>.

35. Il Comitato consultivo ha preso atto di uno studio del Centro svizzero di competenza per i diritti umani sull'accesso alla giustizia in caso di discriminazione²⁴. Questo studio, pur mostrando i vantaggi dell'approccio «settoriale» scelto dalle autorità svizzere, mette in evidenza i diversi ostacoli che impediscono alle vittime di discriminazione di godere dei propri diritti, e in particolare dell'accesso alla giustizia. Esso sottolinea tra l'altro che le organizzazioni non governative non dispongono della legittimazione ad agire, uno strumento che, come fa notare il Comitato consultivo, è peraltro contemplato dal diritto svizzero, ad esempio nella legislazione ambientale. Tra gli ostacoli per accedere alla giustizia, lo studio cita anche l'assenza di meccanismi volti a mitigare l'onere della prova per le vittime e a ridurre il costo medio delle procedure. Da parte sua, il Comitato consultivo osserva che l'approccio «settoriale», pur permettendo di tener conto dei bisogni di ciascun settore, può comportare una moltiplicazione delle disposizioni materiali²⁵ e, di conseguenza, aumentare il numero di disposizioni redatte utilizzando termini diversi – eventualmente interpretate secondo giurisprudenze divergenti – e seguendo procedure differenti. Per esempio, una persona che si dichiara vittima di vari atti di discriminazione potrebbe essere obbligata a sporgere diverse denunce fondate su disposizioni materiali di portata eterogenea e rette eventualmente da norme procedurali difformi. Il Comitato consultivo reputa pertanto che un approccio «settoriale» necessiti di un impegno molto maggiore per sensibilizzare il grande pubblico, settore per settore, alle disposizioni contro la discriminazione. A tale proposito si compiace degli sforzi continui profusi dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR) per richiamare l'attenzione del pubblico sulla legislazione contro la discriminazione in vigore a livello federale e cantonale, specialmente mediante la pubblicazione e l'aggiornamento della guida giuridica sulla discriminazione razziale (benché questa non riguardi le persone appartenenti alle minoranze nazionali in quanto tali) e tramite la formazione continua degli attori cantonali e comunali, dei servizi del difensore civico, degli uffici di integrazione, delle federazioni sindacali e delle organizzazioni della società civile.

36. Riguardo al numero di casi di discriminazione, il Comitato consultivo rileva un divario tra le statistiche ufficiali dei tribunali e i dati raccolti dalle organizzazioni non governative. Questa differenza induce a ritenere che le potenziali vittime di discriminazione non siano sempre sufficientemente a conoscenza delle vie giuridiche a loro disposizione. Il Comitato consultivo, benché consapevole che i termini dei tribunali e le definizioni potenzialmente divergenti rendono impossibile qualsiasi confronto diretto delle statistiche, fa tuttavia notare a titolo di esempio che, nel 2016, i casi «manifesti e registrati» di discriminazione per motivi religiosi trattati dai tribunali svizzeri erano nettamente inferiori al numero di episodi di discriminazione segnalati lo stesso anno nei sondaggi pubblici sulla discriminazione o accertati dalle

²⁴ Centro svizzero di competenza per i diritti umani, *Accès à la justice en cas de discrimination*, Berna (Bern/Berne), luglio 2015. Occorre però sottolineare che questo studio non si occupa in modo specifico delle persone appartenenti a una minoranza nazionale.

²⁵ Per quanto riguarda le disposizioni elencate nel Rapporto 2016 del Servizio per la lotta al razzismo, si possono ad esempio citare l'art. 49 cap. 3 della nuova legge sulle cure ospedaliere del Cantone di Berna (Bern/Berne), l'art. 18 dell'ordinanza concernente la legge sull'aiuto sociale del Cantone di Zurigo (Zürich), l'art. 10 della legge sulla formazione del Cantone di Obvaldo (Obwalden), l'art. 25 cpv. 1 lett. b della legge sul diritto di cittadinanza del Cantone di San Gallo (St. Gallen), l'art. 15 cpv. 2 del regolamento sul personale dell'ospedale universitario di Zurigo (Zürich), l'art. 5 del regolamento sul personale dell'Università di Basilea (Basel) nonché l'art. 25 dell'ordinanza concernente il Centro di esecuzione delle misure per giovani adulti del Cantone di Basilea Campagna (Basel-Landschaft).

organizzazioni non governative specializzate in quest'ambito²⁶. Mentre la raccolta di casi giuridici della Commissione federale contro il razzismo enumera 22 casi²⁷ per tutti gli orientamenti religiosi, secondo le principali organizzazioni ebraiche unicamente nella Svizzera francese si sono verificati 153 episodi di discriminazione²⁸ nei confronti delle sole persone di religione ebraica.

37. Per il 2016 non è attestato nessun caso «manifesto e registrato» di discriminazione nei confronti di persone con stili di vita nomade: tutti gli interlocutori del Comitato consultivo competenti in materia hanno però segnalato problemi in quest'ambito. In particolare, tutti i rappresentanti delle organizzazioni jenisch e sinti e manouche hanno espresso preoccupazioni in merito a un possibile profiling delle persone che conducono una vita itinerante e a controlli d'identità reiterati. In occasione di uno scambio con il Comitato consultivo, un rappresentante del Dipartimento federale dell'interno ha però negato l'esistenza di una tale politica di profiling.

38. Il Comitato consultivo ricorda che nel 2011 un progetto pilota della Confederazione ha istituito il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) come istituzione nazionale *de facto* per la protezione di questi diritti. La Confederazione può rivolgersi al Centro per ottenere un parere su questioni di competenza federale. Esso riceve un compenso per le prestazioni fornite sulla base di un contratto di servizio concluso con la Confederazione. Su base contrattuale, fornisce prestazioni simili anche ai Cantoni, a organizzazioni non governative o ad attori privati. Nel giugno 2016, il Consiglio federale ha deciso di creare un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU)²⁹, sulla scia del progetto pilota lanciato nel 2011. Nel giugno 2017 è stato posto in consultazione l'avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo, che prevede un finanziamento di base annuo di 1 milione di franchi svizzeri³⁰ ed estende la competenza dell'INDU a tutte le questioni relative ai diritti umani. Il Comitato consultivo osserva peraltro che soltanto sei Cantoni su 26³¹ e appena sei Comuni³² hanno creato delle istituzioni del difensore civico, del tutto assenti sul piano federale. Condividendo il parere espresso nel rapporto esplicativo sull'avamprogetto di legge federale³³, il Comitato consultivo reputa che un'istituzione federale per i diritti umani possa garantire un approccio più uniforme in materia in tutta la Confederazione, a patto che sia istituita in conformità ai Principi di Parigi³⁴, in particolare garantendone l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato. Anche l'assenza di istituzioni del difensore civico sul piano federale e

²⁶ Cfr. Ufficio federale di statistica, *Étude sur la diversité et le vivre-ensemble en Suisse*, 2016; CICAD, *Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2017*; Nermina Ademović-Omerčić, «Islamophobia in Switzerland: National Report 2017», in Enes Bayrakli & Farid Hafez, *European Islamophobia Report 2017*, Istanbul, SETA, 2018.

²⁷ Servizio per la lotta al razzismo (SLR), *Rapporto biennale 2016*, cap. 5.3.1.

²⁸ Servizio per la lotta al razzismo (SLR), *Rapporto biennale 2016*, capitolo 5.3.1; cfr. anche CICAD, *Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2017*, pag. 16.

²⁹ *Rapporto statale*, par. 79-80.

³⁰ Il tasso di cambio del franco svizzero rispetto all'euro pubblicato dalla Banca nazionale svizzera il 2 maggio 2018 è pari a 1,1944.

³¹ Basilea Campagna (Basel-Landschaft), Basilea Città (Basel-Stadt), Friburgo (Freiburg/Fribourg), Vaud, Zugo (Zug), Zurigo (Zürich).

³² Berna (Bern/Berne), Lucerna (Luzern), Rapperswil-Jona, San Gallo (St. Gallen), Winterthur, Zurigo (Zürich).

³³ *Rapporto esplicativo sull'avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo*, 28 giugno 2017.

³⁴ Principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Principi di Parigi), adottati con la Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993, consultabili su: <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

cantonale limita l'accesso alla giustizia delle persone appartenenti alle minoranze nazionali vittime di discriminazioni.

Raccomandazioni

39. Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità federali di intensificare gli sforzi per sensibilizzare il grande pubblico alla legislazione in vigore contro le discriminazioni e ribadisce la propria raccomandazione di riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni. Inoltre invita le autorità a facilitare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime di pratiche discriminatorie la possibilità di accedere alla giustizia, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime.

40. Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità federali di creare il prima possibile un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi, garantendone soprattutto l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato. Il Comitato consultivo esorta altresì le autorità federali e cantonali, qualora non lo avessero già fatto, a creare istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) al loro livello di competenza.

Articolo 5 della Convenzione-quadro

Preservare e promuovere lo sviluppo delle identità e delle culture delle minoranze nazionali

41. Gli orientamenti strategici del Consiglio federale nell'ambito della cultura, disciplinati dalla legge federale sulla promozione della cultura, sono presentati in un documento approvato dal Parlamento, ovvero il messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016-2020 (di seguito denominato «messaggio sulla cultura»), che stabilisce l'insieme dei programmi e delle politiche in materia. Sulla base dell'articolo 17 della suddetta legge³⁵, la Confederazione tra il 2016 e il 2020 prevede di stanziare 3,8 milioni di franchi svizzeri³⁶ a favore di organizzazioni delle comunità jensisch e sinti e manouche. Questi fondi saranno principalmente destinati all'allestimento di nuove aree di stazionamento e al sostegno di progetti culturali illustrati in dettaglio nel piano d'azione della Confederazione in corso di elaborazione da parte del gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera». Il Comitato consultivo ha preso atto con soddisfazione della raccomandazione del gruppo di lavoro, il quale chiede che, nel quadro della pianificazione di nuove aree di stazionamento, siano anche prese in considerazione le esigenze dei Rom itineranti di nazionalità straniera.

42. Il messaggio sulla cultura insiste anche sull'importanza di rafforzare la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (di seguito denominata «fondazione»)³⁷, al fine di aiutare le

³⁵ L'art. 17 della legge stabilisce che «la Confederazione può prendere misure al fine di permettere alle comunità nomadi uno stile di vita consono alla loro cultura».

³⁶ *Messaggio sulla cultura 2016-2020*, cap. 2.2.7.

³⁷ La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» è stata istituita nel 1997 con la legge federale concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ([449.1]). Il suo consiglio di amministrazione è formato da due rappresentanti della Confederazione, due rappresentanti dei Cantoni, due rappresentanti dei Comuni e sei

autorità e il grande pubblico a comprendere meglio gli stili di vita nomade e di incoraggiare l'insegnamento della lingua e delle culture jenisch (cfr. art. 12). Oltre al contributo annuo di 150 000 franchi svizzeri versati dalla Confederazione per coprire le sue spese di funzionamento, la fondazione dal 2016 riceve un sussidio aggiuntivo di 50 000 franchi dall'Ufficio federale della cultura per il sostegno di progetti culturali. Ciononostante la fondazione impiega tuttora solo una persona a tempo parziale (inizialmente al 40 %, dal 1° aprile 2018 all'80 %). Per quanto riguarda il sostegno di progetti, il sito Internet della fondazione non offre indicazioni o spiegazioni sulla disponibilità di tali finanziamenti e nemmeno sulle procedure che organizzazioni o persone devono seguire per richiederle. Al Comitato consultivo sono giunte lamentele riguardo al modo in cui il consiglio di amministrazione della fondazione assegna i fondi. Diversi interlocutori del Comitato consultativo hanno auspicato una maggiore trasparenza in materia.

43. Al momento dell'adozione del presente parere, l'elaborazione del piano d'azione della Confederazione da parte del gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera» (per quanto riguarda la composizione di questo gruppo, cfr. art. 15) era ancora in corso. Il Comitato consultivo constata con soddisfazione che il gruppo di lavoro ha discusso in particolare la possibilità di inserire le culture nomadi jenisch e sinti nella «Lista delle tradizioni viventi in Svizzera»³⁸, e che l'Ufficio federale della cultura ha accettato questa proposta includendole nella nuova edizione della Lista pubblicata nell'ottobre 2017: in questo modo, tali culture sono state riconosciute come parte integrante del patrimonio culturale svizzero. Il Comitato consultivo rileva inoltre che il 1° aprile 2017 è entrata in vigore la legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981, applicabile anche agli Jenisch vittime di violazioni dei diritti umani perpetrate, tra l'altro, dalla Fondazione Pro Juventute³⁹. Questa legge è conforme all'opinione espressa dal Comitato consultivo nel suo primo parere sulla Svizzera, in cui si raccomandava di non dimenticare questo scandalo al momento di elaborare nuove misure che potrebbero riguardare persone appartenenti alle minoranze jenisch o sinti e manouche⁴⁰, siano esse nomadi o sedentarie.

44. Preservare e promuovere lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade significa anche occuparsi del modo in cui gli Jenisch e i Sinti e Manouche che conducono una vita itinerante possono provvedere alla sussistenza delle proprie famiglie. Molti di loro sono lavoratori indipendenti dediti al commercio o all'artigianato. In base alla legge federale sul commercio ambulante attualmente in vigore, per svolgere un'attività di questo tipo occorre un'autorizzazione speciale⁴¹, che va richiesta almeno 20 giorni prima

rappresentanti dei nomadi (cfr. art. 15). Esso agisce da piattaforma di scambio, in cui i rappresentanti di tutte le parti in causa collaborano per ideare soluzioni ai problemi di attualità come la carenza di aree di sosta o di transito, le autorizzazioni per esercitare il commercio ambulante, l'istruzione scolastica o il transito di persone di nazionalità straniera che conducono una vita nomade.

³⁸ La «Lista delle tradizioni viventi in Svizzera» è stata elaborata in seguito alla ratifica da parte della Svizzera della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale nel 2008.

³⁹ Dal 1926 al 1973 Pro Juventute, una fondazione svizzera per l'infanzia, attuò una politica semi-ufficiale che portò al collocamento forzato di figli di famiglie jenisch in istituti o alla loro adozione da parte di cittadini svizzeri considerati «normali». Circa 600 bambini furono strappati ai loro genitori. Cfr. tra l'altro il sito Internet della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». <http://www.fondazione-nomadi.ch/passato-presente/it/passato-e-presente/azione-bambini-della-strada>.

⁴⁰ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Primo parere sulla Svizzera adottato il 20 febbraio 2003*, par. 33.

⁴¹ Legge federale sul commercio ambulante, art. 2. Testo in tedesco, francese e italiano consultabile su: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000837/index.html>.

dell'inizio dell'attività stessa⁴². Esercitare il commercio ambulante senza autorizzazione può comportare una multa fino a 20 000 franchi svizzeri⁴³. L'autorizzazione può essere revocata se le condizioni per il suo rilascio non sono più adempite o se non è più garantito il regolare esercizio del commercio ambulante⁴⁴.

45. Sulla base della legge federale sulle lingue, la Confederazione destina un budget annuo di 13 milioni di franchi svizzeri a vari ambiti quali la «promozione della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche», il «sostegno ai Cantoni plurilingui» e la «salvaguardia e promozione delle lingue e culture romancia e italiana». Il messaggio sulla cultura 2016-2020⁴⁵ prevede in via prioritaria di sostenere gli scambi scolastici (tramite il finanziamento diretto di progetti) e di promuovere la lingua e la cultura italiana al di fuori della Svizzera italiana, in modo da migliorare le condizioni per l'insegnamento dell'italiano, sviluppare la formazione bilingue e incoraggiare la presenza dell'italiano mediante il sostegno a manifestazioni culturali.

Raccomandazioni

46. Il Comitato consultivo invita le autorità federali a destinare, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, il necessario sostegno finanziario a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, anche garantendo alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» risorse umane e finanziarie sufficienti a consentirle di adempiere la propria missione e di raggiungere le comunità interessate.

47. Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità federali di includere la promozione della lingua e delle culture jensisch nel piano d'azione della Confederazione e di monitorarne attentamente l'attuazione.

Aree pubbliche di sosta, di passaggio e di transito

48. Il Comitato consultivo ricorda che lo stile di vita nomade o seminomade degli Jenisch e dei Sinti e Manouche costituisce uno degli elementi essenziali della loro identità⁴⁶. Le autorità svizzere distinguono tra «aree di sosta», occupate durante i mesi invernali, «aree di passaggio», sfruttate per soste di breve durata essenzialmente nel periodo estivo, e «aree di transito», vale a dire grandi superfici situate in prossimità delle strade principali e utilizzate principalmente da gruppi stranieri che conducono una vita itinerante. Secondo le fonti più recenti⁴⁷, il numero di aree di sosta è rimasto stabile tra il 2013 e il 2016 (14 nel 2013, 15 nel 2016), mentre quello delle aree di passaggio è costantemente diminuito (42 nel 2013, 32 nel 2016, di cui 15 utilizzabili solo per una parte dell'anno).

49. Malgrado gli sforzi compiuti dalla Confederazione, e in particolare il sostegno fornito alla fondazione (cfr. art. 5), e nonostante le iniziative di numerosi Cantoni che hanno modificato il proprio piano direttore in vista dell'allestimento di nuove aree di stationamento (Giura),

⁴² Ordinanza sul commercio ambulante, art. 6 cpv. 2.

⁴³ Legge federale sul commercio ambulante, art. 14 cpv. 1.

⁴⁴ Legge federale sul commercio ambulante, art. 10.

⁴⁵ *Messaggio sulla cultura 2016-2020*, cap. 2.2.6.

⁴⁶ Comitato consultivo, *Secondo parere sulla Svizzera adottato il 29 febbraio 2008*, par. 64.

⁴⁷ Cfr. tra l'altro *Rapporto statale*, par. 29, e il *Rapporto di gestione 2016* della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», consultabile su: http://www.fondazione-nomadi.ch/sites/stiftung-fahrende.ch/files/jahresbericht_2016.pdf (testo in tedesco, francese e italiano)

istituito gruppi di lavoro per trovare delle soluzioni (Soletta [Solothurn], Neuchâtel, Turgovia [Thurgau], Ticino) o creato nuove aree (Basilea Città [Basel-Stadt], Berna [Bern/Berne], Argovia [Aargau], Friburgo [Freiburg/Fribourg]), il Comitato consultivo constata con rammarico che il numero degli spazi a disposizione continua a essere insufficiente e che la situazione generale, soprattutto per quanto riguarda le aree di passaggio, è peggiorata dal terzo ciclo di controlli. La carenza di aree di stazionamento adatte resta una preoccupazione costante e importante per le persone appartenenti a queste minoranze, che influisce negativamente sulla loro capacità di provvedere ai bisogni delle proprie famiglie e ostacola l'accesso all'istruzione scolastica dei figli (cfr. art. 12).

50. Manifestazioni di persone appartenenti alla minoranza jensch contro la carenza di aree di stazionamento si sono svolte a Berna (Bern/Berne) e a Bienne/Biel nell'aprile 2014, sfociando nell'occupazione del terreno dell'Allmend a Berna [Bern/Berne]. Dopo due settimane di occupazione, quest'area è stata sgomberata dalla polizia di Berna (Bern/Berne), essendo riservata ai visitatori della fiera primaverile la cui inaugurazione era prevista pochi giorni più tardi. Il Comitato consultivo è stato informato che diverse organizzazioni e famiglie si sono lamentate dell'intervento della polizia, giudicato inopportuno e violento⁴⁸.

51. Sebbene l'allestimento di aree di stazionamento competa principalmente ai Cantoni⁴⁹, il Comitato consultivo reputa che la Confederazione potrebbe esercitare un ruolo determinante ponendo fine a questa situazione di stallo e controllando che gli obblighi internazionali della Svizzera in materia di diritti umani siano effettivamente rispettati da Cantoni e Comuni. Malgrado l'obiettivo di 40 aree di sosta e di 80 aree di passaggio sia apparentemente condiviso dalle varie parti coinvolte⁵⁰, e benché la più recente versione del piano d'azione della Confederazione preveda il loro allestimento nei prossimi cinque anni⁵¹, il Comitato consultivo osserva che le misure adottate finora per raggiungere tale obiettivo sono in pratica insufficienti.

52. Il Comitato consultivo ha appreso con stupore che la gestione e la manutenzione di alcune aree di stazionamento sono state talvolta delegate alle forze di polizia, il che potrebbe essere considerato (ancorché a torto) come un controllo ufficiale permanente di queste minoranze, soprattutto se tale gestione comporta controlli d'identità sistematici. Sarebbe più appropriato affidare questo compito a funzionari che non hanno un ruolo coercitivo, ad esempio a impiegati comunali. In generale, diversi interlocutori del Comitato consultivo hanno evocato le difficoltà incontrate dalle persone con stili di vita nomade a individuare gli uffici o le persone competenti nei vari Cantoni in cui si recano, anche per quanto riguarda i servizi sociali. Inoltre hanno sottolineato che spesso le procedure amministrative e l'organizzazione

⁴⁸ «Colère des Yéniches: "Vous n'avez plus de nom, vous avez un numéro"» in *RTS Info*, 25 aprile 2014, consultabile su: <https://www.rts.ch/info/regions/berne/5800519-colere-des-yeniches-vous-n-avez-plus-de-nom-vous-avez-un-numero.html>; «Die stärkste Form von Repression seit der Verfolgung durch Pro Juventute», in *Der Bund*, 26 aprile 2014, consultabile su: <https://www.derbund.ch/bern/kanton/Die-staerkste-Form-von-Repression-seit-der-Verfolgung-durch-Pro-Juventute/story/29461055>; «Fahrende klagen Berner Polizei an "Sie waren wie die Gestapo"», in *Blick*, 25 aprile 2014, consultabile su: <https://www.blick.ch/news/schweiz/bern/fahrende-klagen-berner-polizei-an-sie-waren-wie-die-gestapo-id2816137.html>.

⁴⁹ Cfr. anche Comitato consultivo, *Terzo parere sulla Svizzera adottato il 5 marzo 2013*, par. 53.

⁵⁰ Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», *Rapporto di gestione 2016*, consultabile su: http://www.fondazione-nomadi.ch/sites/stiftung-fahrende.ch/files/jahresbericht_2016.pdf (testo in tedesco, francese e italiano)

⁵¹ Gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera», *Rapporto e piano d'azione*, cap. 3.3.1 e 3.3.2, 21 dicembre 2016.

dei servizi sociali non sono adatte alla loro situazione e non tengono in debita considerazione i loro stili di vita.

53. Occorre che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni operino in stretta sinergia per sensibilizzare il grande pubblico al modo di vita delle persone itineranti al fine di promuoverne e tutelarne i diritti, indipendentemente dalla loro cittadinanza (cfr. art. 4 e 6). Per preservare e sviluppare le culture di queste minoranze, è fondamentale creare i presupposti per l'allestimento delle aree di stazionamento necessarie e per la loro accettazione da parte della maggioranza.

Raccomandazione

54. Il Comitato consultivo invita le autorità federali ad adottare il prima possibile il progetto di piano d'azione della Confederazione, ad attuarne senza indugio i provvedimenti e a sensibilizzare il grande pubblico agli stili di vita delle persone che conducono una vita itinerante. Inoltre esorta le autorità a procedere all'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento osservando la scadenza definita nel progetto di piano d'azione.

«Soste spontanee» su terreni privati

55. Nell'attesa dell'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento pubbliche, il progetto di piano d'azione della Confederazione indica le soste spontanee come uno strumento importante per ovviare provvisoriamente alla carenza di spazi⁵². Anche i rappresentanti delle comunità jenisch e sinti e manouche considerano le «soste spontanee» un mezzo tradizionale per trovare un posto dove stare per qualche giorno, specialmente in assenza di aree di stazionamento pubbliche adibite a tale scopo. Una sosta spontanea consiste sostanzialmente in un accampamento su un terreno privato secondo le modalità concordate a voce con il relativo proprietario, generalmente un agricoltore.

56. La legge federale sul commercio ambulante e l'ordinanza che ne precisa le modalità di attuazione sono state modificate rispettivamente nel dicembre 2016 e nel dicembre 2017. A seguito di queste recenti modifiche, entrate in vigore il 1° luglio 2018, ogni nuova domanda di autorizzazione per esercitare il commercio ambulante dovrà essere corredata dall'accordo scritto dei proprietari dei terreni dove il richiedente intende sostare. Tali modifiche facilitano anche la revoca dell'autorizzazione in presenza di una perturbazione grave dell'ordine pubblico, e prevedono che, in un caso del genere, una nuova autorizzazione potrà essere concessa non prima di due anni. Il rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante⁵³ precisa che la revoca dell'autorizzazione verrà decisa caso per caso, conformemente al principio di proporzionalità e soltanto se il proprietario ha subito gravi danni legati all'attività commerciale in questione.

57. Taluni interlocutori del Comitato consultivo, tra cui anche alcuni rappresentanti ufficiali dei Cantoni e della fondazione, descrivono le «soste spontanee» come il frutto di un accordo informale vantaggioso sia per il proprietario del terreno (generalmente un agricoltore), che

⁵² *Rapporto e piano d'azione*, dicembre 2016, cap. 3.3.3.

⁵³ Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, *Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante (RS 943.11)*, 25 ottobre 2017, consultabile su: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/it/dokumente/Werbe_Geschaeftsmethoden/Reisendengewerbe/Erl%C3%A4uterungen%2025.10.2017.download.2017/211117%20Rapporto%20esplicativo.pdf.2017.

ottiene così un introito supplementare, sia per le persone alla ricerca di un'area dove potersi accampare. Secondo i rappresentanti delle organizzazioni jensch e sinti e manouche, l'impossibilità pratica di fornire l'accordo scritto del proprietario del terreno come richiesto dalla nuova legge, combinata all'obbligo sempre in vigore di presentare la domanda almeno 20 giorni prima dell'inizio dell'attività, potrebbe costituire una forte minaccia per le «soste spontanee» e un grave ostacolo per gli stili di vita nomade, impedendo agli ambulanti di provvedere al proprio sostentamento durante i loro spostamenti.

58. Il Comitato consultivo condivide il punto di vista degli Jensch e dei Sinti e Manouche che conducono una vita itinerante, i quali ritengono che le modifiche di legge, a seconda di come saranno interpretate, potrebbero comportare per loro il rischio di formalità e sanzioni eccessive. Il Comitato consultivo plaude al fatto che, prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, un gruppo di lavoro istituito sotto l'egida della Segreteria di Stato dell'economia e comprendente rappresentanti dei Cantoni e dei Comuni si sia impegnato a trovare soluzioni pragmatiche, in grado di garantire l'applicazione delle nuove norme e al contempo preservare gli stili di vita nomade degli Jensch e dei Sinti e Manouche.

Raccomandazione

59. Contestualmente all'adozione di nuovi testi di legge, come quelli volti a garantire l'ordine pubblico, il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a prestare il dovuto riguardo alla preservazione delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, e a continuare a difendere il loro diritto a coltivare le proprie tradizioni. Il Comitato consultivo esorta inoltre le autorità federali a garantire che l'interpretazione e applicazione delle modifiche alla legge federale sul commercio ambulante e alla relativa ordinanza siano commisurate agli obiettivi auspicati.

Articolo 6 della Convenzione-quadro

Tolleranza e dialogo interculturale

60. Le autorità federali, cantonali e comunali promuovono realmente il dialogo interculturale tramite una vasta gamma di provvedimenti e programmi, tra cui in particolare i programmi d'integrazione cantonali e il sostegno a progetti della società civile. Il Comitato consultivo si compiace del clima generale di tolleranza nei confronti delle minoranze linguistiche. Il recente rifiuto di un'iniziativa popolare sul servizio pubblico di radiotelevisione (cfr. art. 9) testimonia della forte affezione della società svizzera per il plurilinguismo e dell'importanza della sua promozione, soprattutto tramite i media pubblici che trasmettono programmi nelle lingue minoritarie. Tuttavia alcune recenti iniziative popolari tentano di limitare il numero di lingue obbligatorie nella scuola elementare, come testimonia ad esempio l'iniziativa «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (cfr. art. 14).

61. L'introduzione di quote obbligatorie e gli sforzi compiuti per la formazione del personale stimolano il plurilinguismo nell'Amministrazione federale (cfr. art. 10 e 15) e gli scambi tra persone appartenenti alle minoranze linguistiche beneficiano di un sostegno costante (cfr. art. 5). Ciononostante è necessario intensificare l'impegno per promuovere la pratica del plurilinguismo e radicarla nelle amministrazioni dei Cantoni bilingui e trilingui (cfr. art. 10, 11 e 14).

62. Le autorità riconoscono che la maggioranza della popolazione sa poco degli stili di vita e delle culture delle persone appartenenti alle comunità jenisch e sinti e manouche. Il rapporto statale⁵⁴ sottolinea che i progetti di allestimento di nuove aree di stazionamento dovranno essere affiancati da provvedimenti in grado di favorire l'accettazione della minoranza da parte della maggioranza, in modo da instaurare un clima di fiducia. In quest'ottica, a livello federale e cantonale vengono regolarmente portate avanti iniziative per promuovere gli stili di vita nomade. Nel settembre 2016, il consigliere federale Alain Berset ha partecipato alla «Feckerchilbi», la festa tradizionale degli Jenisch e Sinti e Manouche, svoltasi per la prima volta a Berna per accrescerne la visibilità. L'Ufficio federale della cultura ha contribuito al finanziamento di tale evento. Dal 2013, anche 11 progetti relativi alla lotta contro l'antiziganismo hanno ottenuto un sostegno finanziario del Servizio per la lotta al razzismo.

63. Malgrado gli sforzi compiuti, gli stereotipi contro gli Jenisch e i Sinti e Manouche (cfr. cap. più avanti intitolato «Discorso di incitamento all'odio») persistono. Vi sono state diverse manifestazioni organizzate da gruppi locali contro l'allestimento di nuove aree di stazionamento. Su questo aspetto, dei ricercatori dell'Università di Zurigo (Zürich) nel 2013 hanno condotto uno studio⁵⁵ sulla cronaca relativa agli Jenisch e ai Rom nei principali media svizzeri tra il 2005 e il 2012, da cui sono emerse evidenti lacune nelle informazioni fornite. Nella metà dei resoconti analizzati sono state riscontrate generalizzazioni spesso associate a stereotipi negativi. A seguito di questo studio, la Commissione federale contro il razzismo ha invitato i media a una maggiore attenzione nel presentare le notizie riguardanti gli Jenisch e i Rom, raccomandando di moderare i toni, evitare le generalizzazioni e dare spazio a diverse prospettive e punti di vista.

Raccomandazione

64. Il Comitato consultivo invita le autorità federali a intensificare i loro sforzi per sostenere i progetti di sensibilizzazione finalizzati a combattere i pregiudizi contro gli stili di vita itineranti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, soprattutto attraverso progetti rivolti ai media e ai giornalisti.

Discorso di incitamento all'odio

65. L'articolo 261^{bis} del Codice penale svizzero punisce l'incitamento all'odio nonché qualsiasi discriminazione fondata sull'appartenenza razziale, etnica o religiosa (cfr. art. 4). Il Comitato consultivo osserva che il persistere dei pregiudizi contro gli Jenisch e i Sinti e Manouche può dare adito ad atteggiamenti ostili nei confronti dei loro stili di vita, e si rammarica in particolare per le numerose proteste e manifestazioni di gruppi locali contro l'allestimento di aree di stazionamento nelle loro vicinanze, accompagnate da manifesti che descrivono i «nomadi» con parole e immagini offensive. Deplora anche i ricorrenti episodi di violenza contro i membri delle comunità ebraiche⁵⁶ e la crescente ostilità pubblica nei loro confronti, soprattutto sulle reti sociali. Inoltre rileva una tendenza simile nei riguardi delle comunità musulmane, che si manifesta in particolare con atti di vandalismo nei cimiteri,

⁵⁴ *Rapporto statale*, par. 86.

⁵⁵ Università di Zurigo (Zürich), *Qualità dei resoconti sui Rom nei media di riferimento svizzeri*, consultabile su: <http://www.ekr.admin.ch/documentazione/i107/1120.html>.

⁵⁶ CICAD, *Antisémitisme en Suisse Romande. Rapport 2017*.

graffiti con messaggi di odio sui muri delle moschee⁵⁷ e numerosi casi di incitamento all'odio, anche in questo caso specialmente sulle reti sociali.

66. Il Comitato consultivo reputa che questi casi reiterati di ostilità espressa pubblicamente contro gli Jenisch e i Sinti e Manouche, come pure contro le comunità ebraiche e musulmane, costituiscano manifestamente un «discorso di incitamento all'odio» ai sensi della Raccomandazione n° Rec (97) 20 del Comitato dei ministri degli Stati membri. Constatando che all'origine di questo discorso vi sono in parte responsabili politici, il Comitato consultivo tiene a ricordare che simili posizioni espresse nel dibattito pubblico hanno un impatto determinante, in quanto provenienti da personalità pubbliche con un'influenza particolare e le cui azioni e parole sono immediatamente riprese e amplificate dai media. Come per i casi di discriminazione, vista la carenza di dati disponibili è difficile stabilire delle tendenze per quanto concerne il discorso di incitamento all'odio: ad ogni modo, tutti gli interlocutori dei gruppi interessati hanno l'impressione che esso sia in netto aumento, in particolare su Internet.

67. Alcuni interlocutori non governativi hanno riferito al Comitato consultivo che i loro tentativi di adire le vie legali contro il discorso di incitamento all'odio raramente hanno successo poiché alle loro organizzazioni non è riconosciuta la legittimazione ad agire. Tale circostanza è particolarmente deplorabile allorché queste organizzazioni intendono procedere contro dichiarazioni pubbliche riguardanti un gruppo minoritario nel suo insieme, in quanto in un caso del genere un individuo o un gruppo di individui potrebbe essere considerato promotore di un'*actio popularis* e, quindi, vedersi anch'esso negata la legittimazione ad agire nell'interesse generale. Le autorità hanno tuttavia informato il Comitato consultivo che, in quest'ambito particolare, intendono riconoscere alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale nelle procedure civili.

68. Alla luce dei numerosi casi di discorso di incitamento all'odio che gli sono stati segnalati, il Comitato consultivo constata con rammarico l'assenza di un meccanismo globale di reazione in grado di opporre un'immediata e ferma condanna ai più alti livelli a qualsiasi forma di discorso di incitamento all'odio, anche nel dibattito politico. Inoltre depreca che tale discorso non sia oggetto di un controllo sistematico né di un divieto esplicito. Nella sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha espressamente e costantemente ribadito che il discorso di incitamento all'odio non è tutelato dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che garantisce la libertà di espressione⁵⁸. Il Comitato consultivo invita le autorità a valutare l'opportunità di condurre inchieste sistematiche al riguardo, a promuovere all'occorrenza azioni giudiziarie contro i responsabili e, nel contempo, a conferire agli individui e ai gruppi presi di mira la piena legittimazione ad adire le vie legali.

⁵⁷ Nermina Ademović-Omerčić, «Islamophobia in Switzerland: National Report 2017», in Enes Bayraklı & Farid Hafez, *European Islamophobia Report 2017*; cfr. tra l'altro ARCInfo, *Lausanne: le carré musulman du cimetière du Bois de Vaux saccagé dans la nuit de vendredi à samedi*, 14 ottobre 2017, consultabile su: <https://www.arcinfo.ch/articles/suisse/lausanne-le-carre-musulman-du-cimetiere-du-bois-de-vaux-saccage-dans-la-nuit-de-vendredi-a-samedi-708379>, o «Illegaler flüchtet von der Moschee-Baustelle – Polizist stürzt bei Verfolgung in die Tiefe», in *Grenchner Tagblatt*, 13 dicembre 2017, consultabile su: <https://www.grenchnertagblatt.ch/solothurn/grenchen/illegaler-fluechtet-von-der-moschee-baustelle-polizist-stuerzt-bei-verfolgung-in-die-tiefe-131993734>.

⁵⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Jersild c. Danemark*, 23 settembre 1994, Serie A N° 298, par. 35; cfr. anche *Pavel Ivanov c. Russia*, 35222/04, sentenza del 20 febbraio 2007; *M'Bala M'Bala c. France*, 25239/13, sentenza del 20 ottobre 2015, par. 40.

Raccomandazioni

69. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali e cantonali a tutti i livelli a condannare sistematicamente e tempestivamente qualsivoglia manifestazione d'intolleranza, di qualsiasi tipo – tra cui antiziganismo, antisemitismo o islamofobia –, in particolare nel discorso pubblico, nello spirito della Raccomandazione (97)20 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul «discorso di incitamento all'odio». Inoltre le invita a condurre indagini sistematiche su queste dichiarazioni e avviare azioni penali contro chi le pronuncia.

70. Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità federali di garantire alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la possibilità di difendere i propri diritti davanti ai tribunali in qualità di vittime di discorso di incitamento all'odio, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime.

Lotta contro gli atti di violenza ispirati dall'odio

71. Nel 2017 sono stati segnalati 189 episodi di antisemitismo⁵⁹, tra cui sei aggressioni fisiche e l'esposizione di striscioni sui ponti autostradali che invocavano l'uccisione degli Ebrei. Alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno anche ricordato l'aggressione fisica di un uomo che portava la kippah da parte di un neonazista nelle strade di Zurigo nel luglio 2015. Nel marzo 2018 l'aggressore è stato condannato a due anni di reclusione⁶⁰. I rappresentanti delle comunità ebraiche criticano anche la vendita di edizioni non commentate del *Mein Kampf*, che a loro parere contribuisce alla diffusione dell'antisemitismo. Il Comitato consultivo, comprendendo i sentimenti e le ragioni per opporsi alla diffusione di questo libro⁶¹, deplora che questo tipo di situazione in Svizzera non sia regolamentata da una legge. Una mozione parlamentare depositata nel dicembre 2016 alla Camera alta del Parlamento federale (Consiglio degli Stati/Ständerat/Conseil des États/Cussegl dals Stadis)⁶² ha esortato la Confederazione e i Cantoni a migliorare la protezione dei gruppi religiosi minacciati dal terrorismo e dall'estremismo, e in particolare della comunità ebraica. Le autorità federali hanno reagito costituendo gruppi di lavoro incaricati di discutere le misure da adottare e i finanziamenti necessari. Tali gruppi di lavoro includono rappresentanti delle comunità ebraiche e musulmane nonché dei Cantoni, a cui spettano le competenze maggiori in materia di sicurezza. Questo processo di consultazione ha portato a una duplice soluzione. In primo luogo, il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulla base dell'articolo 386 del Codice penale⁶³, che consentirà il finanziamento immediato di misure finora a carico delle minoranze, tra cui azioni di sensibilizzazione e di formazione.

⁵⁹ Nella parte germanofona della Svizzera, la FSCI (Federazione svizzera delle comunità israelitiche) ha registrato 39 casi, cfr. FSCI, *Rapport annuel 2017*, consultabile su: www.antisemitisme.ch; nella parte francofona la CICAD (Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation) ha invece rilevato 150 casi. Cfr. CICAD, *Antisémitisme en Suisse Romande. Rapport 2017*, consultabile su: http://www.cicad.ch/sites/default/files/basic_page/pdf/Rapport%20Antise%CC%81mitisme%20en%20Suisse%20romande%202017.pdf.

⁶⁰ Le Matin, *Un néonazi en prison pour avoir craché sur un juif*, 13 marzo 2018, consultabile su: <https://www.lematin.ch/suisse/neonazi-retour-prison-crache-juif/story/15028996>.

⁶¹ I diritti di pubblicazione detenuti dal Libero Stato di Baviera sono scaduti alla fine del 2015.

⁶² Mozione 16.3945, «Garantire la sicurezza delle comunità religiose dalla violenza terroristica ed estremista», consultabile su: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163945>

⁶³ L'art. 386 del Codice penale svizzero stabilisce quanto segue: «1. La Confederazione può prendere misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità. 2. Può sostenere

72. In secondo luogo, è prevista l'adozione di una nuova legge federale sulla base dell'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione federale della Svizzera⁶⁴. Ci si attende anche un maggiore impegno dei Cantoni, in particolare sul piano finanziario. Al momento dell'adozione del presente parere, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) non si era ancora pronunciata in merito. Il Comitato consultivo plaude al dialogo instaurato tra le autorità e le minoranze interessate e alle misure legislative proposte dai gruppi di lavoro citati in precedenza, ma constata anche con rammarico che, in attesa di misure concrete, le comunità ebraiche, sentendosi sempre più minacciate, in passato si sono viste costrette a provvedere da sole al finanziamento di una parte importante delle misure di sicurezza quotidiane.

Raccomandazione

73. Il Comitato consultivo raccomanda di provvedere al monitoraggio e all'applicazione immediati di tutti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, ed esorta le autorità cantonali a continuare a supportare gli sforzi promossi dalla Confederazione, in particolare sostenendo finanziariamente le relative misure.

Discriminazione contro i Rom non svizzeri

74. Il Comitato consultivo ha già avuto l'occasione di rilevare⁶⁵ che numerosi Rom non svizzeri beneficiano di aree di passaggio allestite dalle autorità svizzere. Il progetto di piano d'azione della Confederazione prevede che le loro esigenze siano prese in considerazione nella pianificazione di nuove aree di stazionamento. Ciononostante il Comitato consultivo rileva l'esistenza di tensioni nelle relazioni tra gli Jenisch e i Sinti e Manouche da un lato e i Rom, compresi i Rom non svizzeri, dall'altro. In particolare, al Comitato è stato comunicato che alcuni gruppi sono restii a condividere le aree di stazionamento o a soggiornare in spazi già utilizzati da Rom non svizzeri, al punto tale che l'accesso a determinate aree è espressamente vietato agli stranieri. Durante le discussioni con le parti in causa, il Comitato consultivo è stato informato del fatto che la causa principale di questa riluttanza è l'abitudine dei Rom non svizzeri a spostarsi generalmente in grandi gruppi, il che comporta esigenze diverse in termini di aree di stazionamento. Il Comitato consultivo reputa che, qualora appaia opportuno riservare una determinata area a gruppi più ristretti, il criterio determinante per la limitazione dell'accesso debba essere la dimensione del gruppo, e non la cittadinanza delle persone. Il Comitato consultivo si rallegra del sostegno fornito dalle autorità federali a progetti di mediazione finalizzati a migliorare i rapporti tra i diversi gruppi che hanno scelto di condurre una vita itinerante, qualunque sia la loro cittadinanza o appartenenza etnica, ma deplora allo stesso tempo che numerose aree siano espressamente vietate ai Rom non svizzeri. Esso si rammarica inoltre di constatare una tendenza simile, nel dibattito politico e a livello ufficiale, a distinguere tra «nomadi» svizzeri ed esteri, con il rischio di fomentare il rifiuto degli stranieri.

progetti che perseguono gli obiettivi del capoverso 1. 3. Può partecipare a organizzazioni che eseguono misure ai sensi del capoverso 1 oppure istituire e sostenere simili organizzazioni. 4. Il Consiglio federale disciplina il contenuto, gli obiettivi e il genere delle misure preventive».

⁶⁴ L'art. 57 della Costituzione federale della Svizzera recita: «1. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione. 2. Coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna».

⁶⁵ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Secondo parere sulla Svizzera adottato il 29 febbraio 2008*, par. 30.

Raccomandazione

75. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a riconsiderare i provvedimenti presi per vietare l'utilizzo di determinate aree di stazionamento ai Rom non svizzeri. Inoltre esorta le autorità a tutti i livelli a intensificare gli sforzi per favorire l'avvicinamento tra le diverse comunità con stili di vita nomade, in particolare sostenendo progetti di mediazione, a vigilare affinché non si perpetui l'isolamento di questi gruppi e a revocare l'accesso esclusivo per i cittadini svizzeri a determinate aree di stazionamento.

Articolo 8 della Convenzione-quadro

Diritto di espressione delle convinzioni religiose

76. L'articolo 21 capoverso 1 della legge federale del 2005 sulla protezione degli animali, entrata in vigore nel settembre 2008, stabilisce che i mammiferi possono essere macellati soltanto se sono stati storditi prima del dissanguamento. Il Consiglio federale può assoggettare all'obbligo dello stordimento anche la macellazione di altri animali (art. 21 cpv. 2) e determina i metodi di stordimento ammessi (art. 21 cpv. 3); inoltre stabilisce i requisiti in merito alla formazione e alla formazione continua del personale dei macelli. L'importazione di carne halal e kasher è tuttavia autorizzata e assoggettata a tasse d'importazione inferiori a quelle valide per l'importazione di altri prodotti a base di carne. Nel dicembre 2015 un'iniziativa parlamentare⁶⁶ ha sollecitato un rafforzamento dei controlli sull'importazione di carne halal, invocando l'esistenza di una discriminazione nei confronti delle imprese importatrici di carne che non beneficiano di tasse d'importazione inferiori. Nel testo originale dell'iniziativa si parla solo della carne hahal, ma il Comitato consultivo è stato informato dalle autorità svizzere che essa potrebbe riguardare anche la carne kasher, e non solo quella halal. Al momento dell'adozione del presente parere, l'iniziativa parlamentare era ancora in discussione alla Camera bassa del Parlamento (Consiglio nazionale/Nationalrat/Conseil National/Cussegl Naziunal). Le autorità hanno altresì confermato che le comunità ebraiche e musulmane sono state consultate nella fase preliminare del processo parlamentare.

77. I rappresentanti delle minoranze romanciofone hanno informato il Comitato consultivo che talvolta delle funzioni religiose si sono svolte in una lingua diversa dal romancio (p. es. in tedesco) a causa del numero ridotto di parroci nelle comunità romance e della necessità di farli arrivare dall'estero. A tale riguardo, il Comitato consultivo osserva che, in virtù dell'articolo 99 capoverso 3 della Costituzione del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, la nomina dei sacerdoti spetta ai comuni parrocchiali e non rientra nelle competenze delle autorità cantonali.

Raccomandazione

78. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali a continuare a dare prova di rispetto nei confronti delle sensibilità religiose al momento di affrontare la questione dell'importazione di carne halal e kasher, nonché a elaborare soluzioni che tengano conto della libertà religiosa, di concerto con le comunità interessate.

⁶⁶ Iniziativa parlamentare 15.499, «Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento», consultabile su: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150499>.

Articolo 9 della Convenzione-quadro

Accesso ai media

79. Per quanto concerne le lingue minoritarie, l'operatore del servizio pubblico di radiotelevisione SRG-SSR⁶⁷ garantisce la messa in onda di diversi canali radiofonici (tre rispettivamente per le regioni francofona e italoфона) e televisivi (due rispettivamente per le regioni francofona e italoфона) e la diffusione di programmi per la regione romanciofona. L'attuale concessione alla SRG-SSR, in scadenza il 31 dicembre 2018, sarà rinnovata. Contro le condizioni di questo rinnovo nel dicembre 2015 è stata lanciata un'iniziativa popolare (conosciuta con la denominazione «No Billag»), che voleva porre fine al servizio pubblico di radiotelevisione e a qualsiasi sostegno finanziario pubblico a suo favore. Il canone annuo, pari a 451 franchi svizzeri nel 2018, nel 2019 ammonterà a 365 franchi. Nel 2018 questo contributo assicura circa il 75 per cento degli introiti della SRG-SSR. L'iniziativa popolare ha dunque messo alla prova la solidarietà nazionale, dato che con il sistema esistente la maggioranza linguistica paga anche per la diffusione di programmi nelle lingue minoritarie. Posta in votazione il 4 marzo 2018, l'iniziativa è stata respinta con il 71,6 per cento dei voti (tasso di partecipazione: 54 %). Tale risultato testimonia il sostegno della popolazione svizzera al servizio pubblico di radiotelevisione e ai suoi programmi destinati alle minoranze nazionali. Rappresentanti del Governo hanno informato il Comitato consultivo che, con la nuova concessione per il periodo 2019-2022, la SRG-SSR dovrà portare avanti i suoi sforzi per promuovere gli scambi linguistici tra le regioni linguistiche, come pure assicurare la diffusione di programmi sugli scambi interregionali non soltanto di notte, ma anche nelle ore di maggiore audience.

80. Il Comitato consultivo è stato informato che è prevista l'emanazione di una nuova legge federale sui media al posto dell'attuale legge federale sulla radiotelevisione, in particolare allo scopo di promuovere la diffusione di contenuti del servizio pubblico su Internet. La strategia adottata per preparare la legge, che sarà elaborata tra l'altro con il concorso di rappresentanti delle minoranze linguistiche, dovrà anche coinvolgere la stampa scritta. Al Comitato consultivo è stato pure segnalato che il Governo del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun il 1° maggio 2018 ha accolto un incarico del Parlamento⁶⁸ in cui si chiede l'elaborazione di un rapporto sul futuro dell'informazione nei Grigioni.

81. L'agenzia di stampa Agenzia Telegrafica Svizzera (ATS) ha creato un posto di corrispondente italoфона nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun all'inizio del 2017⁶⁹. Il Comitato consultivo accoglie con soddisfazione l'introduzione di un servizio per i media locali nella parte italoфона del Cantone volto a migliorare l'informazione fornita da questi media e ad aumentare le informazioni in italiano sulle altre parti del Cantone. Inoltre ha preso atto con interesse di uno studio giuridico condotto dall'Università della Svizzera italiana⁷⁰, da cui emergerebbe che la RSI (Radiotelevisione svizzera di lingua italiana, branca italoфона della SRG-SSR) non dà abbastanza spazio ai programmi concernenti il Cantone dei

Commented [A2]: On n'arrive pas trop à saisir le sens de la phrase... Quel rôle joue la presse dans une stratégie qui concerne la radio et la télévision ? Le sens de « concerner » nous échappe également. Est-ce que la presse sera invitée à participer à une consultation ?

⁶⁷ SRG-SSR è l'acronimo di Società svizzera di radiotelevisione / Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft / Société suisse de radiodiffusion et télévision.

⁶⁸ Parlamento del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, «Incarico Atanes concernente il futuro dell'informazione nei Grigioni», consultabile su: <https://www.gr.ch/IT/istituzioni/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx>

⁶⁹ *Rapporto statale*, par. 123.

⁷⁰ Non pubblicato, ma trasmesso alla segreteria della Convenzione-quadro.

Grigioni/Graubünden/Grischun e altre regioni linguistiche, il che violerebbe il mandato della SRG-SSR, dedicando invece un tempo di antenna eccessivo alle informazioni relative al Ticino.

82. L'unico quotidiano pubblicato in romancio, *La Quotidiana*, conta circa 4000 abbonati. Il suo finanziamento a lungo termine non è garantito⁷¹. Per l'anno 2018, la Confederazione, il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, la Lia Rumantscha e l'agenzia di stampa romanciofona ANR hanno sostenuto la sua pubblicazione con una donazione congiunta di 200 000 franchi svizzeri. Il suo editore si è tuttavia rivolto alle autorità chiedendo un aiuto più sostanzioso, in assenza del quale il giornale rischierebbe la chiusura⁷². Parallelamente la Lia Rumantscha ha sottoposto all'Ufficio federale della cultura un progetto che prevede la creazione di una nuova struttura, che includerebbe la branca romanciofona della SRG-SSR e pubblicherebbe informazioni in lingua romancia condividendole con gli operatori mediatici.

83. Gli interlocutori del Comitato consultivo appartenenti alle minoranze jensch e sinti e manouche hanno sottolineato come l'immagine delle loro comunità veicolata dai media sia generalmente negativa, come testimonia anche lo studio pubblicato nel 2013 dall'Università di Zurigo (Zürich) (cfr. art. 6)⁷³. Il Comitato consultivo condivide il parere che occorre promuovere una copertura mediatica più favorevole delle manifestazioni culturali jensch e sinti e manouche, soprattutto mediante misure volte a incoraggiare, in stretta collaborazione con esponenti di queste comunità, la produzione di informazioni che sensibilizzino il pubblico alle loro culture e ai loro stili di vita. Simili misure rafforzerebbero anche il pluralismo culturale. A tale proposito, il Comitato consultivo osserva che il sostegno alla coesione nazionale è un aspetto determinante del mandato della SRG-SSR.

Raccomandazioni

84. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a garantire che i termini della concessione al servizio pubblico di radiotelevisione rispettino i diritti delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche derivanti dall'articolo 9 della Convenzione-quadro, nonché a provvedere affinché questi termini siano osservati nella pratica dal servizio pubblico di radiotelevisione. Il Comitato consultivo incoraggia altresì le autorità federali e cantonali a continuare a sostenere la pubblicazione e la diffusione dei media romanciofoni, in particolare del quotidiano *La Quotidiana*, e dei media italo-foni.

85. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali e cantonali a promuovere la diffusione di contenuti volti a sensibilizzare il pubblico alle culture, agli stili di vita e agli altri interessi degli Jensch e dei Sinti e Manouche, coinvolgendo attivamente questi ultimi.

86. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a provvedere, mediante un dialogo aperto e la consultazione, affinché qualunque nuova legge sui media sia inclusiva e tenga in debita considerazione tutte le persone appartenenti a una minoranza nazionale, e in particolare i parlanti delle lingue minoritarie.

⁷¹ «Sauvetage de l'unique quotidien en langue romanche de Suisse», in *RTS Info*, 17 agosto 2017, consultabile su: <https://www.rts.ch/info/regions/autres-cantons/8848962-sauvetage-de-l-unique-quotidien-en-langue-romanche-de-suisse.html>.

⁷² «L'unique quotidien romanche sur la sellette», in *La Tribune de Genève*, 31 marzo 2017, consultabile su: <https://www.tdg.ch/suisse/L-unique-quotidien-romanche-sur-la-sellette/story/31421487>.

⁷³ Università di Zurigo (Zürich), *Qualità dei resoconti sui Rom nei media di riferimento svizzeri*, consultabile su: <http://www.ekr.admin.ch/documentazione/i107/1120.html> (versione integrale in tedesco, con sintesi in italiano).

Articolo 10 della Convenzione-quadro

Promozione e uso delle lingue minoritarie a livello federale

87. La legge federale sulle lingue si occupa sia del plurilinguismo a livello federale sia della diversità linguistica nell'insieme della società. L'articolo 6 garantisce a chiunque il diritto di rivolgersi a un'autorità federale nella lingua ufficiale di sua scelta. I romanciofoni possono rivolgersi alle autorità federali in un idioma romancio; queste ultime rispondono in rumantsch grischun. Il Consiglio federale può tuttavia limitare la libera scelta delle lingue ufficiali nei rapporti con le autorità il cui ambito d'attività è limitato ad una parte del territorio svizzero. Il Comitato consultivo osserva che sul piano pratico la politica del plurilinguismo è ben applicata in seno all'Amministrazione federale.

88. Le decisioni del Tribunale federale sono redatte nella lingua dell'istante, conformemente alla legge federale sulle lingue. Il Comitato consultivo reputa che tale prassi sia in sintonia con le disposizioni della Convenzione-quadro e apprezza questo approccio al plurilinguismo. Tuttavia taluni suoi interlocutori ritengono che, in assenza di un diploma di diritto in italiano o in romancio, gli avvocati siano più inclini a presentare le loro istanze in tedesco o in francese piuttosto che in italiano o in romancio, il che può rendere l'accesso alle decisioni del Tribunale federale più difficile per i parlanti delle lingue minoritarie. Il Comitato consultivo teme che, in prospettiva, possano insorgere delle difficoltà per alcune persone ad affermare i propri diritti se la giurisprudenza continuerà a svilupparsi solo in certe lingue.

Raccomandazione

89. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali a portare avanti i loro sforzi per garantire l'effettiva uguaglianza tra le persone appartenenti alle diverse comunità linguistiche, affinché possano continuare a comunicare con l'Amministrazione federale nella propria lingua. Inoltre le esorta a vagliare, qualora ritenuto pertinente e necessario, e di concerto con i rappresentanti delle minoranze interessate, la traduzione in altre lingue nazionali delle principali decisioni del Tribunale federale riguardanti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Uso delle lingue minoritarie nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun

90. La legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun⁷⁴, entrata in vigore nel 2008, contiene disposizioni sull'uso delle tre lingue ufficiali del Cantone, ossia il tedesco, l'italiano e il romancio. Essa stabilisce che ognuno ha il diritto di rivolgersi alle autorità cantonali in una lingua ufficiale di sua scelta (art. 3 cpv. 2) e di ricevere una risposta nella medesima lingua (art. 3 cpv. 3). I deputati del Parlamento cantonale sono liberi di esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta (art. 4 cpv. 1) e di richiedere traduzioni delle proposte inoltrate nella lingua ufficiale che conoscono (art. 4 cpv. 2). Nei dibattimenti, i membri dei tribunali cantonali possono esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta (art. 7 cpv. 2), ma nella procedura scritta la lingua usata è quella della decisione impugnata o quella parlata dalla parte convenuta (art. 8), salvo se le parti concordano l'uso di un'altra lingua (art. 7 cpv. 5). Se una parte non comprende la lingua utilizzata, può chiedere gratuitamente una traduzione (art.

⁷⁴ Legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (492.100), adottata il 19 ottobre 2006.

7 cpv. 4). Sul piano regionale⁷⁵, se la regione ha una sola lingua ufficiale è quest'ultima a essere utilizzata per la procedura, il dibattito e la decisione (art. 9); se invece è plurilingue, le parti possono concordare di utilizzare una delle sue lingue ufficiali per la procedura scritta, mentre il dibattito si tiene nella lingua della decisione o della parte convenuta (art. 10).

91. Il Comitato consultivo saluta l'elevato livello di protezione di cui beneficiano le lingue minoritarie (romancio e italiano) grazie alla legge cantonale sulle lingue. Secondo alcuni rappresentanti delle minoranze linguistiche, permangono delle difficoltà di accesso ai documenti dell'amministrazione cantonale in romancio o in italiano, soprattutto per quanto riguarda gli atti del Governo o documenti inerenti ai lavori parlamentari, in particolare quando una commissione non conta nessun membro di una lingua minoritaria e nessuna traduzione è stata richiesta in queste lingue. Il Comitato consultivo è anche venuto a conoscenza che alcuni siti Internet istituzionali (p. es. quello di un ospedale) presentano traduzioni nelle lingue minoritarie apparentemente effettuate con traduttori automatici reperibili online, con risultati che lasciano a desiderare. Inoltre, alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno anche deplorato il fatto che le campagne di informazione, in particolare in materia di prevenzione e salute o di promozione dello sport, siano principalmente condotte nella lingua della maggioranza. Per giunta il Comitato consultivo è stato informato che certi servizi di emergenza non sono accessibili tutti i giorni 24 ore su 24 nelle lingue minoritarie, il che pregiudica la comunicazione con le persone in situazioni di emergenza.

92. In virtù dell'articolo 6 della legge cantonale sulle lingue, a parità di qualifiche i posti vacanti presso l'amministrazione cantonale devono essere assegnati ai candidati che conoscono almeno due delle lingue ufficiali. Il Comitato consultivo è soddisfatto dell'attenzione che questa legge riserva al plurilinguismo, ma rileva, su segnalazione di alcuni rappresentanti della minoranza italoфона, l'assenza totale di italoфoni nelle quattro classi di stipendio più elevate dell'amministrazione cantonale e tra i membri del sistema giudiziario cantonale. A tale riguardo, il Comitato consultivo è venuto a conoscenza di una lista di posti vacanti recentemente pubblicata dalle autorità cantonali, constatando come per nessuno di essi fosse richiesta la conoscenza dell'italiano, considerata tutt'al più un criterio preferenziale.

Raccomandazione

93. Il Comitato consultivo esorta le autorità del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun a promuovere ulteriormente l'uso delle lingue minoritarie nelle loro attività quotidiane, nelle campagne di informazione, nell'amministrazione e nel sistema giudiziario.

Articolo 11 della Convenzione-quadro

Indicazioni topografiche e altri cartelli e iscrizioni bilingui o trilingui

94. Conformemente all'articolo 49 dell'ordinanza sulla segnaletica stradale, sui cartelli i nomi dei Comuni o delle località sono scritti nella lingua ufficiale del Comune in questione. Nei Comuni bilingui si sceglie la lingua parlata dalla maggioranza degli abitanti, con l'aggiunta della lingua minoritaria se la minoranza linguistica rappresenta almeno il 30 per cento della

⁷⁵ Il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun conta 11 regioni. Nella suddivisione amministrativa della Svizzera, le regioni (o distretti) si collocano a livello intermedio tra il Cantone e i Comuni; esse assumono importanza soprattutto per l'organizzazione giudiziaria.

popolazione. Nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, l'articolo 8 dell'ordinanza cantonale sulle lingue⁷⁶ prevede, in ossequio alle disposizioni federali appena citate, che le indicazioni topografiche siano scritte nelle lingue ufficiali del rispettivo Comune. Il Comitato consultivo è stato informato da alcuni suoi interlocutori che nei Comuni bilingui la prassi adottata talvolta non rispetta l'ordinanza cantonale, poiché la lingua utilizzata sui cartelli o sulle iscrizioni topografiche è quella della maggioranza degli abitanti del quartiere del Comune in questione: ne consegue che la lingua può variare da un quartiere all'altro all'interno dello stesso Comune.

95. Il Comitato consultivo accoglie con favore la possibilità prevista dalla legge di indicare i nomi dei Comuni sui cartelli in una lingua minoritaria, ma ricorda anche che l'articolo 11 della Convenzione-quadro si applica pure ad altre indicazioni topografiche, come i nomi delle strade. Esso tiene a ribadire la sua opinione, ossia che «qualsiasi soglia numerica fissata come requisito per far valere determinati diritti delle minoranze debba essere interpretata con flessibilità [...], pena un obbligo indiretto per le persone appartenenti alla minoranza nazionale in questione di identificarsi affinché l'accesso a determinati diritti sia mantenuto. Al contempo, la decisione individuale di identificarsi o meno con una certa minoranza deve essere rispettata dalle altre persone che dichiarano la loro appartenenza al medesimo gruppo – e che non devono esercitare alcuna pressione»⁷⁷. In quest'ottica, il Comitato consultivo reputa che la prassi corrente derivi da un'applicazione rigida del principio di territorialità e che la soglia fissata per l'uso di cartelli in due lingue sia ingiustamente troppo elevata.

Raccomandazione

96. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali e cantonali a promuovere l'uso di indicazioni topografiche bilingui o trilingui nei Cantoni e nei Comuni bilingui o trilingui, in particolare estendendo le possibilità giuridiche di apporre cartelli di questo tipo nelle zone tradizionalmente abitate da persone appartenenti alle minoranze linguistiche, conformemente alle disposizioni dell'articolo 11 della Convenzione-quadro.

Articolo 12 della Convenzione-quadro

Accesso all'educazione degli Jenisch e dei Sinti e Manouche e insegnamento delle loro culture e della loro storia

97. Il progetto di piano d'azione della Confederazione⁷⁸ (cfr. anche art. 5 e 15) riconosce la necessità di conciliare il diritto all'istruzione con il diritto a scegliere uno stile di vita itinerante, ma sottolinea anche le competenze limitate della Confederazione in materia scolastica, il che restringe il suo raggio d'azione al finanziamento di progetti pilota. Il testo in questione ammette anche che, nel campo dell'istruzione, le autorità e le comunità interessate faticano a trovare un accordo sulle misure necessarie più che in altri ambiti, in quanto le violazioni dei diritti umani di cui in passato sono state vittime le persone con stili di vita nomade (cfr. art. 5) costituiscono tuttora una ferita aperta per queste comunità. Il progetto di piano d'azione della

⁷⁶ Ordinanza sulle lingue del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (492.110) dell'11 dicembre 2007.

⁷⁷ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 4. La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités*, par. 12.

⁷⁸ Il piano d'azione in corso di elaborazione, pubblicato nel dicembre 2016, è consultabile su: <https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/sprachen-und-gesellschaft/minoranza-nazionale--jenisch-e-sinti/piano-d-azione.html>.

Confederazione invita tutte le parti coinvolte, Cantoni, Comuni, scuole, aziende formatrici ma anche le famiglie che conducono una vita nomade, a unire gli sforzi nell'affrontare questa sfida.

98. Il Comitato consultivo plaude alla scelta delle autorità di tentare di conciliare i diritti in questione e di riunire le persone e i gruppi interessati. Nel corso della sua visita ha incontrato numerose famiglie con stili di vita nomade e attori del settore dell'istruzione. È stato riscontrato un problema reale per quanto concerne la frequenza scolastica, non solo nel periodo estivo ma anche durante l'inverno. Una serie di indicatori denotano una mancanza di motivazione da parte dei membri delle minoranze nazionali interessate: se ne trae l'impressione che queste persone considerino la scuola più come un pericolo di assimilazione che come un'opportunità per tutelare i propri diritti. Il Comitato consultivo reputa cruciale ricordare a tutti i loro diritti e i loro doveri, in modo da garantire in maniera effettiva il diritto dei bambini all'istruzione. Alcune iniziative sono già finanziate dalla Confederazione e messe in atto sul piano locale, come il progetto «Imparare viaggiando» del Cantone di Berna (Bern/Berne) che, oltre alle lezioni tradizionali, nel periodo invernale prevede laboratori didattici mirati per piccoli gruppi e, nel periodo estivo, l'insegnamento a distanza, per il quale gli alunni hanno a disposizione un computer portatile e una connessione Internet che consente loro di avere contatti regolari con i propri docenti in una fascia oraria prestabilita di due ore alla settimana.

99. I rappresentanti della comunità jenisch hanno anche segnalato al Comitato consultivo che le culture e la storia jenisch non figurano nei programmi scolastici e nei manuali pubblicati dai Cantoni. Pure il gruppo di lavoro incaricato di elaborare il piano d'azione della Confederazione ha rimarcato, nella più recente versione del testo, la necessità di menzionare le culture jenisch⁷⁹. Il Comitato consultivo sottolinea in particolare l'importanza di includere nei programmi scolastici la storia dell'oppressione e delle violazioni dei diritti umani avvenute in passato, allo scopo di favorire una migliore comprensione delle identità e delle culture jenisch da parte della maggioranza.

Raccomandazione

100. Il Comitato consultivo invita le autorità cantonali a portare avanti la definizione di approcci di insegnamento e apprendimento flessibili e adeguati alle persone con uno stile di vita nomade e coinvolgere le famiglie interessate nello sviluppo di nuovi progetti per garantire e conciliare il diritto dei ragazzi all'istruzione e il diritto di scegliere uno stile di vita itinerante. Inoltre esorta le autorità cantonali di tutti i Cantoni a includere le culture e la storia jenisch nei programmi e nei manuali scolastici per promuovere tra il grande pubblico la diversità e l'integrazione sociale, sensibilizzare agli stili di vita nomade e promuoverne l'accettazione.

Articolo 14 della Convenzione-quadro

Insegnamento delle lingue minoritarie e nelle lingue minoritarie

101. Nelle scuole elementari e secondarie, l'insegnamento è impartito nella lingua ufficiale del Cantone (cfr. anche art. 12). Nei Cantoni bilingui o trilingui, le lezioni si tengono nella lingua

⁷⁹ Gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera», *Rapporto e piano d'azione*, cap. 3.4.3.

ufficiale del Comune, conformemente al principio di territorialità. La gestione delle scuole, di competenza cantonale, è in genere assicurata da un'unità amministrativa a livello infracantonale, che riunisce uno o più Comuni. Quando tale circondario include diversi Comuni con lingue ufficiali differenti o Comuni bilingui, il libero accesso a una scuola pubblica che insegna nell'una o nell'altra lingua deve essere garantito a chiunque. Se la situazione non lo consente, le autorità possono autorizzare gli allievi, per ragioni legate alla loro lingua, a iscriversi in una scuola situata al di fuori del circondario scolastico in cui abitano. L'insegnamento secondario (superiore) non è sempre disponibile nelle lingue minoritarie. È ad esempio il caso dell'italiano nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, benché si tratti di una delle tre lingue ufficiali del Cantone. Il Comitato consultivo ricorda che è necessario, se si vuole promuovere l'uso di una lingua minoritaria come atout sia per i suoi parlanti che per la società nel suo insieme, che sia garantita la continuità dell'accesso all'insegnamento in questa lingua e di questa lingua, e ciò a tutti i livelli del sistema scolastico, dalla scuola dell'infanzia agli studi superiori e alla formazione per adulti⁸⁰.

102. L'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (detto «HarmoS»), entrato in vigore nel 2009, è stato finora sottoscritto da 21 Cantoni su 26. Questo concordato intende armonizzare l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue tramite lo sviluppo di una solida cultura generale nella lingua locale e di competenze essenziali nelle due lingue dette «straniere». In base all'articolo 4, la prima lingua «straniera» è insegnata al più tardi a partire dal quinto anno di scuola, e la seconda al più tardi a partire dal settimo anno. Una delle due lingue «straniere» è una seconda lingua nazionale e il suo insegnamento comprende una dimensione culturale; l'altra è l'inglese. Il Cantone Ticino, nella misura in cui prevede l'insegnamento obbligatorio di una terza lingua «straniera» obbligatoria che dovrà essere una lingua nazionale, può derogare a questa disposizione per quanto concerne gli anni di scolarità stabiliti per l'introduzione delle due lingue «straniere». Negli altri Cantoni firmatari dell'accordo HarmoS, l'insegnamento facoltativo di una terza lingua nazionale è proposta durante la scuola obbligatoria (che inizia all'età di 4 anni e dura 11 anni). Se l'ordine in cui vengono insegnate le lingue straniere è coordinato a livello regionale, i criteri di qualità e di sviluppo di questo insegnamento s'iscrivono nel contesto della strategia globale adottata a livello nazionale (vale a dire intercantonale).

103. Il Comitato consultivo prende atto delle iniziative parlamentari finalizzate alla salvaguardia dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale nelle scuole elementari. Inoltre osserva che il Consiglio federale nel 2016 ha indetto una procedura di consultazione su un progetto di revisione della legge federale sulle lingue volto a rendere obbligatoria una seconda lingua nazionale nelle scuole elementari, in modo da consentire ai bambini appartenenti a minoranze nazionali che risiedono al di fuori delle zone di insediamento tradizionali della propria minoranza di apprendere la loro lingua madre già alla scuola elementare. Il Consiglio federale tuttavia, ritenendo che il momento scelto non fosse opportuno, ha in seguito deciso di abbandonare questo progetto.

104. Il Comitato consultivo constata altresì l'intenzione del Consiglio federale, espressa nel messaggio sulla cultura 2016-2020, di promuovere la lingua e la cultura italiana al di fuori del Cantone Ticino e delle aree italofone del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, e di fare

⁸⁰ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 3. Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre*, 2012, par. 75.

lo stesso per il romancio dal 2021. La metà degli italofoeni e un terzo dei romanciofoeni⁸¹ risiedono al di fuori dei Cantoni di insediamento tradizionali delle persone appartenenti a questi gruppi linguistici (vale a dire il Ticino e i Grigioni per gli italofoeni e i Grigioni/Graubünden/Grischun per i romanciofoeni), e in particolare nelle grandi città. Il Comitato consultivo osserva a tale proposito che una scuola cantonale con insegnamento in lingua francese è stata istituita a Berna (Bern/Berne) sulla base della legge federale del 1981⁸². Le stesse autorità svizzere sono del resto ben consapevoli che un approccio rigidamente territoriale ai diritti delle minoranze non è in grado di riflettere e soddisfare adeguatamente i bisogni delle persone appartenenti a minoranze in una società moderna, dinamica e mobile. A tale riguardo, il Comitato consultivo è soddisfatto degli sforzi delle autorità federali per adattarsi all'evoluzione della società e per promuovere i diritti delle minoranze linguistiche anche al di fuori delle loro zone di insediamento tradizionali, in particolare mediante il messaggio sulla cultura.

Commented [A3]: On m'a fait remarquer que l'école cantonale de langue française à Berne existe déjà depuis 1944. La date de 1981 se réfère uniquement à l'allocation de subventions à cet établissement.

105. Il Comitato consultivo rileva l'esistenza di una serie di iniziative popolari recenti finalizzate a ridurre il numero di lingue obbligatorie alla scuola elementare, come l'iniziativa «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun. Tale iniziativa intende limitare l'apprendimento delle lingue «straniere» nelle scuole elementari a un'unica lingua obbligatoria, ossia l'inglese nei Comuni germanofoni del Cantone e il tedesco nei Comuni italofoeni o romanciofoeni. Benché una sentenza del Tribunale federale⁸³ abbia dichiarato ammissibile l'iniziativa in quanto conforme alla legislazione cantonale, il Comitato consultivo continua a temere che alcune persone appartenenti a minoranze nazionali siano così private della possibilità di imparare la propria lingua alla scuola elementare. Le autorità federali monitorano attentamente tutti gli sviluppi in materia e continuano a promuovere il plurilinguismo, in particolare fornendo un cospicuo sostegno finanziario ai programmi di scambio⁸⁴.

Raccomandazioni

106. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali e cantonali a consentire l'accesso alla didattica in italiano e in romancio e all'insegnamento di queste due lingue al di fuori delle zone tradizionalmente abitate dalle persone appartenenti alle due minoranze linguistiche, soprattutto nelle grandi città. Inoltre invita le autorità del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun ad avviare un dialogo con i rappresentanti delle minoranze interessate e a valutare le esigenze dei romanciofoeni e degli italofoeni in termini di insegnamento nella loro lingua minoritaria nella scuola secondaria (di secondo livello).

107. Il Comitato consultivo sollecita le autorità federali e cantonali a esaminare l'opportunità di promuovere nuove azioni di sensibilizzazione sui diritti linguistici delle persone appartenenti alle minoranze nazionali nell'amministrazione cantonale e nel sistema giudiziario dei Cantoni bilingui o trilingui.

⁸¹ Ufficio federale di statistica, *Popolazione residente permanente secondo le lingue principali e il Cantone*, consultabile su: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/lingue-religioni/lingue.assetdetail.4542300.html>.

⁸² Cfr. legge federale concernente il sussidio alla Scuola cantonale di lingua francese in Berna (411.3), consultabile su: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19810127/index.html>.

⁸³ Tribunale federale, sentenza del 3 maggio 2017, 1C_267/2016.

⁸⁴ *Rapporto statale*, par. 137.

Materiali didattici per l'insegnamento delle lingue minoritarie e nelle lingue minoritarie

108. In virtù dell'articolo 15 della legge federale sulle lingue, la Confederazione e i Cantoni nel quadro delle rispettive competenze provvedono affinché a tutti i livelli dell'insegnamento si presti particolare cura alla lingua d'insegnamento, segnatamente nella sua forma standard (art. 15 cpv. 1). Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni promuovono pure il plurilinguismo degli allievi e dei docenti (art. 15 cpv. 2) e si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un Paese plurilingue (art. 15 cpv. 3). In Svizzera, i programmi didattici delle scuole elementari e secondarie sono elaborati dalle autorità cantonali. Se i Cantoni non riescono, coordinandosi tra loro, ad armonizzare tra l'altro la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione può emanare le norme necessarie per garantire tale armonizzazione⁸⁵.

109. Alcuni rappresentanti della minoranza italoфона deplorano gli sforzi insufficienti del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun per quanto concerne la traduzione in italiano di determinati materiali didattici. Tali materiali, in origine concepiti per gli allievi germanofoni, devono essere tradotti e adattati alla realtà degli italoфoni, il che richiede competenze sia linguistiche sia pedagogiche. Essi sottolineano che i materiali didattici elaborati nel Cantone Ticino non sempre si prestano a tale scopo, viste le differenze tra i programmi scolastici dei due Cantoni.

110. A tale riguardo, il Comitato consultivo ricorda che, «essendo importante che i contenuti e il linguaggio utilizzato siano adatti alle esigenze specifiche dei gruppi minoritari interessati, anche per quanto concerne la terminologia tecnica propria alla loro lingua, vanno privilegiati i materiali didattici prodotti nel Paese. All'occorrenza, possono essere impiegati e messi a disposizione anche materiali elaborati nei Paesi limitrofi»⁸⁶. Il Comitato consultivo rileva che, data l'organizzazione del sistema scolastico in Svizzera, la maggior parte dei materiali didattici in italiano utilizzati nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun è tradotta dal tedesco per rispettare il programma scolastico cantonale. Questo stato di fatto richiede un finanziamento adeguato.

Raccomandazione

111. Il Comitato consultivo esorta le autorità del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun ad assicurare il finanziamento necessario alla traduzione o alla produzione di materiali didattici in italiano.

Articolo 15 della Convenzione-quadro

Rappresentanza e partecipazione nelle istituzioni e nelle amministrazioni

⁸⁵ Cfr. art. 62 cpv. 4 della Costituzione federale della Svizzera.

⁸⁶ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 3. Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre*, 2012, par. 77.

112. In termini di rappresentanza politica e di partecipazione, in Svizzera le persone appartenenti alle minoranze nazionali non beneficiano di diritti politici specifici come una rappresentanza garantita negli organi eletti, un'esenzione dai criteri di soglia, seggi riservati o un diritto di veto. In veste di cittadini beneficiano di tutti i diritti individuali garantiti a ogni cittadino svizzero dalla Costituzione, in particolare del diritto di voto nelle elezioni alla Camera bassa del Parlamento, del diritto di rivolgere petizioni alle autorità (art. 33) nonché di costituire un partito politico, di aderirvi o di farne parte (art. 23). Il Comitato consultivo rileva che hanno anche la possibilità di condurre attività di lobbying presso i parlamentari per far valere i propri interessi nonché di partecipare alle consultazioni pubbliche indette dalle autorità federali nella fase preliminare di una procedura legislativa federale.

113. Non esiste un sistema di quota per la composizione del Consiglio federale. Attualmente ne fanno parte quattro germanofoni, due francofoni e un italofono. Storicamente i membri francofoni o italofoni hanno sempre occupato almeno due seggi. Nel 2013 un'iniziativa parlamentare⁸⁷ ha proposto di modificare la Costituzione⁸⁸ per garantire un'«equa rappresentanza» delle «diverse regioni e componenti linguistiche» in Consiglio federale aumentando i suoi membri da sette a nove. Il Consiglio federale, pur respingendo l'iniziativa soprattutto a causa del previsto aumento del numero dei suoi membri, ha espresso il proprio sostegno al principio di un'equa rappresentanza delle regioni e delle componenti linguistiche.

114. Malgrado non esista un organo consultivo dedicato esclusivamente alla rappresentanza delle minoranze nazionali, gli Jenisch e i Sinti e Manouche possono far valere i loro interessi in seno a diverse istituzioni federali o a organi e consessi legati alla Confederazione, ad esempio la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», la Commissione federale contro il razzismo, il gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera» (cfr. art. 5) e la delegazione svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance. A tale proposito il Consiglio federale, con la decisione istitutiva del novembre 2015, ha creato un seggio supplementare riservato a un rappresentante dei Rom all'interno della Commissione federale contro il razzismo; inoltre dal 2017 il consiglio di amministrazione della fondazione è composto pariteticamente da sei rappresentanti delle autorità e sei rappresentanti delle minoranze jenisch e sinti e manouche. Il Comitato consultivo rileva altresì che la rappresentanza paritetica delle organizzazioni delle minoranze e delle autorità è garantita pure all'interno del gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale per elaborare il piano d'azione della Confederazione.

115. Il Comitato consultivo ricorda che l'articolo 15 della Convenzione-quadro prevede la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici. Per quanto riguarda la partecipazione agli affari pubblici, il Comitato consultivo ha avuto modo di spiegare che le persone appartenenti alle minoranze nazionali possono essere coinvolte in vario modo, ad esempio mediante la rappresentanza in seno a organi eletti e a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, meccanismi di consultazione o meccanismi di autonomia

⁸⁷ Iniziativa parlamentare 13.443, «Equa rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri», consultabile su: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20130443>.

⁸⁸ Dal 1999, l'art. 175 cpv. 4 della Costituzione federale sancisce che «le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate» nel Consiglio federale.

culturale⁸⁹. Occorre prestare particolare attenzione a una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini appartenenti alle minoranze nazionali. In merito alla partecipazione alla vita sociale ed economica, il Comitato consultivo ha sottolineato che, per rendere effettiva tale partecipazione, gli Stati devono eliminare gli ostacoli che precludono alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la parità di accesso alle attività economiche e ai servizi sociali e, inoltre, promuovere la loro partecipazione ai benefici e risultati⁹⁰.

116. Il Comitato consultivo rileva la buona pratica adottata a livello cantonale nel Cantone di Argovia (Aargau), il quale ha istituito un servizio specializzato che agisce da interlocutore per gli Jenisch e i Sinti e Manouche itineranti e funge da intermediario tra questi ultimi e i responsabili delle aree di sosta, di passaggio e di transito. In generale tuttavia il Comitato consultivo constata la scarsa influenza delle organizzazioni jensch e sinti e manouche nei processi politici e legislativi, in particolare sul piano cantonale. Inoltre deplora l'assenza a tutti i livelli, anche su scala intercantonale, di un meccanismo di consultazione permanente o di organi consultivi istituzionalizzati in grado di favorire lo sviluppo di un approccio integrato alle questioni concernenti le persone appartenenti alle minoranze nazionali.

117. Dalla legge federale sulle lingue deriva una politica federale che si prefigge l'obiettivo di una rappresentanza proporzionale delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale. I germanofoni continuano a essere leggermente sovrarappresentati con il 70,9 per cento degli effettivi (obiettivo fissato dall'art. 7 dell'ordinanza sulle lingue: 68,5-70,5%); tale sovrarappresentazione tende però a diminuire. I francofoni e gli italo-foni rappresentano rispettivamente il 21,7 per cento e il 7,1 per cento dell'organico federale, il che corrisponde alla parte bassa delle relative fasce percentuali previste (21,5-23,5 % e 6,5-8,5 %). Con lo 0,3 per cento, a fronte di un obiettivo dello 0,5-1 per cento, i romanciofoni dal canto loro restano sottorappresentati. Il Comitato consultivo rileva che, se la tendenza attuale in quest'ambito dovesse continuare, gli obiettivi verranno raggiunti nei prossimi anni, con l'eccezione della comunità romancia la cui quota è invariata dal 2013.

118. I corsi di lingua organizzati dall'Ufficio federale del personale registrano un aumento dei partecipanti: se nel 2014 sono state 2854 le persone che hanno partecipato a una formazione, in presenza oppure online, nel 2016 il loro numero è salito a 5752, di cui il 39 per cento ha seguito dei corsi di francese, il 23 per cento dei corsi di tedesco, il 20 per cento dei corsi di italiano e il 18 per cento dei corsi di inglese. La politica di reclutamento a livello federale si fonda sul principio del plurilinguismo, e i mansionari non conformi a questo caposaldo sono stati attentamente esaminati dal Parlamento e, all'occorrenza, modificati. Nel 2014 sono state ampliate le competenze della delegata federale al plurilinguismo, che ha così acquisito maggiore autonomia e la facoltà di formulare raccomandazioni. Per giunta l'Ufficio federale della cultura ha stipulato contratti di servizio quadriennali con tutti i Cantoni bilingui o trilingui – Berna (Bern/Berne), Friburgo (Freiburg/Fribourg), Vallese (Wallis/Valais) e Grigioni/Graubünden/Grischun – per sostenere i loro sforzi volti a migliorare le competenze linguistiche del personale delle rispettive amministrazioni e per il finanziamento di traduzioni.

⁸⁹ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 2. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques*, 2008, pag. 6.

⁹⁰ Comitato consultivo della Convenzione-quadro, *Commentaire thématique n° 2. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques*, 2008, pag. 4.

119. Dal 2014 sono nate nuove organizzazioni degli Jenisch e dei Sinti e Manouche che rappresentano punti di vista diversi in seno a queste comunità: alcune difendono i diritti di tutti gli Jenisch e i Sinti e Manouche, mentre altre mirano a tutelare in particolare le persone dagli stili di vita nomade o seminomade, a sensibilizzare il grande pubblico alla storia jenisch o a promuovere le culture jenisch. Queste organizzazioni, così come le persone che le rappresentano, lamentano difficoltà croniche quando tentano di rivolgersi alle autorità competenti a livello cantonale o locale, ad esempio per questioni legate all'istruzione o di natura socioeconomica. La partecipazione delle persone appartenenti alle comunità jenisch e sinti e manouche potrebbe anche essere resa più difficile dalle nuove modifiche apportate alla legge federale sul commercio itinerante (cfr. art. 5 di cui sopra).

Raccomandazioni

120. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a studiare, di concerto con una rappresentanza delle minoranze che rifletta la diversità esistente in seno alle rispettive comunità, la possibilità di rafforzare la partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali agli affari pubblici affinché possano prendere parte ai processi decisionali, non solo a livello federale ma anche a livello intercantonale e in tutti i Cantoni, per esempio mediante meccanismi permanenti, organi consultivi istituzionalizzati e quote nell'amministrazione pubblica.

121. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali a perseverare nel loro impegno per promuovere la diversità e rafforzare il plurilinguismo a livello federale, esortandole in particolare a intensificare gli sforzi per accrescere la quota del personale romanciofono in seno all'Amministrazione federale.

Articolo 16 della Convenzione-quadro

Riforme territoriali e amministrative

122. Nel 2014 i Comuni di Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schnaus, Sevgein e Siat (situati nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun) hanno deciso di procedere a una fusione in unico Comune denominato Ilanz/Glion. Ilanz era l'unico Comune germanofono, gli altri erano tutti romanciofoni. Poiché in seguito alla fusione la quota dei romanciofoni nel nuovo Comune ha superato il 40 per cento, quest'ultimo in base alla legge cantonale sulle lingue avrebbe dovuto essere considerato romanciofono. Per convincere i germanofoni ad accettare la fusione, è stato trovato un compromesso: il nuovo Comune riconosce ufficialmente due lingue, il tedesco e il romancio. L'uso del romancio nell'amministrazione e nelle scuole è garantito, e Ilanz ospita una scuola bilingue. Il Comitato consultivo constata che in pratica il Comune resta diviso in due parti ben distinte (cfr. anche art. 11) – il centro (Ilanz) rimasto germanofono e i quartieri circostanti rimasti romanciofoni – e che i bambini residenti in questi quartieri continuano a imparare il romancio alla scuola elementare.

Raccomandazione

123. Il Comitato consultivo esorta le autorità dei Cantoni bilingui o trilingui a provvedere affinché, in caso di fusione amministrativa, siano consultati i rappresentanti di tutte le comunità e non siano ridotti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche a

seguito della riforma territoriale e amministrativa. Qualora fosse necessario, invita le autorità cantonali e comunali, di concerto con i rappresentanti di queste comunità, a promuovere e tutelare il plurilinguismo in tutto il comprensorio dei nuovi enti territoriali plurilingui.

Articolo 18 della Convenzione-quadro

Cooperazione tra la Svizzera e l'Italia

124. Nel 1982 il Consiglio federale svizzero e il Governo italiano hanno sottoscritto un protocollo, poi confermato nel 1986, concernente l'istituzione di una «Commissione culturale consultiva italo-svizzera» (chiamata anche semplicemente «Consulta») al fine di promuovere gli scambi e le relazioni culturali tra i due Paesi a livello nazionale e sul piano regionale, in particolare tra i Cantoni svizzeri italofoeni Ticino e Grigioni/Graubünden/Grischun da un lato e le regioni italiane limitrofe dall'altro. All'ordine del giorno dell'ultima riunione della Commissione, svoltasi nel settembre 2017, vi era l'insegnamento e l'apprendimento dell'italiano. Oltre alla decisione di proseguire il sostegno alla creazione di scuole bilingui (comprendenti l'italiano), è stato istituito un gruppo di lavoro per portare avanti i lavori su questi aspetti. Il Comitato consultivo è stato informato da alcuni dei suoi interlocutori che le comunità interessate non sono al corrente dei risultati di queste consultazioni.

Raccomandazione

125. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali a continuare a promuovere i diritti della minoranza italofoena, in particolare proseguendo la cooperazione tra la Svizzera e l'Italia, e a garantire che le persone appartenenti alle comunità interessate siano consultate e informate.

III. Conclusioni

126. Il Comitato consultivo ritiene che le presenti conclusioni e raccomandazioni possano servire da base per la prossima risoluzione del Comitato dei Ministri relativa all'attuazione della Convenzione-quadro da parte della Svizzera.

127. Le autorità sono invitate a tenere conto delle osservazioni e delle raccomandazioni stilate ai capitoli I e II del quarto parere del Comitato consultivo⁹¹. In particolare sono chiamate ad adottare i provvedimenti elencati di seguito per migliorare ulteriormente l'attuazione della Convenzione-quadro:

Raccomandazioni di intervento immediato⁹²

- Intensificare gli sforzi delle autorità federali per sensibilizzare il grande pubblico alla legislazione in vigore contro le discriminazioni e riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni; facilitare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime di pratiche discriminatorie la possibilità di accedere alla giustizia, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; creare il prima possibile un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi, garantendone soprattutto l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato; creare istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) a livello federale e cantonale.
- Destinare, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, il necessario sostegno finanziario a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, anche garantendo alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» risorse umane e finanziarie sufficienti a consentirle di adempiere la propria missione e di raggiungere le comunità interessate; adottare il prima possibile il progetto di piano d'azione della Confederazione sugli Jenisch e i Sinti e Manouche e attuarne immediatamente i provvedimenti; sensibilizzare il grande pubblico agli stili di vita dei nomadi; procedere all'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento osservando la scadenza definita nel progetto di piano d'azione.
- Condannare sistematicamente e tempestivamente qualsivoglia manifestazioni d'intolleranza, di qualsiasi tipo – tra cui antiziganismo, antisemitismo o islamofobia –, in particolare nel discorso pubblico; condurre indagini sistematiche su queste dichiarazioni e avviare azioni penali contro chi le pronuncia; garantire alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la possibilità di difendere i propri diritti davanti ai tribunali in qualità di vittime di discorso di incitamento all'odio, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; avviare il monitoraggio e l'applicazione immediati, a livello federale e cantonale, di

⁹¹ Prima di sottoporlo al GR-H, nel progetto di risoluzione sarà inserito un link al presente parere.

⁹² Le raccomandazioni qui di seguito sono riportate seguendo l'ordine dei corrispondenti articoli della Convenzione-quadro.

tutti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Altre raccomandazioni⁹³

- Contestualmente all'adozione di nuovi testi di legge, come quelli volti a garantire l'ordine pubblico, prestare il dovuto riguardo alla preservazione delle identità e delle culture delle persone appartenenti a minoranze nazionali e continuare a difendere il loro diritto a coltivare le proprie tradizioni; garantire che l'interpretazione e l'applicazione delle modifiche alla legge federale sul commercio ambulante e alla relativa ordinanza siano commisurate agli obiettivi auspicati.
- Intensificare gli sforzi a livello federale per sostenere i progetti di sensibilizzazione finalizzati a combattere i pregiudizi contro gli stili di vita itineranti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, soprattutto attraverso progetti rivolti ai media e ai giornalisti.
- Portare avanti gli sforzi per garantire a livello federale l'effettiva uguaglianza tra le persone appartenenti alle diverse comunità linguistiche, affinché possano continuare a comunicare con l'Amministrazione federale nella propria lingua; vagliare, qualora ritenuto pertinente e necessario, e di concerto con i rappresentanti delle minoranze interessate, la traduzione in altre lingue nazionali delle principali decisioni del Tribunale federale riguardanti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali; promuovere ulteriormente l'uso delle lingue minoritarie nelle attività quotidiane, nelle campagne di informazione, nell'amministrazione e nel sistema giudiziario del Cantone dei Grigioni.
- Portare avanti la definizione di approcci di insegnamento e apprendimento flessibili e adeguati alle persone con uno stile di vita nomade e coinvolgere le famiglie interessate nello sviluppo di nuovi progetti per garantire e conciliare il diritto dei ragazzi all'istruzione e il diritto di scegliere uno stile di vita itinerante; includere le culture e la storia jenisch nei programmi e nei manuali scolastici per promuovere tra il grande pubblico la diversità e l'integrazione sociale; sensibilizzare agli stili di vita nomade e promuoverne l'accettazione.
- Consentire l'accesso alla didattica in italiano e in romancio e all'insegnamento di queste due lingue al di fuori delle zone tradizionalmente abitate dalle persone appartenenti alle due minoranze linguistiche, soprattutto nelle grandi città; avviare un dialogo con i rappresentanti delle minoranze interessate e valutare le esigenze dei romanciofoni e degli italofofoni in termini di insegnamento nella loro lingua minoritaria nella scuola secondaria (secondo livello).

⁹³ Le raccomandazioni qui di seguito sono riportate seguendo l'ordine dei corrispondenti articoli della Convenzione-quadro.

- Studiare, di concerto con una rappresentanza delle minoranze che rifletta la diversità esistente in seno alle loro comunità, la possibilità di rafforzare la partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali agli affari pubblici affinché possano prendere parte ai processi decisionali, non solo a livello federale ma anche a livello intercantonale e in tutti i Cantoni, per esempio mediante meccanismi permanenti, organi consultivi istituzionalizzati e quote nell'amministrazione pubblica.