

**ADVISORY COMMITTEE ON THE
FRAMEWORK CONVENTION FOR THE
PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/V(2023)003
Italian language version

**Comments of the Government of Switzerland on the Fifth Opinion of the Advisory Committee on the
implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
by Switzerland**

received on 26 June 2023

++



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

**Commenti della Svizzera al Quinto parere
del Comitato consultivo della Convenzione-
quadro del Consiglio d'Europa per la
protezione delle minoranze nazionali**

Giugno 2023

Indice

1.	Introduzione e osservazioni di carattere generale.....	1
2.	Commenti alle raccomandazioni d'intervento immediato	2
3.	Commenti ad altre raccomandazioni	5
4.	Raccomandazioni del Comitato consultivo in materia di partecipazione	8
4.1	Partecipazione in generale.....	8
4.2	Misure legate alla pandemia di COVID-19	9
5.	Raccomandazioni del Comitato consultivo in materia di minoranze linguistiche	9

1. Introduzione e osservazioni di carattere generale

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (di seguito denominata: Convenzione-quadro) è stata ratificata dalla Svizzera nel 1998 ed è entrata in vigore il 1° febbraio 1999.

Una comunità può essere riconosciuta come minoranza nazionale se adempie i vari criteri stabiliti nella dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera contestualmente alla ratifica della Convenzione-quadro. In virtù di tali criteri, sono considerati minoranze nazionali i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, che sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua.

Attualmente in Svizzera sono riconosciuti come minoranze nazionali:

- i membri delle minoranze linguistiche nazionali, ossia a livello svizzero i parlanti italofoeni, romanciofoni e francofoni e a livello regionale i parlanti francofoni nel Cantone di Berna e i parlanti germanofoni nei Cantoni di Friburgo e del Vallese;
- gli Jenisch e i Sinti e Manouche svizzeri, indipendentemente dal fatto che abbiano uno stile di vita itinerante o meno;
- i membri delle comunità ebraiche svizzere.

Il 1° ottobre 2021 la Svizzera ha presentato al Comitato consultivo della Convenzione-quadro il suo Quinto rapporto sull'attuazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (combinato con l'Ottavo rapporto sull'attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie). Il 13 febbraio 2023, in occasione della sua 78esima seduta, il Comitato consultivo ha adottato il suo Quinto parere sulla Svizzera, trasmesso alla Rappresentanza permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa il 27 febbraio 2023. Il parere invitava la Svizzera a presentare i propri commenti per iscritto entro il 28 giugno 2023. I commenti qui formulati sono indirizzati al Comitato consultivo del Consiglio d'Europa da parte del Consiglio federale svizzero, competente in materia di affari esteri e garante del rispetto degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Numerosi settori, in particolare la pianificazione del territorio e l'istruzione, rientrano tuttavia nella sfera di competenza dei Cantoni, ai quali compete l'attuazione della Convenzione-quadro in questi ambiti. I Cantoni sono pertanto stati chiamati a partecipare alla redazione.

La stesura dei commenti è stata coordinata dalla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), in collaborazione con tutti i servizi interessati dell'Amministrazione federale, ovvero l'Ufficio federale della cultura (UFC), il Servizio per la lotta al razzismo (SLR), l'Ufficio federale di statistica (UST), l'Ufficio federale di giustizia (UFG), l'Ufficio federale di polizia (FEDPOL) l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM), la delegata federale al plurilinguismo e i Servizi linguistici centrali della Cancelleria federale. È stata consultata anche la Commissione federale contro il razzismo (CFR), che è una commissione extraparlamentare e indipendente. Tutti i Cantoni e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sono stati invitati a esprimere le proprie posizioni. Anche i Comuni e le città sono stati consultati attraverso le rispettive associazioni di rappresentanza, al pari della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

Analogamente al Quinto rapporto del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione-quadro, i presenti commenti sono disponibili nelle quattro lingue nazionali svizzere, ovvero in francese, tedesco, italiano e romancio. Anche il Quinto parere del Comitato consultivo, trasmesso alla Svizzera in inglese e francese, è stato tradotto a cura dell'Amministrazione federale ed è disponibile nelle quattro lingue nazionali. Tutta la documentazione viene pubblicata sul sito ufficiale del DFAE.

Una delegazione del Comitato consultivo ha visitato la Svizzera dal 2 al 6 maggio 2022. La visita si è svolta in coordinamento con il Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che il 30 giugno 2022 ha adottato il suo Ottavo rapporto di valutazione sulla Svizzera.

In occasione della loro visita, gli esperti hanno incontrato rappresentanti delle varie minoranze e delle lingue regionali o minoritarie a Coira, Friburgo e Berna. A Coira, nel Cantone dei Grigioni, la delegazione ha condotto colloqui con esponenti delle autorità cantonali grigionesi e in particolare con la *Promozion da la cultura dal Grischn* dell'Ufficio della cultura. Sempre a Coira ha avuto luogo uno scambio con il direttore dell'Osservatorio linguistico della Svizzera italiana (OLSI). La delegazione ha altresì incontrato le autorità dei Cantoni bilingui di Berna e Friburgo. Accompagnati da rappresentanti dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), dell'Ufficio federale della cultura (UFC) e della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», gli esperti hanno inoltre visitato il terreno su cui sorgerà l'area di transito prevista per i nomadi

stranieri a Wileroltigen nel Cantone di Berna e l'area di passaggio di Thun Allmendingen, sempre nel Cantone di Berna. La delegazione ha infine discusso con la direttrice dei servizi sociali della Città di Berna gli aspetti relativi alla scolarizzazione dei bambini di famiglie nomadi.

Sono stati organizzati anche vari colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione federale che si occupano in modo diretto del tema della protezione delle minoranze e dei gruppi minoritari. I colloqui hanno coinvolto ad esempio la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), l'Ufficio federale della cultura (UFC), la delegata federale al plurilinguismo, l'Ufficio federale di statistica (UST), l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Grazie a questi incontri, la delegazione del Comitato consultivo è riuscita a farsi un'idea concreta e precisa della situazione delle persone appartenenti a una minoranza nazionale e ad altre comunità minoritarie in Svizzera.

Gli scambi diretti intercorsi con le autorità a tutti i livelli, i rappresentanti delle varie minoranze e delle lingue regionali o minoritarie e altri attori della società civile, hanno permesso al Comitato consultivo di ottenere, con la massima trasparenza e completezza, tutte le informazioni di cui aveva bisogno per la sua valutazione.

La Svizzera attribuisce grande importanza alla protezione e alla promozione dei diritti umani essenziali dei gruppi minoritari. Nelle Linee guida sui diritti umani 2021-2024 la protezione dei diritti delle minoranze figura peraltro tra le quattro priorità tematiche della politica estera in materia di diritti umani del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Alla luce della sua importanza, nel 2022 l'allora presidente della Confederazione Ignazio Cassis aveva fatto della diversità di lingue, culture e opinioni uno dei punti cardine del suo anno presidenziale. La protezione delle minoranze confluisce infine nei lavori della Svizzera al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro delle priorità stabilite.

Nella convinzione che il rispetto dei principi di non discriminazione e la partecipazione delle minoranze nazionali a tutti gli ambiti della società e alla vita politica contribuiscano alla stabilità politica e sociale e alla prosperità di un Paese, la Svizzera ribadisce il proprio impegno in favore della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e sottolinea la sua volontà di portarlo avanti.

La Svizzera ha preso atto con grande attenzione il Quinto parere sulla Svizzera del Comitato consultivo. Le constatazioni dettagliate e approfondite del Comitato consultivo confermano che ha esaminato con accuratezza la situazione delle minoranze in Svizzera ed è stato in grado di delineare un quadro completo dell'impegno nazionale e internazionale della Svizzera in favore dei diritti di queste ultime. Le raccomandazioni formulate all'attenzione della Svizzera mostrano il rispetto del Comitato consultivo nei confronti della tradizione costituzionale svizzera e della coesistenza di varie comunità linguistiche, culturali e religiose. Tengono conto delle posizioni della Confederazione e dei Cantoni nonché delle organizzazioni interessate.

La Svizzera apprezza la collaborazione costruttiva con gli organi del Consiglio d'Europa nell'attuazione della Convenzione-quadro. Nell'intento di portare avanti il dialogo sulle strategie migliori per proteggere e promuovere le minoranze nazionali, è utile e necessario analizzare con gli organi competenti i risultati ottenuti alla luce delle raccomandazioni del Comitato consultivo e, all'occorrenza, introdurre nuove misure di attuazione. Come suggerito dal Comitato consultivo e come già avvenuto in occasione del quarto ciclo di rapporti, è quindi previsto un dialogo di follow-up per riesaminare le raccomandazioni contenute nel Quinto parere.

Qui di seguito vengono analizzate le raccomandazioni d'intervento immediato e altre raccomandazioni del Comitato consultivo.

2. Commenti alle raccomandazioni d'intervento immediato

Il Comitato consultivo esorta le autorità a rivedere la loro legislazione al fine di garantire la piena attuazione del principio di non discriminazione e la parità di accesso ai diritti per le persone appartenenti a minoranze nazionali. La legislazione dovrebbe fornire una chiara definizione dei concetti di discriminazione diretta e indiretta, sancirne il divieto e prevedere un elenco completo dei fattori di discriminazione (raccomandazione d'intervento immediato di cui ai paragrafi 11 e 62).

La Costituzione federale della Confederazione Svizzera sancisce espressamente un divieto generale di discriminazione. La necessità di emanare una legge generale contro la discriminazione è già stata esaminata a più riprese. Uno studio indipendente commissionato dall'Amministrazione federale ha

effettuato un'analisi, raccomandando espressamente di rinunciare: data la complessità e la stratificazione del fenomeno della discriminazione l'adozione di un'unica legge non risulterebbe appropriata (cfr. Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), *Accès à la justice en cas de discrimination*, rapporto di sintesi, Berna, luglio 2015). Il Parlamento e il Consiglio federale ritengono che gli strumenti legali esistenti forniscano una protezione efficace e che questo approccio, teso a codificare il divieto di discriminazione su base settoriale, consenta di fornire la risposta istituzionale più appropriata a ogni ambito specifico (p. es. uguaglianza tra uomo e donna, pari opportunità delle persone con disabilità). All'occorrenza queste misure settoriali possono essere adeguate o ampliate. Il Consiglio federale sta ad esempio vagliando un'estensione delle possibilità di protezione nel settore del diritto privato, in particolare per quanto concerne l'accesso alla giustizia.

La protezione dalla discriminazione rappresenta uno dei settori di promozione dei programmi d'integrazione cantonali (PIC). Oltre a sensibilizzare le istituzioni sul tema, si punta a rafforzare l'assistenza da parte di persone competenti e l'accesso ai servizi di consulenza. I PIC, concordati tra Confederazione e Cantoni e attuati dal 2014, corrispondono a un piano d'azione nazionale per la lotta alla discriminazione, proprio come raccomandato dalle istituzioni internazionali.

Il Comitato consultivo esorta le autorità ai vari livelli ad aumentare – in collaborazione con le parti interessate, comunità coinvolte incluse – il numero delle aree di sosta, di passaggio e di transito (raccomandazione d'intervento immediato di cui ai paragrafi 12 e 100).

La Svizzera condivide la posizione del Comitato consultivo sulla necessità di aumentare il numero delle aree di sosta. Nonostante gli sforzi profusi a ogni livello, non è ancora stato possibile creare un numero sufficiente di aree per gli Jenisch e i Sinti e con uno stile di vita itinerante. La pianificazione territoriale rientra innanzitutto nella competenza dei Cantoni, mentre le competenze della Confederazione sono limitate alla definizione di principi. La Confederazione può erogare ai Cantoni e ai Comuni contributi (fino a un massimo del 50 % dei costi totali) per la realizzazione o il risanamento di aree di sosta destinate a Jenisch e Sinti svizzeri oppure sostenere progetti di sensibilizzazione per promuovere nella società il consenso alla creazione di nuove aree. A tal fine vengono stanziati ulteriori risorse nel 2023 e nel 2024. Un intenso lavoro in rete e di consulenza mira inoltre a promuovere la pianificazione di ulteriori aree. Un attore chiave è la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», che nel marzo 2023 ha realizzato un manuale con il sostegno dell'Ufficio federale della cultura (UFC) e dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) (cfr. fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», *Manuel pour la planification, la construction et l'exploitation des aires de séjour, de passage et de transit pour les Yéniches, Sintés et Roms* (d/f), Berna, marzo 2023). Il manuale elenca esempi positivi e definisce standard per la ricerca, la costruzione e il funzionamento delle aree di sosta. L'obiettivo è contribuire a migliorare le condizioni di vita degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom con uno stile di vita itinerante.

In tale ambito la Confederazione basa le proprie azioni sugli obiettivi e sulle misure del Piano d'azione per Jenisch, Sinti e Rom, che è stato pubblicato nel 2016, copre vari aspetti della vita (aree, formazione, sicurezza sociale, cultura) ed è ancora valido. La Confederazione deve avvalersi della collaborazione dei Cantoni e dei Comuni soprattutto per quanto concerne la creazione di nuove aree di sosta. È previsto un monitoraggio del piano d'azione. Elementi chiave del piano d'azione sono stati recepiti nel messaggio sulla cultura 2021-2024, che sottolinea la grande necessità di creare ulteriori aree di sosta. Nel quadriennio in corso del messaggio sulla cultura la Confederazione ha quindi intensificato i propri sforzi per sostenere finanziariamente i Cantoni e i Comuni nella realizzazione di aree di sosta aggiuntive (cfr. Ufficio federale della cultura, Guida per le domande di sostegno alla realizzazione di aree di sosta destinate a Jenisch e Sinti svizzeri, Berna 2023). Attualmente il finanziamento federale delle aree di sosta e di passaggio destinate a Jenisch e Sinti svizzeri è garantito dai fondi stanziati con il messaggio sulla cultura 2021-2024.

Il finanziamento e il coordinamento sul piano nazionale delle aree destinate ai nomadi stranieri, per lo più Rom, si rivelano più difficili e sono solo agli inizi. La Confederazione ha elaborato un piano nazionale concernente le cosiddette aree di transito per nomadi stranieri con la partecipazione di membri di vari governi cantonali. Ad oggi è stata redatta solo una bozza del piano (stato primavera 2023).

La creazione di nuove aree di sosta è un compito lungo e difficile. Esempio è il caso del Cantone di Ginevra, che ha recepito nel proprio piano direttore la necessità di creare aree adeguate già nel 2013. Lo spazio disponibile estremamente limitato e la conseguente forte pressione sui terreni rappresentano tuttavia fattori complessi che ostacolano la messa a disposizione di tali aree. Nel 2022 è stata individuata un'area promettente nel Comune di Avully. La sua realizzazione richiede tuttavia un ampio lavoro di pianificazione nonché l'adozione del progetto da parte del parlamento cantonale e del parlamento comunale, con la possibilità di lanciare un referendum a entrambi i livelli. Anche il Cantone Ticino sta vagliando la possibilità di realizzare un'area di stazionamento permanente per i nomadi svizzeri. Prima deve comunque essere portata a termine la necessaria procedura amministrativa. Gli esempi

mostrano perché negli ultimi anni sono stati fatti solo progressi minimi: carenza di terreni utilizzabili, resistenze politiche, lunghi processi di pianificazione.

Il Comitato consultivo esorta le autorità a intensificare gli sforzi per combattere ogni forma di razzismo e intolleranza, compresi l'antiziganismo, l'antisemitismo, il razzismo antimusulmano e il razzismo nei confronti dei neri. Le autorità dovrebbero inoltre intensificare gli sforzi tesi a scoraggiare la proliferazione dei discorsi d'odio nei social media, intervenendo in stretta collaborazione con i fornitori di servizi Internet e le popolazioni più colpite dai discorsi d'odio (raccomandazione d'intervento immediato di cui ai paragrafi 13 e 121).

La Svizzera considera un dovere permanente combattere il razzismo e la discriminazione razziale, la xenofobia e i discorsi d'odio. Le numerose attività dei vari uffici federali, ma anche dei Cantoni, dei Comuni e delle città, contribuiscono ad attuare una politica di sensibilizzazione e prevenzione sistematica.

A fronte della crescente proliferazione dei discorsi di incitamento all'odio e del razzismo su Internet, nel 2020 il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) ha deciso di considerare il razzismo in rete un tema prioritario e da allora, analogamente ad altri uffici federali come l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM), sostiene progetti che affrontano tale tema. Dal 2021 è attivo un gruppo di lavoro interdipartimentale e la Commissione federale contro il razzismo (FCR) ha attivato la piattaforma di segnalazione online dei discorsi d'odio razzisti www.reportonline racism.ch.

Sulla base di un'iniziativa parlamentare, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) sta redigendo un rapporto che illustra le misure e i mezzi esistenti per combattere i discorsi d'odio e identifica eventuali lacune. Il rapporto sarà pubblicato nel settembre 2023.

Sulla base di vari studi, il 5 aprile 2023 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare, in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia (UFG), nuove disposizioni legali per la regolamentazione delle piattaforme di comunicazione. Il disegno di legge è atteso nel marzo 2024.

Il Comitato consultivo esorta le autorità di ogni Cantone a inserire nei programmi scolastici e nel materiale didattico delle scuole la storia dei Rom, degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, inclusa la memoria delle persone rom, jenisch e sinti e manouche che hanno perso la vita nell'Olocausto. Anche gli atti commessi da Pro Juventute dovrebbero essere inclusi nei programmi scolastici e nei materiali didattici e di apprendimento (raccomandazione d'intervento immediata di cui ai paragrafi 14 e 174).

La storia dei Rom, degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, inclusa la memoria delle persone rom, jenisch e sinti e manouche che hanno perso la vita nell'Olocausto, ma anche la dolorosa esperienza dell'opera assistenziale «Bambini della strada», sono parte della complessa e stratificata identità svizzera e testimoniano di periodi di persecuzione alternati a periodi di riconoscimento. La trasmissione di informazioni e conoscenze in materia rappresenta pertanto un tema di enorme importanza. Pur avendo una funzione sussidiaria in tale ambito, la Confederazione contribuisce a sviluppare modelli di unità o progetti didattici da rendere successivamente disponibili per l'utilizzo nelle scuole. Per questo motivo l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha finanziato ampiamente il materiale didattico di recente pubblicazione «*Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz*» (d). La pubblicazione è stata realizzata dal gruppo di lavoro composto da Jenisch, Sinti e Rom in collaborazione con l'Alta scuola pedagogica di Zurigo («*Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz*», Münster, Zurigo, 2023). Il materiale didattico sarà anche messo a disposizione della Svizzera italofona. A tal fine verranno redatte una speciale sezione introduttiva e una sezione conclusiva, con riferimenti specifici alle condizioni di vita nella Svizzera italiana.

A sostegno degli insegnanti nell'affrontare questi temi, il Centro informazioni e documentazione IDES della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha elaborato un dossier intitolato «Memoria dell'Olocausto e prevenzione dei crimini contro l'umanità: contesto e fonti d'informazione per le lezioni». Il dossier mira a fornire informazioni utili e rispecchiare le attività previste nel settore dell'istruzione svizzero su questo tema. L'ultimo aggiornamento dei materiali didattici disponibili in materia di commemorazione e memoria dell'Olocausto e del genocidio dei Rom risale al gennaio 2023.

Per quanto concerne l'attuazione a livello cantonale, si può citare l'esempio del Cantone dei Grigioni, dove l'attuale «Piano di studio 21» e vari materiali didattici predisposti per diversi livelli didattici includono l'insegnamento della storia delle minoranze religiose e culturali. La discussione e il confronto sull'Olocausto sono un contenuto obbligatorio del piano di studio. Fare i conti con le «misure coercitive

a scopo assistenziale» è un tema importante, che viene ripreso in diversi materiali didattici ed è integrato nella formazione per adulti e nella formazione professionale. Il Cantone dei Grigioni sottolinea anche il difficile compito delle scuole, che si trovano a dover affrontare numerosi argomenti con un approccio adeguato al livello degli allievi tenendo conto delle raccomandazioni pertinenti.

Recentemente, il Cantone di Berna ha ad esempio lanciato cinque sottoprogetti intitolati «Berner Zeichen der Erinnerung» (simbolo commemorativo bernese) in stretta collaborazione con Comuni, autorità scolastiche, organizzazioni ecclesiastiche e in dialogo con le persone interessate e le vittime. I progetti affrontano il difficile capitolo degli anni delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. Nel quadro dei progetti sono stati realizzati anche materiali didattici che attraverso l'incontro con le persone interessate e le vittime mirano a sensibilizzare i giovani alla giustizia e all'ingiustizia nei contesti sociali.

3. Commenti ad altre raccomandazioni

Il Comitato consultivo invita le autorità federali a proseguire un dialogo costruttivo con le persone e le comunità che hanno espresso interesse a beneficiare della protezione della Convenzione-quadro, quali ad esempio le persone appartenenti alla comunità rom svizzera. Tale dialogo potrebbe essere focalizzato su un approccio alla Convenzione-quadro che preveda un esame articolo per articolo, in funzione dei desideri espressi dai rappresentanti di queste comunità (raccomandazione di cui ai paragrafi 15 e 40).

Il Consiglio federale ha esaminato con attenzione l'istanza di riconoscimento dei Rom svizzeri come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, presentata da due organizzazioni. Nell'ambito di questo esame ha anche verificato se risulta soddisfatto il criterio dei legami antichi con la Svizzera. Nell'intento di comprendere meglio i legami storici dei Rom con la Svizzera, le autorità competenti hanno consultato storici, sociologi ed etnologi nonché una mediatrice specializzata nelle relazioni con le comunità itineranti. Contrariamente a quanto affermato nel Quinto parere del Comitato consultivo, l'onere della prova non incombeva pertanto unicamente sui richiedenti. Dall'esame dell'istanza è tuttavia emerso che i criteri per tale riconoscimento non risultano soddisfatti. Il Consiglio federale tiene a precisare che, a prescindere dalla questione dello status di minoranza nazionale, i Rom sono riconosciuti nella società svizzera, di cui sono parte integrante. Negli ultimi anni, la Confederazione ha adottato vari provvedimenti in questo senso e sottolinea con soddisfazione il fatto che il Comitato consultivo abbia riconosciuto questi sforzi.

Le autorità svizzere sono disposte a proseguire il dialogo con i rappresentanti della comunità rom in Svizzera per esaminare le loro esigenze, anche nell'ottica delle disposizioni applicabili della Convenzione-quadro.

Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità federali di perfezionare ulteriormente il metodo di censimento e di adottare le misure necessarie per sviluppare metodi di raccolta dei dati adeguati, garantendo l'attuazione del diritto di auto-identificazione nell'aggiornamento dei registri degli abitanti. Le autorità dovrebbero elaborare metodi tesi a ottenere informazioni sul numero effettivo delle persone appartenenti a minoranze nazionali (raccomandazione di cui ai paragrafi 16 e 48).

A titolo di osservazione preliminare, va precisato che le rilevazioni a campione menzionate nel Quinto parere (paragrafo 41) sono condotte a livello federale e non cantonale.

Il censimento della popolazione svizzera è disciplinato dalla legislazione vigente (legge del 22 giugno 2007 sul censimento federale della popolazione (RS 431.112), legge federale del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (RS 431.02) e legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati LPD (RS 235.1)). Il sistema è concepito in modo da poter rilevare determinate minoranze o segmenti di popolazione più piccoli grazie a informazioni sulla lingua e sulla religione. Come giustamente sottolineato nel Quinto parere del Comitato consultivo, queste informazioni sono gli unici dati raccolti nel censimento che riguardano aspetti relativi alle minoranze nazionali. Con una rilevazione strutturale annuale si possono identificare, con una precisione accettabile, segmenti di popolazione fino a 140 persone. Un *pooling* dei dati su 3 o 5 anni consente invece di identificare con una precisione accettabile segmenti di popolazione di 50 o 30 unità.

Già diversi organi internazionali e organizzazioni di vittime hanno deplorato il fatto che nella statistica pubblica svizzera non siano rilevati dati significativi per il monitoraggio del razzismo nei confronti di singoli gruppi della popolazione. Per questo, l'Ufficio federale di statistica (UST) e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) hanno incaricato un esperto di redigere un rapporto analizzando la prassi in materia. Nel suo rapporto, l'esperto giunge alla conclusione che la rilevazione di dati sulla base dell'appartenenza

a un gruppo della popolazione potenzialmente discriminato o a una «razza» non può essere un'opzione per la statistica pubblica svizzera né dal punto di vista dei diritti fondamentali (in caso di rilevazioni obbligatorie) né in termini strettamente statistici. Di altrettanto scarsa utilità per l'identificazione precisa dei gruppi della popolazione potenzialmente esposti alla discriminazione sono le variabili dell'appartenenza etnica, il retroterra migratorio o la nazionalità. I dati in materia devono quindi continuare a essere rilevati a partire da più fonti di diverso tipo (statistica pubblica, dati di organizzazioni private, rilevazioni quantitative e ricerca qualitativa) (cfr. *Données statistiques sur l'égalité de traitement et la discrimination selon l'origine et les caractéristiques ethnoculturelles*, (d/f), 18.12.2019, <https://www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/frb/shop-bestellungen-und-publikationen0/daten-zu-gleichbehandlung.html>).

Le autorità svizzere non condividono le riserve espresse dalla minoranza romanciofona sul metodo di censimento scelto, ritenuto non in grado di identificare i gruppi più ristretti di persone appartenenti alle minoranze nazionali. I risultati della rilevazione strutturale svizzera, in cui vengono raccolti dati sulla lingua, riflettono le informazioni fornite dagli intervistati, come avviene in tutti i censimenti del mondo. I risultati della rilevazione strutturale sulla minoranza romanciofona possono essere definiti buoni. Il numero stimato di romanciofoni in Svizzera è di 44 354 ± 1861 persone (4 %) (*pooling* dei dati del periodo 2016-2020).

Tramite le informazioni sulla lingua e sulla religione, il censimento della popolazione svizzera contempla la possibilità di dichiarare sia l'appartenenza a una minoranza sia un'appartenenza multipla. Una persona è libera di indicare una sola lingua e non è statisticamente ammissibile dedurne una discriminazione. I membri di un gruppo che si sentono svantaggiati o discriminati non sempre sono disposti a fornire alle autorità informazioni veritiere sulla loro origine e identità. Questo aspetto risulta dal rapporto summenzionato (pag. 14).

L'attuale metodologia del censimento della popolazione svizzera presenta pertanto un grado di precisione sufficiente a identificare le minoranze sulla base della lingua e della religione. Poiché il censimento della popolazione svizzera è una combinazione di dati amministrativi e rilevazioni a campione e la rilevazione strutturale è obbligatoria, la qualità dei dati raccolti può essere definita buona. È tuttavia possibile che alcuni segmenti di popolazione non forniscano informazioni accurate sulla loro appartenenza a una minoranza.

Il Comitato consultivo invita le autorità ad adottare le misure necessarie in consultazione con le parti interessate, al fine di garantire la piena compatibilità dell'istituzione nazionale per i diritti umani con i Principi di Parigi. Raccomanda alle autorità di conferire un mandato per tale istituzione, in particolare in materia di gestione dei reclami, adeguati poteri investigativi e risorse (raccomandazione di cui ai paragrafi 18 e 68).

Nell'ottobre 2021 il Parlamento ha approvato il disegno di legge concernente la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) in Svizzera (legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo). L'istituzione è costituita in forma di corporazione di diritto pubblico (associazione). Il gruppo di lavoro istituito per svolgere i lavori preparatori necessari alla creazione dell'INDU si è riunito periodicamente dall'aprile 2022 ed è stato incaricato di elaborare una bozza di statuto e di convocare l'assemblea costitutiva dell'associazione. L'organismo era composto da rappresentanti della società civile e del mondo economico, delle autorità federali, della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e delle commissioni consultive extraparlamentari del Consiglio federale. Obiettivo del gruppo di lavoro era consentire all'INDU di ottenere lo statuto A secondo i Principi di Parigi. Il gruppo di lavoro ha tenuto in debita considerazione criteri quali il mandato dell'INDU, la sua composizione, le sue modalità di lavoro e la sua indipendenza. L'assemblea costitutiva si è tenuta il 23 maggio 2023.

In virtù della legge di riferimento, il mandato dell'INDU è definito sulla base dei Principi di Parigi. A norma di legge, svolge i seguenti compiti:

- informazione e documentazione;
- ricerca;
- consulenza;
- promozione del dialogo e della cooperazione;
- educazione ai diritti dell'uomo e sensibilizzazione;
- scambi internazionali.

L'INDU non esercita tuttavia funzioni di vigilanza o di mediazione individuale, a causa della delimitazione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. L'obiettivo è inoltre evitare sovrapposizioni con il mandato dei vari altri difensori civici. Il Consiglio federale, il Parlamento e i Cantoni hanno pertanto

respinto l'idea di un simile meccanismo. La possibilità di ricevere ricorsi individuali rappresenta in ogni caso, secondo i Principi di Parigi, un'opzione facoltativa e non un requisito obbligatorio.

Le nuove disposizioni prevedono che il Consiglio federale proponga ogni quattro anni all'Assemblea federale un limite di spesa destinato al finanziamento dell'INDU. Il messaggio specifica che l'istituzione riceverà dalla Confederazione un contributo finanziario di un milione di franchi all'anno. Tale importo è indicativo e può essere adeguato dal Parlamento. I Cantoni sono chiamati a sostenere congiuntamente i costi dell'infrastruttura dell'INDU, che includono segnatamente i locali, l'informatica e i servizi di traduzione.

Il Comitato consultivo invita le autorità a utilizzare la legislazione esistente per perseguire efficacemente l'utilizzo di simboli che propagandano e glorificano il nazismo in pubblico e a configurare esplicitamente tale utilizzo come reato (raccomandazione di cui ai paragrafi 20 e 132).

La questione del divieto dell'uso pubblico di simboli nazionalsocialisti è attualmente all'esame del Parlamento svizzero, anche nell'ambito di varie iniziative parlamentari. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha redatto un rapporto che illustra il quadro legislativo vigente in merito all'uso punibile e non punibile di simboli nazionalsocialisti e razzisti, inneggianti alla violenza ed estremisti. Il documento riporta anche valutazioni degli operatori del settore sulla necessità di intervenire e discute i vantaggi e gli svantaggi delle opzioni legali disponibili per vietare eventualmente l'uso di tali simboli. Pubblicato nel dicembre 2022, il rapporto arriva alla conclusione che un divieto dell'uso di simboli nazionalsocialisti e razzisti potrebbe in linea di principio essere introdotto, ma che la sua realizzazione concreta sarebbe impegnativa dal punto di vista giuridico e redazionale (cfr. Ufficio federale di giustizia, *Interdiction des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence - Rapport sur la situation juridique et les solutions possibles pour mettre en œuvre une interdiction, avec leurs avantages et leurs inconvénients*, (d/f), 15 dicembre 2022, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74503.pdf>).

Nel maggio 2023, nel corso della sessione straordinaria, il Consiglio nazionale si è occupato del tema trattando due interventi parlamentari (mozione 21.4354 Binder-Keller «Nessuna glorificazione del Terzo Reich. Vietare senza eccezioni la simbolica nazista in pubblico»; mozione 21.4046 Rüeeggler «Divieto di utilizzare simboli estremistici, terroristici e islamisti»). Il Consiglio federale non ravvisa la necessità di intervenire in tale ambito. La mozione 21.4046 Rüeeggler è stata ritirata dalla sua autrice il 2 maggio 2023, la mozione 21.4354 Binder-Keller è stata accolta dal Consiglio nazionale il 4 maggio 2023. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha dato seguito a una delle altre iniziative parlamentari pendenti (iniziativa parlamentare 21.524 Barrile «Divieto dell'utilizzo pubblico di simboli che esaltano i movimenti estremisti istigando alla violenza e alla discriminazione razziale»). Adesso spetta alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati pronunciarsi sull'iniziativa. Per quanto concerne l'altra iniziativa parlamentare (iniziativa parlamentare 23.400 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «Vietare l'uso pubblico di simboli nazionalsocialisti attraverso una legge speciale») la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sta elaborando una bozza.

Il Comitato consultivo invita le autorità a garantire che le misure previste in materia di crimini d'odio siano effettivamente attuate, in modo da garantire che tali crimini perpetrati contro persone appartenenti a minoranze nazionali e ad altre comunità presenti in Svizzera siano registrati e investigati in modo più efficace dalla polizia e i presunti colpevoli vengano debitamente perseguiti (raccomandazione di cui ai paragrafi 21 e 133).

Il 5 aprile 2023 il Consiglio federale ha annunciato la decisione di elaborare nuove disposizioni legali in materia di regolamentazione delle grandi piattaforme di comunicazione. In particolare intende obbligarle a una maggiore trasparenza. Queste piattaforme dovrebbero anche designare un rappresentante legale in Svizzera. Dovrebbero inoltre dare agli utenti la possibilità di segnalare le incitazioni all'odio, le rappresentazioni di atti di cruda violenza o le minacce, valutare tali segnalazioni e informare gli utenti del risultato. Su richiesta dovrebbero infine verificare la cancellazione di contenuti e il blocco di conti. A tale scopo le grandi piattaforme di comunicazione dovrebbero creare e finanziare un'autorità di conciliazione svizzera indipendente. Indipendentemente da queste previste disposizioni, nel contesto di reati concreti, in sede di definizione dell'entità della pena il giudice può sempre prendere in considerazione l'esistenza di un fattore di odio.

Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a intensificare gli sforzi tesi a combattere i crimini d'odio, anche tramite la raccolta di dati disaggregati con attenzione ai motivi alla base dei crimini d'odio (raccomandazione di cui al paragrafo 134).

Dal 2009 la Statistica criminale di polizia (SCP) registra i reati denunciati in tutta la Svizzera e il tasso di chiarimento, applicando principi di registrazione e interpretazione unitari. Dal 2021 vengono pubblicati

dati differenziati sull'articolo 261^{bis} del Codice penale (CP), che consentono di quantificare i reati di discriminazione sulla base della razza, dell'etnia, della religione o dell'orientamento sessuale. Va notato che la registrazione statistica dei crimini d'odio nella statistica criminale di polizia è limitata, in quanto generalmente i motivi dei reati non vengono registrati. Per lo più tali motivi non sono inoltre identificabili in modo univoco al momento della registrazione.

Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a sostenere la produzione di programmi televisivi e radiofonici volti a promuovere le culture, le tradizioni e la storia di persone appartenenti alle minoranze jenisch e sinti e manouche, in stretta consultazione con i loro rappresentanti. Le autorità dovrebbero anche promuovere azioni di sensibilizzazione tra le persone appartenenti alle minoranze jenisch e sinti e manouche in relazione al meccanismo di reclamo e monitoraggio dei contenuti dei media già esistente, gestito dal Consiglio svizzero della stampa (raccomandazione di cui ai paragrafi 22 e 145).

Le autorità federali devono creare le condizioni quadro per le emittenti radiotelevisive svizzere, affinché queste possano adempiere al loro mandato di prestazioni costituzionale sancito dall'articolo 93 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.). Di conseguenza, il mandato di programma legale obbliga tra l'altro la SSR a promuovere la comprensione, la coesione e lo scambio fra le regioni del Paese, le comunità linguistiche, le culture e i gruppi sociali e a tenere conto delle particolarità del Paese e dei bisogni dei Cantoni (art. 24 cpv. 1 lett. b della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV); cfr. anche art. 3 cpv. 4 della concessione SSR). Nel contempo l'autonomia nella concezione dei programmi garantisce che nessuno possa esigere che un'emittente diffonda determinate produzioni e informazioni (art. 6 cpv. LRTV; cfr. già art. 93 cpv. 3 Cost.). Gli obblighi in termini di contenuto della SSR per quanto concerne la presa in considerazione delle minoranze possono quindi essere solo molto generici.

Nell'ambito della promozione cinematografica, l'Ufficio federale della cultura (UFC) sostiene i progetti suscettibili di contribuire alla pluralità dell'offerta di film e coproduzioni svizzere. Recentemente l'UFC ha sostenuto un documentario sul tema oggetto della raccomandazione, proiettato nei cinema e in occasione di festival («*Ruäch – eine Reise ins jenische Europa*»).

Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali e cantonali a proseguire gli sforzi tesi a sostenere i media radiotelevisivi e i media stampati in lingua italiana e romancia nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (raccomandazione di cui al paragrafo 146).

Il sostegno ai media in lingua italiana e romancia nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun è e rimane una preoccupazione centrale in termini di protezione delle minoranze e mira a rafforzarne l'identità oltre che a garantire il mantenimento e lo sviluppo delle lingue, e in ultima analisi svolge un ruolo importante anche per la diaspora. La promozione da parte della Confederazione è disciplinata da contratti di prestazione. I relativi crediti vengono fissati dal Parlamento nel quadro delle deliberazioni concernenti il messaggio sulla cultura 2025-2028.

4. Raccomandazioni del Comitato consultivo in materia di partecipazione

4.1 Partecipazione in generale

In diverse raccomandazioni il Comitato consultivo esorta le autorità a coinvolgere in misura crescente i rappresentanti delle minoranze nazionali nelle questioni che li concernono (cfr. raccomandazioni nei paragrafi 17 e 63, 19 e 87, 23 e 205, 101 e 206).

Come specificato nel rapporto combinato della Svizzera dell'ottobre 2021, nel Paese esistono ampie possibilità di partecipazione politica a tutti i livelli federali. Le associazioni delle minoranze hanno la possibilità di partecipare alle consultazioni pubbliche indette nella fase preliminare di una procedura legislativa federale. Il messaggio sulla cultura 2025-2028, che definisce la strategia di promozione della cultura jenisch e sinti, sarà presentato nel quadro di una consultazione pubblica. In tale contesto verranno consultate anche le organizzazioni degli Jenisch e dei Sintj per accertare le loro esigenze ai fini di una promozione efficace della loro cultura e della loro storia.

Come menzionato nel rapporto combinato, in alcuni Cantoni esistono servizi specializzati, istituiti secondo le raccomandazioni del Comitato dei ministri. Recentemente ne è stato istituito uno anche nel Cantone di Berna. Il servizio funge da mediatore tra gli Jenisch, i Sintj e i Rom con uno stile di vita nomade, le autorità cantonali, i Comuni e i vari attori interessati o coinvolti e funge da punto di contatto per tutte le questioni relative allo stile di vita nomade nel Cantone.

Le varie raccomandazioni in materia di partecipazione formulate dal Comitato consultivo contengono ulteriori aspetti. In tale ottica, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» sottolinea che una partecipazione e un coinvolgimento efficaci delle minoranze forniscono un contributo essenziale alla coesione sociale e alla convivenza pacifica. Tuttavia, la possibilità di dare seguito alle raccomandazioni, dovrà essere attentamente valutata dagli organi competenti a livello federale, cantonale e comunale. Come ha ad esempio sottolineato il Cantone dei Grigioni devono essere considerate questioni concernenti la rappresentanza delle comunità. Ma occorre anche tenere conto delle risorse disponibili e del personale necessario, come ha osservato il Cantone di Zurigo, e definire in che misura la partecipazione debba essere limitata alle minoranze nazionali riconosciute in Svizzera, come ha detto il Cantone del Ticino.

Sulla questione della partecipazione, il Cantone di Neuchâtel sottolinea ancora una volta che, sebbene la procedura legislativa sulla *Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)* citata nel Quinto parere non sia stata preceduta da alcuna consultazione esterna sul disegno di legge, prima dell'approvazione si sono svolti colloqui con alcuni rappresentanti delle comunità con stile di vita nomade.

4.2 Misure legate alla pandemia di COVID-19

Nel quadro delle misure adottate per mitigare gli effetti socio-economici della pandemia di COVID-19, in particolare sulle persone appartenenti alle minoranze jensisch e sinti e manouche, il Comitato consultivo chiede alle autorità di valutare tali misure in stretta collaborazione con le minoranze interessate e di affrontare le eventuali lacune identificate (cfr. raccomandazione di cui al paragrafo 88).

Come indicato nel rapporto combinato, le popolazioni nomadi, in particolare gli Jenisch e i Sinti e Manouche che vivono in Svizzera, sono state particolarmente colpite dalla crisi scatenata dalla pandemia di COVID-19. Il loro stile di vita nomade è stato reso particolarmente difficile, in particolare all'inizio della pandemia, dalla chiusura di alcune aree di stazionamento ufficiali e dall'esistenza di alcuni divieti regionali all'esercizio delle loro attività professionali nel quadro della cosiddetta autorizzazione al commercio ambulante. Già nel marzo 2020, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e l'Ufficio federale della cultura (UFC) hanno inviato a tutti i servizi cantonali e comunali competenti per le aree destinate agli Jenisch, ai Sinti e ai Rom con uno stile di vita itinerante alcune raccomandazioni finalizzate a ridurre l'impatto della crisi su questi gruppi e a introdurre misure di protezione nella gestione delle aree di stazionamento. Con l'*ordinanza 2 COVID-19* il Consiglio federale ha in seguito espressamente approvato l'apertura delle aree di sosta per i nomadi secondo il calendario previsto a condizione che disponessero di un piano di protezione contro il virus. D'intesa con la Confederazione, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha fornito tale piano ai Cantoni e ai gestori delle aree di stazionamento a decorrere dal 15 maggio 2020. Gli Jenisch, i Sinti e i Rom con un'attività lucrativa indipendente hanno avuto inoltre diritto alle indennità per perdita di guadagno. In collaborazione con un'organizzazione jensisch e con il sostegno finanziario di autorità e organizzazioni caritative, è stata istituita un'offerta di consulenza in caso di difficoltà economiche ed è stato previsto un aiuto finanziario.

La Confederazione e i Cantoni hanno commissionato diverse valutazioni delle misure legate alla pandemia di COVID-19, incluse le misure di sostegno nel settore della cultura. Le valutazioni non si sono focalizzate in modo specifico sulla situazione delle persone appartenenti alle minoranze Jenisch e Sinti e Manouche. Le opinioni fornite nel quadro delle attività di consulenza della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» hanno rivelato che la crisi scatenata dal coronavirus ha portato alla luce le lacune esistenti nel sistema e la vulnerabilità di numerose persone con uno stile di vita nomade. All'inizio del 2022, presso la fondazione è poi stato istituito un servizio di consulenza sociale permanente il cui finanziamento è stato inizialmente garantito per quattro anni. Dopo circa un anno di attività, è chiaro che il progetto di consulenza genera una forte domanda e riscuote consenso.

5. Raccomandazioni del Comitato consultivo in materia di minoranze linguistiche

Numerose raccomandazioni del Comitato consultivo in materia di minoranze linguistiche sono in linea con la prassi odierna. Spetta ad esempio alla Cancelleria federale definire, d'intesa con la Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun e la *Lia Rumantscha*, le informazioni che devono essere tradotte in lingua romancia (raccomandazione di cui al paragrafo 152). La Confederazione sostiene anche l'insegnamento in lingua romancia nel Cantone dei Grigioni e nel resto della Svizzera. Appoggia inoltre lo sviluppo di diplomi di maturità bilingui con l'italiano e lo sviluppo di materiale didattico in italiano e romancio (raccomandazione di cui al paragrafo 193). La Confederazione già sostiene inoltre l'uso dell'italiano nel sistema educativo sulla base della legge sulle lingue (raccomandazione di cui al paragrafo 215).

La promozione e il rafforzamento del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale, tra l'altro per mezzo dell'obiettivo dell'equa rappresentanza delle comunità linguistiche (in particolare per i funzionari italofoeni e romanciofoeni) e del rafforzamento delle competenze linguistiche del personale (raccomandazioni di cui ai paragrafi 151 e 214), corrispondono agli obiettivi strategici del Consiglio federale per il periodo 2020-2023 per la promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale. Si prende pertanto positivamente atto del favore con cui il Comitato consultivo ha accolto gli sforzi intrapresi dalle autorità federali in materia.

La Svizzera ha commentato la raccomandazione del Comitato consultivo sulle minoranze germanofone (raccomandazione di cui al paragrafo 216) nel quadro della revisione dell'attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ottavo ciclo di monitoraggio), illustrando le ragioni per le quali la respinge. La Svizzera ribadirà la propria posizione nel rapporto intermedio sull'attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che sarà presentato a breve.