




QUINTO PARERE SULL'ITALIA

Sintesi



COMITATO CONSULTIVO
SULLA CONVENZIONE-
QUADRO PER LA
PROTEZIONE DELLE
MINORANZE NAZIONALI

Adottato il 5 ottobre 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)11

Pubblicato il 13/02/2023

Segreteria della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali
Consiglio d'Europa
F-67075 Strasburgo Cedex
Francia

www.coe.int/minorities

INDICE

SINTESI DEI RISULTATI	4
Campo di applicazione, quadro giuridico e istituzionale	4
Promozione delle culture e delle lingue minoritarie	4
Dialogo interculturale, lotta contro i reati ed i discorsi d'odio	4
Media radiotelevisivi e stampa di minoranza	4
Educazione interculturale e accesso all'educazione, anche durante la pandemia di Covid-19	4
L'insegnamento nelle e delle lingue minoritarie, il materiale didattico e la certificazione degli insegnanti	5
Partecipazione agli affari pubblici e alla vita socio-economica	5
RACCOMANDAZIONI	5
Raccomandazioni per un'azione immediata	5
Ulteriori raccomandazioni	6
Monitoraggio di queste raccomandazioni	6

SINTESI DEI RISULTATI

Campo di applicazione, quadro giuridico e istituzionale

1. L'Italia continua ad applicare le disposizioni della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali a dodici "minoranze linguistiche storiche" ufficialmente riconosciute. All'interno della struttura decentralizzata della Repubblica italiana, i diritti delle minoranze sono protetti e attuati in modo molto asimmetrico sul territorio nazionale e non tutte le minoranze godono su base paritaria dei diritti stabiliti dalla Convenzione-quadro. La tutela dei diritti garantita ai sensi della Legge No. 482/1999 sulla protezione delle minoranze linguistiche storiche è ulteriormente rafforzata in una serie di regioni come la Val d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino-sud Tirolo, dagli statuti autonomi e altre legislazioni nazionali e regionali.

2. Le autorità proseguono il loro approccio pragmatico, aperto ed inclusivo nei confronti del campo di applicazione della Convenzione-quadro applicandola articolo per articolo ai Rom, Sinti e Caminanti. Malgrado varie iniziative parlamentari, non è stato adottato alcun quadro legislativo nazionale specifico per la protezione dei Rom Sinti e Caminanti. Gli sforzi delle autorità e gli investimenti nazionali ed europei ai sensi della Strategia di inclusione nazionale di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 non si sono sempre concretizzati in miglioramenti rilevanti delle condizioni di vita, di inclusione sociale ed accesso ai diritti e servizi di queste comunità. Tuttavia la consultazione con i rappresentanti e le associazioni Rom e Sinti è migliorata; hanno contribuito alla valutazione della Strategia 2012-2020 e all'elaborazione di una nuova. Nessun miglioramento è stato realizzato in merito alle competenze e alla mancanza di indipendenza dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR).

Promozione delle culture e delle lingue minoritarie

3. È stato fornito ulteriore supporto finanziario a vari livelli per la preservazione e lo sviluppo delle culture e delle lingue minoritarie. Tuttavia il diritto derivato in applicazione della legge No. 482/1999 non soddisfa tutte le aspettative ed il suo pieno potenziale per via di fardelli amministrativi. I contributi annuali vengono erogati talvolta in ritardo il che rende impossibile in pratica per le organizzazioni minoritarie pianificare e attuare le attività concordate. Sono stati osservati divari nel finanziamento degli helpdesk linguistici. Sono state notate anche pratiche incoerenti riguardo all'uso del budget fissato per le minoranze linguistiche. Il processo di ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie non è stato ancora completato.

Dialogo interculturale, lotta contro i reati ed i discorsi d'odio

4. Nella società italiana prevale un clima generale di apertura e di rispetto reciproco nei confronti di coloro che appartengono a minoranze linguistiche riconosciute e da tempo insediate. Tuttavia, poteva essere compiuto un ulteriore sforzo per far maggiormente conoscere alla popolazione in generale e agli allievi le culture, le lingue, la storia e altre caratteristiche rispettive delle minoranze linguistiche, delle comunità Rom e Sinti e dei gruppi religiosi.

5. Manifestazioni razziste e retorica anti-minoranze o anti-migranti, particolarmente numerose nella sfera politica e nei media nel 2018-2019, destano ancora grande preoccupazione sui social media e richiedono più sistematicamente una condanna pubblica, indagini e un processo penale. Negli ultimi anni, è stata notata, anche a livello parlamentare, una maggiore attenzione alla lotta contro l'antisemitismo e l'odio nei confronti dei musulmani nella società. Tuttavia è necessario sensibilizzare maggiormente e riporre fiducia nelle istituzioni che si occupano di reati motivati dall'odio e risolvere la questione della sottonotifica dei reati e dei discorsi d'odio tra quei gruppi. Inoltre, il livello di anti-gipsismo nella società persiste a tutti i livelli ed è affrontato in modo insufficiente. Nella percezione generale in Italia, anche sui social media, rimane diffuso il ritratto negativo dei Rom e dei Sinti.

Media radiotelevisivi e stampa di minoranza

6. La Radiotelevisione Italiana (RAI) continua ad applicare un approccio differenziato nelle trasmissioni in lingue minoritarie. Alcune minoranze, prevalentemente nelle regioni autonome, si avvalgono di ore garantite nelle loro lingue mentre minoranze numericamente più piccole non hanno trasmissioni previste. Sono necessarie più ore di diffusione per la maggior parte delle minoranze e le soluzioni digitali previste devono essere attentamente ideate e monitorate in stretta collaborazione con le minoranze interessate. È di cruciale importanza garantire programmi nelle lingue minoritarie personalizzati secondo le esigenze rispettive delle minoranze e che riflettano accuratamente la diversità della società italiana. Le normative della stampa scritta hanno subito due riforme durante questo ciclo di monitoraggio, prevedendo un supporto mirato ai giornali delle minoranze linguistiche. Nonostante questo sviluppo positivo, la situazione dei giornali delle minoranze rimane preoccupante in quanto sono previsti tagli ai finanziamenti governativi.

Educazione interculturale e accesso all'educazione, anche durante la pandemia di Covid-19

7. Il Sistema di istruzione italiano si fonda su un alto livello di autonomia nella scelta dei programmi e dei testi, benché le Indicazioni Nazionali vengano fornite dal Ministero dell'Istruzione. Viene attribuita grande importanza alla buona volontà del docente e alla sua conoscenza delle culture, della storia e delle tradizioni delle minoranze per garantire ad alunni e studenti l'accesso ad informazioni idonee sulla composizione varia della società. In questo contesto, dovrebbero essere compiuti ulteriori sforzi per creare sensibilità per la diversità culturale, linguistica e storica della società italiana in consultazione con i rappresentanti delle minoranze linguistiche e le comunità Rom e Sinti.

8. Le autorità hanno adottato misure e stanziato fondi per contrastare l'impatto negativo della pandemia di Covid-19 sulla scuola. È cruciale un'analisi approfondita sul possibile impatto sproporzionato della chiusura delle scuole o della DAD sui bambini delle minoranze linguistiche, anche quelle minori dal punto di vista numerico, e le comunità Rom e Sinti. Alcuni comuni

hanno adottato iniziative per affrontare l'impatto dei matrimoni precoci sulla scolarizzazione. Sono necessarie maggiori ricerche che coinvolgano membri delle comunità Rom e Sinti sulle cause primarie dell'assenteismo e dell'abbandono scolastico di bambini tra l'educazione primaria e secondaria ed il possibile ruolo svolto dai matrimoni precoci in questo, il che potrebbe condurre a linee guida per le autorità locali e regionali su come affrontare i problemi sensibili nel modo più efficace.

L'insegnamento nelle e delle lingue minoritarie, il materiale didattico e la certificazione degli insegnanti

9. L'insegnamento nelle e delle lingue minoritarie rimane asimmetrico in Italia con, da una parte, forti regolamentazioni e disposizioni specifiche nelle province e regioni autonome e, dall'altra, progetti per sostenere l'educazione nelle lingue minoritarie. A causa della territorialità della legislazione applicabile, e quindi dei finanziamenti, le minoranze più piccole in termini numerici incontrano grandi difficoltà di accesso all'educazione nella loro lingua, soprattutto in caso di chiusura della scuola nella loro zona tradizionale di insediamento. Sono necessari sforzi per garantire un accesso continuo, nelle zone rurali o montane, all'insegnamento nelle lingue minoritarie. Inoltre, la mancanza di insegnanti formati e certificati nelle e delle lingue minoritarie ha un impatto negativo sulla disponibilità dell'istruzione nelle lingue minoritarie. È necessario un ulteriore supporto alle università e centri linguistici che forniscono corsi di formazione per insegnanti e certificazione in lingue minoritarie e dovrebbero essere previsti incentivi per l'assunzione di insegnanti di lingue minoritarie. Il "network di scuole con lingua minoritaria" di recente costituzione è uno sviluppo gradito che consente lo scambio di buone pratiche, la formazione degli insegnanti e il materiale didattico nelle lingue minoritarie, che vale ulteriore aiuto.

Partecipazione agli affari pubblici e alla vita socio-economica

10. I meccanismi consultivi con le minoranze linguistiche sono ben stabiliti a livello nazionale ma solo in una certa misura a livello regionale e provinciale. La creazione della Piattaforma e del Forum nazionale Rom, Sinti e Caminanti ha migliorato considerevolmente la comunicazione all'interno delle comunità e con i partner istituzionali. I rappresentanti delle minoranze linguistiche deplorano la loro influenza limitata nel processo decisionale e nella revisione della legislazione.

11. Il tasso di disoccupazione nelle regioni e aree tradizionalmente abitate da minoranze linguistiche più piccole dal punto di vista numerico rimane alto. Malgrado l'esistenza della Strategia nazionale per le aree interne, devono essere fortemente incoraggiati i programmi di riabilitazione economica e le iniziative di sviluppo regionale, in particolare la transizione verso un'economia verde e sostenibile, rivolti alle regioni economicamente depresse abitate da minoranze. I rappresentanti delle minoranze non vengono sufficientemente consultati sulla legislazione e le strategie riguardanti lo sviluppo economico delle isole, delle aree montane o rurali.

12. Malgrado alcuni miglioramenti nel campo degli alloggi, in particolare nel nord d'Italia, soprattutto il fatto che il numero di Rom e Sinti che vivono nei cosiddetti "campi" si è dimezzato dal 2015 a causa di una maggiore offerta di soluzioni di rialloggio, le loro condizioni di vita rimangono un tema di preoccupazione e hanno conseguenze negative sul loro diritto all'istruzione, l'accesso alle cure sanitarie, al lavoro e ad altri servizi. Gli sgomberi forzati di famiglie Rom e Sinti rimangono una prassi e sono avvenuti anche in talune occasioni durante la pandemia di Covid-19. Sono necessarie ulteriori ricerche sull'impatto sproporzionato che la pandemia ha avuto sulle comunità Rom e Sinti, specialmente quelle che vivono in insediamenti "non autorizzati" e sul loro accesso all'occupazione.

RACCOMANDAZIONI

13. Il Comitato Consultivo considera che le presenti osservazioni conclusive e raccomandazioni potrebbero servire da base per la risoluzione che il Comitato dei Ministri adotterà relativamente all'attuazione della Convenzione-quadro da parte dell'Italia.

14. Le autorità sono invitate a prendere in considerazione le osservazioni dettagliate e le raccomandazioni contenute nel presente parere del Comitato Consultivo. In particolare, dovrebbero adottare le seguenti misure per migliorare ulteriormente l'attuazione della Convenzione-quadro:

Raccomandazioni per un'azione immediata

15. Il Comitato Consultivo sollecita le autorità a prendere tutte le misure necessarie per elaborare e adottare a livello nazionale un quadro legislativo specifico per la protezione dei Rom, Sinti e Caminanti e il progresso della loro situazione socio-economica, in consultazione con i rappresentanti di queste comunità in tutte le fasi dell'iter. A tal riguardo, le autorità dovrebbero garantire che venga rispettato il diritto alla libera autoidentificazione di Rom, Sinti e Caminanti.

16. Il Comitato Consultivo sollecita le autorità a migliorare l'efficacia del meccanismo di sostegno alle lingue e culture minoritarie adattando, tra l'altro, il diritto derivato in applicazione della legge N. 482/1999 alle priorità delle minoranze linguistiche, comprese quelle numericamente piccole, e semplificando le procedure di attribuzione per accedere ai finanziamenti e rendere i finanziamenti più sostenibili. Inoltre, le autorità dovrebbero assicurarsi che la mancata tempestiva elaborazione delle domande di assegnazione da parte delle autorità comunali e regionali non svantaggi i candidati.

17. Il Comitato Consultivo sollecita le autorità a migliorare l'accesso per le persone appartenenti a minoranze linguistiche, in particolare quelle numericamente piccole, ai programmi radiotelevisivi nella loro rispettiva lingua minoritaria, compresi i notiziari, e garantire che le soluzioni digitali ed i futuri Contratti di Servizio RAI, siano sviluppati in stretta collaborazione con i rappresentanti delle minoranze. Le autorità dovrebbero garantire anche l'effettiva rappresentanza di persone appartenenti alle minoranze linguistiche nei meccanismi di monitoraggio dei media, anche nel "Comitato direttivo e di monitoraggio".

18. Il Comitato Consultivo sollecita le autorità a garantire insegnanti idoneamente qualificati di lingue minoritarie e/o insegnanti in grado di insegnare altre discipline nelle lingue minoritarie, e ad aumentare il sostegno per la formazione e l'assunzione di insegnanti di lingue minoritarie, attribuendo un'attenzione particolare alle esigenze delle minoranze numericamente più piccole.

Ulteriori raccomandazioni

19. Il Comitato Consultivo invita le autorità ad adottare tutte le misure necessarie per affrontare la situazione di apolidia di fatto o il rischio di apolidia di persone appartenenti alla comunità Rom.

20. Il Comitato Consultivo ribadisce il proprio invito alle autorità perché rivedano il mandato dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali) onde rafforzarne le competenze e l'indipendenza.

21. Il Comitato Consultivo invita le autorità a condannare prontamente e pubblicamente i casi di reati d'odio e discorsi di odio rivolti a minoranze, migranti o rifugiati nel discorso politico, nei media e nei social media.

22. Il Comitato Consultivo invita le autorità ad adottare misure legislative più mirate, comprese le campagne di sensibilizzazione, per evitare, contrastare e punire efficacemente il persistente antigipsismo nella società in particolare sui social media. Inoltre, le autorità dovrebbero attentamente monitorare la terminologia utilizzata per riferirsi ai Rom e ai Sinti o al loro luogo di residenza e garantire che non venga più utilizzato in pratica un linguaggio dispregiativo, stigmatizzante e inappropriato.

23. Il Comitato Consultivo invita le autorità ad adottare misure idonee atte a garantire che siano aperti helpdesk linguistici in tutti i comuni pertinenti e che siano dotati di risorse umane e finanziarie idonee e sostenibili. Le autorità dovrebbero anche sensibilizzare i membri delle minoranze nazionali sui servizi forniti dagli helpdesk linguistici.

24. Il Comitato Consultivo ribadisce il proprio appello alle autorità per garantire che, nell'attuare la strategia di digitalizzazione, le persone appartenenti alla minoranza slovena siano in grado di ottenere i documenti di identità e amministrativi con corretta grafia dei loro nomi e cognomi.

25. Il Comitato Consultivo invita le autorità a continuare a sensibilizzare il sistema educativo sulle minoranze linguistiche, su Rom e Sinti e le culture e tradizioni rispettive dei gruppi religiosi, la presenza storica e il contributo alla società italiana, utilizzando qualsiasi mezzo pertinente e in stretta collaborazione con tutti gli stakeholder pertinenti.

26. Il Comitato Consultivo ribadisce il proprio appello alle autorità perché stanino idonei finanziamenti all'istruzione nelle lingue di minoranza per garantire la continuità dell'insegnamento nelle/delle lingue minoritarie quando allievi di minoranze linguistiche, comprese quelle in piccoli numeri, studiano in scuole al di fuori delle zone di insediamento tradizionale e rivedere il quadro dell'insegnamento nelle/delle lingue minoritarie in stretta collaborazione con i rappresentanti delle minoranze per rispondere meglio ai loro rispettivi bisogni educativi. Inoltre, le autorità dovrebbero riservare fondi per i centri, o le associazioni, culturali e linguistici e le università per sostenere la produzione di manuali e materiale didattico nelle lingue minoritarie.

27. Il Comitato Consultivo invita le autorità ad analizzare attentamente la partecipazione socio-economica delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche che vivono sulle isole, in zone rurali o montane, e affrontare i problemi identificati investendo in infrastrutture, opportunità occupazionali e sostegno mirato a donne e giovani. Dovrebbero essere compiuti sforzi per eliminare le barriere all'accesso ai servizi sanitari sessuali e riproduttivi per le donne appartenenti a minoranze nazionali.

28. Il Comitato Consultivo invita le autorità ad aumentare gli sforzi volti a promuovere le opportunità di impiego sostenibile e l'occupabilità di persone appartenenti alle comunità Rom e Sinti, con un'enfasi particolare su donne e giovani anche nel settore pubblico, per sostenere le cooperative sociali e rivedere la legge N. 337/1968 sui circhi equestri e l'intrattenimento nei viaggi in modo da prendere in considerazione i bisogni specifici e gli interessi culturali ed economici di persone appartenenti a queste comunità. Inoltre, le autorità dovrebbero investire ulteriormente per migliorare le condizioni di vita delle persone appartenenti alle comunità Rom e Sinti che vivono in insediamenti "autorizzati" o "non autorizzati" e garantire che vengano proposte soluzioni alternative sostenibili agli sgomberi forzati, in consultazione con i diretti interessati.

Monitoraggio di queste raccomandazioni

29. Il Comitato Consultivo incoraggia le autorità ad organizzare un evento di monitoraggio dopo la pubblicazione di questo quinto ciclo di valutazione. Considera che il dialogo di monitoraggio per riesaminare le osservazioni e raccomandazioni illustrate in questo Parere sia positivo. Inoltre, il Comitato Consultivo è pronto a sostenere le autorità ad identificare il modo più efficace di attuare le raccomandazioni contenute nel presente Parere.

Il Comitato Consultivo sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è un organo indipendente che assiste il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa valutando l'adeguatezza delle misure adottate dalle Parti alla Convenzione-quadro per dare effetto ai principi in essa stabiliti.

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 10 novembre 1994 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1998, fissa i principi e gli obiettivi che gli Stati dovranno rispettare e realizzare al fine di garantire la protezione delle minoranze nazionali. Il testo della Convenzione-quadro è disponibile in inglese e francese, e anche in italiano, albanese, catalano, croato, tedesco, greco, romani e sloveno tra le altre lingue.

Il testo completo del Quinto Parere sull'Italia è stato pubblicato in inglese e francese e comprende la valutazione del Comitato Consultivo in base alle informazioni contenute nel quinto rapporto di stato, altre fonti scritte, compresi rapporti alternativi ed informazioni direttamente ottenute dal Comitato Consultivo da fonti governative e non governative durante la sua visita a Torino (Piemonte), Napoli (Campania), Montemitro (Molise) e Roma (Lazio) dal 15 al 19 novembre 2021.

www.coe.int/minorities

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente.

È formato da 46 Stati membri, tra cui tutti i membri dell'Unione Europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, un trattato inteso a proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto.

La Corte europea dei diritti dell'uomo segue l'applicazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE