



# QUINTO PARERE SULLA SVIZZERA

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

Adottato il 13 febbraio 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)4

Publicato il 29.06.2023

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

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

## INDICE

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI.....	4
RACCOMANDAZIONI.....	5
Raccomandazioni di intervento immediato _____	5
Altre raccomandazioni _____	5
Monitoraggio di queste raccomandazioni _____	6
PROCEDURA DI MONITORAGGIO.....	7
Attività di monitoraggio relative alle raccomandazioni del Quarto parere del Comitato consultivo _____	7
Preparazione del Rapporto statale per il quinto ciclo _____	7
Visita alla Svizzera e adozione del Quinto parere _____	7
COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI.....	8
Campo d'applicazione personale (art. 3) _____	8
Riconoscimento come minoranza nazionale – Rom (art. 3) _____	8
Censimento (art. 3) _____	9
Quadro legale per la lotta contro la discriminazione (art. 4) _____	10
Quadro istituzionale per la lotta contro la discriminazione (art. 4) _____	12
Promozione e sostegno delle culture delle minoranze linguistiche (art. 5) _____	13
Promozione e sostegno delle culture jenisch e sinti e manouche (art. 5) _____	14
Aree di accoglienza e di transito degli Jenisch e dei Sinti e Manouche (art. 5) _____	16
Sosta spontanea (art. 5) _____	18
Dialogo interculturale e rispetto reciproco (art. 6) _____	18
Protezione contro l'ostilità, la violenza, i crimini d'odio e la violenza motivata dall'odio (art. 6) _____	21
Accesso ai media (art. 9) _____	23
Promozione e uso delle lingue minoritarie a livello federale (art. 10) _____	24
Uso delle lingue minoritarie nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (art. 10) _____	25
Istruzione interculturale e materiali didattici e di apprendimento (art. 12) _____	26
Effettivo accesso all'istruzione (art. 12) _____	27
Insegnamento delle lingue minoritarie e nelle lingue minoritarie (art. 14) _____	28
Partecipazione agli affari pubblici e ai processi decisionali – minoranze jenisch, sinti e manouche ed ebraiche (art. 15) _____	28
Partecipazione alle politiche pubbliche e alla vita economica e sociale – minoranze linguistiche (art. 15) _____	30
Cooperazione bilaterale e multilaterale (art. 17 e 18) _____	31

1. La Svizzera continua ad assicurare il proprio impegno in materia di tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Le autorità federali, cantonali e comunali proseguono i loro sforzi tesi a promuovere un'autentica atmosfera di comprensione interculturale all'interno della società.

2. Nonostante, il Comitato consultivo esprime preoccupazione per il fatto che l'approccio settoriale adottato dalle autorità svizzere in relazione al quadro giuridico della lotta contro la discriminazione non garantisce la piena protezione contro le discriminazioni alle persone appartenenti a minoranze nazionali.

3. Malgrado gli sforzi compiuti dalle autorità, la carenza di aree di sosta, aree di passaggio e aree di transito continua a rappresentare un serio problema per le persone appartenenti alle minoranze jensich e sinti e manouche come anche per i Rom con uno stile di vita itinerante. Rappresentanti di queste minoranze hanno inoltre segnalato al Comitato consultivo che desta grande preoccupazione anche la scarsità di informazioni sulla loro storia – incluse la memoria delle persone rom, jensich e sinti e manouche che hanno perso la vita nell'Olocausto – nei programmi scolastici e nei materiali didattici e di apprendimento. Benché l'istanza di riconoscimento come minoranza nazionale presentata dalla comunità rom sia stata respinta, le organizzazioni rom si battono per ottenere la piena inclusione di questa etnia nella società svizzera e la protezione in virtù della Convenzione-quadro.

4. Pur riconoscendo gli sforzi intrapresi dalle autorità svizzere per promuovere un'atmosfera di rispetto e comprensione reciproci nella società, il Comitato consultivo esprime preoccupazione per le notizie allarmanti che indicano un aumento dei casi di razzismo e intolleranza nel periodo in rassegna.

5. Il livello di protezione delle persone appartenenti a minoranze linguistiche è migliorato, ma sono necessari sforzi tesi a promuovere ulteriormente il plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale e alle amministrazioni dei Cantoni bilingui e trilingui.

### Quadro legislativo e istituzionale in materia di lotta contro la discriminazione

6. Non esiste un quadro legislativo globale che fornisca una definizione di discriminazione diretta e indiretta ed elenchi i fattori di discriminazione vietati. D'altronde non esiste neanche un'istituzione competente in materia di lotta alla discriminazione multipla/intersezionale a livello federale.

### Rispetto reciproco e dialogo interculturale

7. Il Comitato consultivo è stato informato di un aumento del razzismo e dell'intolleranza, compresi l'antiziganismo, l'antisemitismo, il razzismo antimusulmano e il razzismo nei confronti dei neri, in particolare nei social media. Gli sforzi intrapresi dalle autorità per combattere ogni forma di razzismo e intolleranza sono insufficienti.

### Crimine d'odio e discorso d'odio

8. Nel periodo in rassegna il Comitato consultivo ha constatato un aumento dei crimini d'odio. In tale ambito, la minoranza ebraica guarda con preoccupazione soprattutto agli aspetti relativi alla sicurezza e in particolare all'assenza di una disposizione legislativa che vieti l'utilizzo di simboli che propagandano e glorificano il nazismo in pubblico. Ha inoltre sottolineato la necessità di applicare in modo efficace le attuali soluzioni legislative e introdurre un'ulteriore possibilità di punire penalmente l'utilizzo dei simboli che propagandano e glorificano il nazismo in pubblico.

9. 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.

10. Le autorità sono invitate a tenere conto delle osservazioni e delle raccomandazioni stilate nel presente parere del Comitato consultivo. In particolare sono chiamate ad adottare i provvedimenti elencati di seguito per migliorare ulteriormente l'attuazione della Convenzione-quadro.

### Raccomandazioni di intervento immediato

11. 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, prevederne il divieto ed enunciare un elenco completo dei fattori di discriminazione.

12. Il Comitato consultivo esorta le autorità ai vari livelli ad aumentare il numero delle aree di sosta, di passaggio e di transito, lavorando in collaborazione con le parti interessate, comprese le comunità coinvolte.

13. 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.

14. Il Comitato consultivo esorta le autorità di ogni Cantone a inserire e intensificare l'insegnamento della 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 l'insegnamento degli atti commessi da Pro Juventute dovrebbe far parte dei programmi scolastici e dei materiali didattici e di apprendimento.

### Altre raccomandazioni<sup>1</sup>

15. 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.

16. Il Comitato consultivo invita le autorità federali a perfezionare il metodo di censimento e ad 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.

17. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a garantire che ogni legge che potenzialmente potrebbe incidere sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali venga elaborata in stretta consultazione con i loro rappresentanti. Le autorità devono garantire che leggi e politiche apparentemente neutrali non abbiano un effetto discriminatorio.

18. 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.

19. Il Comitato consultivo invita le autorità a consultare regolarmente i rappresentanti delle minoranze jenisch e sinti e manouche in merito alle loro esigenze nell'ottica di un'efficace promozione della cultura e della storia delle minoranze e, ove necessario, a vagliare un ulteriore aumento degli aiuti finanziari per la promozione delle loro culture. Il finanziamento dovrebbe includere anche la promozione dell'artigianato e delle professioni tradizionali in quanto elementi importanti delle loro culture e identità.

20. 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.

21. 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.

<sup>1</sup> Le raccomandazioni qui di seguito sono riportate seguendo l'ordine dei corrispondenti articoli della Convenzione-quadro.

dalla polizia e i presunti colpevoli vengano debitamente perseguiti.

22. 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.

23. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a garantire l'effettiva partecipazione di rappresentanti delle minoranze jenisch, sinti e manouch ed ebraiche agli affari pubblici sia a livello federale che cantonale mediante l'istituzione di organi consultivi

permanenti che riflettano anche la diversità all'interno delle minoranze. Le autorità sono tenute a garantire che i rappresentanti delle minoranze possano effettivamente partecipare a ogni processo legislativo che possa avere un impatto sulla loro condizione e sui loro diritti.

#### Monitoraggio di queste raccomandazioni

24. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a organizzare un evento di monitoraggio dopo la pubblicazione del presente parere relativo al quinto ciclo. Reputa che sarebbe fruttuoso un dialogo di monitoraggio per esaminare le osservazioni e le raccomandazioni formulate nel presente parere. Il Comitato consultivo è inoltre pronto a sostenere le autorità nell'identificare le modalità più efficaci di attuazione delle raccomandazioni contenute nel presente parere.

### Attività di monitoraggio relative alle raccomandazioni del Quarto parere del Comitato consultivo

25. Il 27 novembre 2019 si è tenuta a Zurigo una tavola rotonda di monitoraggio delle raccomandazioni del Quarto parere del Comitato consultivo.

### Preparazione del Rapporto statale per il quinto ciclo

26. Il Rapporto statale è stato ricevuto il 1° ottobre 2021. Nella sua fase di preparazione sono state consultate organizzazioni che rappresentano e promuovono i diritti delle persone che appartengono a minoranze nazionali.

### Visita alla Svizzera e adozione del Quinto parere

27. Il presente Quinto 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 alla disposizione 25 della Risoluzione (2019) 49 del Comitato dei Ministri. Le osservazioni poggiano sulle informazioni contenute nel quinto Rapporto statale e sulle informazioni scritte riportate da altre fonti, come pure sulle informazioni ottenute dal Comitato consultivo presso il Governo e le organizzazioni non governative durante le sue visite a Berna, Wileroltigen, Thun-Allmendingen e nei Grigioni/Graubünden/Grischun dal 2 al 6 maggio 2022. Il Comitato consultivo ringrazia vivamente le autorità svizzere per l'eccellente collaborazione prima, durante e dopo la visita. La

bozza del parere sulla Svizzera, adottata dal Comitato consultivo il 7 ottobre 2022, è stata trasmessa alle autorità svizzere il 10 ottobre 2022 per le osservazioni, ai sensi della disposizione 37 della Risoluzione (2019) 49. Il Comitato consultivo accoglie con favore le osservazioni ricevute dalle autorità svizzere l'8 dicembre 2022.

28. La visita si è svolta in coordinamento con l'ottavo ciclo di monitoraggio del Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che ha adottato il suo Ottavo rapporto di valutazione sulla Svizzera il 30 giugno 2022<sup>2</sup>.

\* \* \*

29. Alcuni articoli della Convenzione-quadro non sono trattati nel presente parere. In base alle informazioni attualmente a sua disposizione, il Comitato consultivo ritiene che l'attuazione di tali articoli non dia luogo a osservazioni specifiche. Quest'affermazione non significa che siano state adottate misure adeguate e che sia possibile ridurre o addirittura interrompere gli sforzi in tal senso. Il Comitato consultivo ritiene piuttosto che gli obblighi sanciti dalla Convenzione-quadro richiedano uno sforzo costante da parte delle autorità. Inoltre, una data situazione considerata accettabile in questa fase potrebbe non esserlo più nel quadro di cicli di monitoraggio futuri. Infine, questioni che nella presente fase appaiono relativamente poco preoccupanti, con il tempo potrebbero risultare sottovalutate.

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/min-lang-2022-8-8th-evrep-switzerland-25-7-22-final-public-en/1680a84562>.

**Campo d'applicazione personale (art. 3)**

30. L'interpretazione data dalla Svizzera al campo d'applicazione personale della Convenzione-quadro è rimasta invariata rispetto al precedente ciclo di monitoraggio. Conformemente alla dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera contestualmente alla ratifica della Convenzione-quadro, «[I]n 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, 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»<sup>3</sup>. Di fatto, la Svizzera 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 minoranza, i «nomadi svizzeri» e la comunità ebraica in Svizzera<sup>4</sup>. Dal 2016 la denominazione generica di «nomadi svizzeri» non viene più utilizzata e sono considerati minoranze nazionali «gli Jenisch e i Sinti e Manouche», siano essi nomadi o sedentari<sup>5</sup>.

31. Per ciò che concerne il criterio della cittadinanza, la dichiarazione interpretativa svizzera limita il campo d'applicazione ai soli cittadini svizzeri. Ciononostante, alcuni diritti delle minoranze sono applicabili anche a cittadini stranieri che conducono uno stile di vita itinerante<sup>6</sup> e non possiedono la cittadinanza svizzera, ma occasionalmente rientrano sotto la giurisdizione della Svizzera (cfr. art. 5).

32. Il Comitato consultivo accoglie con favore l'approccio flessibile adottato nei confronti del criterio della cittadinanza per i cittadini stranieri con uno stile di vita itinerante. Pertanto, a prescindere dalla menzione esplicita del criterio di cittadinanza nella dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera contestualmente alla ratifica della Convenzione-quadro, il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che in sede di attuazione di determinate politiche sia le autorità

cantonali che quelle federali tengono conto delle esigenze dei cittadini stranieri con uno stile di vita itinerante. Tali esigenze confluiscono ad esempio nella pianificazione relativa alla creazione di nuove aree di transito (cfr. art. 5).

33. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a proseguire il loro approccio pragmatico in materia di applicazione del criterio di cittadinanza per quanto concerne i cittadini stranieri con uno stile di vita itinerante.

**Riconoscimento come minoranza nazionale – Rom (art. 3)**

34. Come menzionato nel Quarto parere sulla Svizzera redatto dal Comitato consultivo<sup>7</sup>, nell'aprile del 2015 due organizzazioni<sup>8</sup> hanno presentato al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) un'istanza di riconoscimento dei Rom svizzeri come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro. Il 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha respinto l'istanza, stabilendo che non risultavano soddisfatti i criteri cumulativi richiesti ai fini del riconoscimento. In particolare, le autorità hanno sostenuto che mentre i criteri della cittadinanza svizzera e della volontà di preservare insieme l'identità comune non erano adempiuti in misura sufficiente, non risultava per nulla soddisfatto quello dei legami antichi con la Svizzera<sup>9</sup>.

35. Le autorità hanno sottolineato che, nonostante il mancato riconoscimento come minoranza nazionale, i Rom sono riconosciuti nella società svizzera, di cui sono parte integrante<sup>10</sup>. La Confederazione ha adottato alcuni provvedimenti per coinvolgerli in varie attività. I Rom sono ad esempio rappresentati nella Commissione federale contro il razzismo. Hanno inoltre fatto parte del gruppo di lavoro del Governo federale per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom e saranno coinvolti nel piano d'azione della Confederazione su questa materia (cfr. art. 5).

36. Taluni rappresentanti delle organizzazioni rom hanno espresso rammarico per il rigetto dell'istanza di riconoscimento da parte del

<sup>3</sup> Dichiarazione resa dalla Svizzera nel quadro dello strumento di ratifica della Convenzione-quadro depositato il 21 ottobre 1998 (originale in lingua francese).

<sup>4</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo il 31 maggio 2018, par. 25.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Nel presente parere la denominazione «cittadini stranieri con uno stile di vita itinerante» indica persone che non possiedono la cittadinanza svizzera e si recano o transitano in Svizzera per svolgere un'attività remunerata, ma anche per riunioni familiari o eventi religiosi. Queste persone includono per lo più *Gens du voyage* dalla Francia, Rom, Sinti e Caminanti dall'Italia e Jenisch dall'Austria e dalla Germania. Contrariamente a un'opinione diffusa, molti di loro non si limitano a passare occasionalmente per la Svizzera, ma mantengono un rapporto stretto e duraturo con il Paese e restano nello stesso luogo per diverse settimane o mesi.

<sup>7</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 27-29.

<sup>8</sup> Fondazione «Rroma Foundation» e associazione «Romano Dialog».

<sup>9</sup> Cfr. sito Internet del Consiglio federale della Svizzera, disponibile al seguente link: [I Rom in Svizzera: parte integrante della società, ma non minoranza nazionale \(admin.ch\)](#) e [Commenti del Governo svizzero al Quarto parere sulla Svizzera adottato dal Comitato consultivo](#)

<sup>10</sup> <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-70977.html>

Consiglio federale. Hanno sostenuto che le condizioni per il riconoscimento ufficiale come minoranza nazionale erano particolarmente difficili da soddisfare e che l'onere di dimostrare il legame storico con la Svizzera gravava esclusivamente su di loro. In particolare, per quanto concerne l'applicazione del criterio del legame antico con la Svizzera, i Rom hanno sottolineato di essere tradizionalmente presenti in Svizzera e di praticare la propria lingua e la propria cultura. In tale contesto, dal XV secolo le autorità svizzere hanno usato il termine generico «zingari» e molto più tardi il termine «Sinti» per tutte le comunità. Fino al 1972 ai Rom era inoltre ufficialmente fatto divieto di entrare in Svizzera. Di fatto questa restrizione fu applicata solo ai Rom con uno stile di vita itinerante e non ad altri, dato che esistono esempi di famiglie stabilitesi in Svizzera molto prima. Inoltre, i Rom non si registravano mai come appartenenti all'etnia rom, ma piuttosto come tedeschi, polacchi, jugoslavi eccetera. Questa scelta li avrebbe privati della possibilità di dimostrare la loro presenza in Svizzera. Nonostante il mancato riconoscimento, i Rom hanno manifestato un interesse attivo per la Convenzione-quadro ed espresso una forte volontà di ottenere la tutela di vari diritti che essa garantisce. Taluni rappresentanti dei Rom hanno inoltre espresso il desiderio che venga prestata maggiore attenzione alla loro comunità minoritaria, anche sotto forma di aiuti finanziari per l'esercizio di varie attività.

37. Pur riconoscendo che gli Stati parte dispongono di un margine discrezionale nella definizione del campo d'applicazione personale della Convenzione-quadro, il Comitato consultivo 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 persone appartenenti a comunità per quanto concerne l'accesso ai diritti<sup>11</sup>. Ribadisce inoltre che in sede di esame dell'attuazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati parte, incoraggia costantemente le autorità ad adottare un approccio inclusivo chiedendosi, articolo per articolo, quali diritti debbano essere garantiti a chi, al fine di garantire un'attuazione efficace della Convenzione-quadro, basata sui fatti piuttosto che sullo status<sup>12</sup>. In tale contesto, il Comitato consultivo sottolinea che l'accesso ai diritti e la loro effettiva attuazione sono di fondamentale importanza e devono essere considerati prioritari dalle autorità.

38. Il Comitato consultivo accoglie innanzitutto con favore l'approccio complessivamente flessibile che le autorità svizzere adottano nei

confronti del campo d'applicazione della Convenzione-quadro. Tale approccio facilita l'accesso dei Rom svizzeri ad alcuni diritti in essa contenuti. In tale contesto, il Comitato consultivo constata con soddisfazione che i Rom sono rappresentati nella Commissione federale contro il razzismo e partecipano al gruppo di lavoro del Governo federale per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom (cfr. anche art. 5).

39. Pur non avendo avuto la possibilità di consultare il materiale presentato alle autorità in merito al riconoscimento dei Rom svizzeri come minoranza nazionale, il Comitato consultivo è sensibile alle argomentazioni avanzate dalle organizzazioni rom in merito alle difficoltà incontrate nel motivare la loro istanza. Sottolinea la necessità di avviare un dialogo formale e costruttivo con i rappresentanti delle persone appartenenti alla comunità rom svizzera, al fine di identificare le loro esigenze specifiche e trovare soluzioni adeguate. Potrebbe rivelarsi necessaria anche l'adozione di ulteriori misure da parte delle autorità per garantire un approccio inclusivo in materia di applicazione della Convenzione-quadro nei confronti delle persone appartenenti alla comunità rom svizzera.

40. 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.

### Censimento (art. 3)

41. Dal 2010 il censimento federale della popolazione viene realizzato a cadenza annuale dall'Ufficio federale di statistica (UST). Il sistema del censimento della popolazione si fonda su una rilevazione basata sui registri, che analizza i dati amministrativi disponibili. Le informazioni sono estratte principalmente dai registri degli abitanti comunali e cantonali, da registri di persone della Confederazione come pure dal Registro federale degli edifici e delle abitazioni e sono completate con rilevazioni campionarie, organizzate a livello cantonale coinvolgendo una piccola parte della popolazione (approssimativamente il 5%). In particolare, le informazioni necessarie non iscritte in alcun registro vengono ricavate mediante

<sup>11</sup> [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. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), adottato il 27 maggio 2016, par. 26.

<sup>12</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commentaire thématique n° 4](#), par. 43.

rilevazioni campionarie complementari: una rilevazione strutturale annuale basata su un campione di 200 000 persone<sup>13</sup>, rilevazioni tematiche presso 10 000 o 40 000 persone<sup>14</sup> e una rilevazione Omnibus su temi di attualità presso 3000 persone<sup>15</sup>.

42. Tra i dati raccolti, gli unici che riguardano aspetti relativi alle minoranze nazionali sono le informazioni sulla lingua e sulla religione. Il censimento non offre quindi la possibilità di dichiarare l'appartenenza a una minoranza o un'appartenenza multipla. Secondo le autorità, questo nuovo sistema di censimento fornisce informazioni molto più aggiornate e copre uno spettro tematico molto più ampio.

43. Alcuni rappresentanti della minoranza romanciofona hanno ribadito le loro riserve sul metodo di censimento scelto, ritenuto non in grado di identificare gruppi più ristretti di persone appartenenti alle minoranze nazionali<sup>16</sup>. Secondo taluni 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 i romanciofoni. I romanciofoni si aspettano pertanto che il censimento fornisca un quadro più accurato della loro reale consistenza numerica.

44. Il Comitato consultivo ribadisce che l'esistenza di informazioni e conoscenze affidabili in materia di composizione etnica, linguistica e religiosa della popolazione è una premessa essenziale per attuare politiche e misure efficaci nell'ottica della tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali e per contribuire a preservare e affermare la loro identità.

45. Il Comitato consultivo ritiene importante inserire nel censimento la possibilità di dichiarare sia l'appartenenza a una minoranza sia un'appartenenza multipla. Dati precisi sulle persone appartenenti a minoranze nazionali sono essenziali ai fini della progettazione e dell'attuazione di politiche e misure volte a garantire una tutela pratica ed efficace dei loro diritti.

46. Il Comitato consultivo condivide le preoccupazioni sollevate dai rappresentanti della minoranza romanciofona, che in gran parte non

vive più nei Grigioni/Graubünden/Grischun (cioè nella loro area di insediamento tradizionale) ed è più difficile da identificare tramite questa metodologia. Queste stime sono pertanto soggette a un grado d'incertezza, dato che una simile metodologia può determinare la mancanza di dati (e quindi di informazioni) completi in materia di minoranze linguistiche. Nella pratica, inoltre, altri fattori quali la coerenza delle registrazioni, le dimensioni e la struttura del campione nonché la disponibilità delle persone intervistate a rispondere alle domande possono influenzare l'accuratezza di tali stime.

47. L'accuratezza delle stime è infine influenzata anche dal fatto che l'attuale metodologia non è in grado di identificare appieno il numero di persone appartenenti a minoranze nazionali che conducono uno stile di vita nomade (p. es. Jenisch e Sinti e Manouche).

48. Il Comitato consultivo invita le autorità federali a perfezionare il metodo di censimento e ad 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.

#### Quadro legale per la lotta contro la discriminazione (art. 4)

49. Il principio di non discriminazione, sancito dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale, stabilisce che nessuno può essere discriminato, tra gli altri motivi a causa dell'origine, della razza, della lingua, del modo di vita e delle convinzioni religiose e filosofiche. Questa disposizione può essere invocata direttamente davanti a un tribunale. Anche varie leggi settoriali contengono disposizioni contro la discriminazione<sup>17</sup>.

50. Non esiste tuttavia un quadro legislativo globale, che definisca e vieti in modo chiaro la discriminazione, elenchi i fattori di discriminazione vietati e fornisca alle vittime mezzi di ricorso efficaci di natura civile e amministrativa. Ad eccezione della legge

<sup>13</sup> La rilevazione strutturale è un elemento del censimento federale della popolazione e completa le informazioni dei registri con statistiche supplementari sulla struttura della popolazione. A tale scopo viene interrogata per iscritto una parte della popolazione. I primi risultati sono disponibili un anno dopo il giorno di riferimento. Per ulteriori informazioni: [Rilevazione strutturale | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#).

<sup>14</sup> Le rilevazioni tematiche sono realizzate mediante campioni. Le statistiche di queste rilevazioni permettono di approfondire notevolmente le informazioni emerse dalla rilevazione strutturale. I primi risultati sono disponibili un anno dopo il termine della rilevazione. Per ulteriori informazioni: [Rilevazioni tematiche | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#).

<sup>15</sup> Le rilevazioni Omnibus sono indagini multitematiche che forniscono risposte rapide a interrogativi politici o scientifici di attualità. I risultati sono disponibili circa sei mesi dopo la rilevazione. Nel 2019 l'UST ha ad esempio realizzato una rilevazione Omnibus sulla diversità e la convivenza in Svizzera. Uno dei moduli di quest'indagine aveva a oggetto il tema «Stili di vita diversi in Svizzera». Per ulteriori informazioni: [Omnibus | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#).

<sup>16</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 32.

<sup>17</sup> Codice penale, legge federale sulla parità dei sessi e legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili.

federale sulla parità dei sessi (LPar)<sup>18</sup>, nessun altro atto normativo prevede un'inversione dell'onere della prova. Non esiste inoltre un'istituzione competente in materia di discriminazione multipla/intersezionale a livello federale.

51. Taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno affermato che uno degli ostacoli principali alla tutela dei diritti delle minoranze nazionali è dato dall'assenza di una legislazione generale contro la discriminazione. Tale assenza impedisce l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia, poiché le vittime di discriminazione non beneficiano di misure specifiche volte a mitigare le difficoltà incontrate nel provare le accuse di discriminazione e in particolare dell'inversione dell'onere della prova. Inoltre, in assenza di una normativa globale e di precise norme procedurali, ogni presunta vittima di discriminazione multipla è obbligata a intraprendere varie azioni legali presso diversi organismi competenti sulla base di disposizioni materiali diverse<sup>19</sup>. Altri problemi concreti che possono ostacolare l'accesso alla giustizia sono la complessità e la lunghezza dei procedimenti nonché l'incertezza sull'esito del caso. Un altro problema è rappresentato dal fatto che le ONG non dispongono automaticamente della legittimazione ad agire (*locus standi*) nei casi di discriminazione. Infine, nell'ottica della lotta alla discriminazione restano sfide importanti la scarsa conoscenza della legislazione settoriale esistente in materia di discriminazione e l'assenza di un organismo di promozione dell'uguaglianza a livello federale che possa assistere le vittime. Taluni interlocutori del Comitato consultivo ritengono che l'effetto cumulativo di tutti i problemi elencati costituisca la ragione principale della significativa omissione di segnalazioni dei diversi casi di discriminazione.

52. Le autorità federali hanno dichiarato che la mancanza di una legislazione globale contro la discriminazione è in linea con la tradizione monistica e con il sistema federalista della Svizzera. La Svizzera persegue un approccio in base al quale il divieto di discriminazione è codificato in modo settoriale, il che consente di fornire la risposta istituzionale più appropriata a ogni ambito specifico (uguaglianza di genere, uguaglianza delle persone con disabilità ecc.)<sup>20</sup>. Il Consiglio federale, così come il Parlamento federale, ritengono che gli strumenti giuridici esistenti offrano una protezione efficace contro le discriminazioni. Ritengono tuttavia che occorra migliorare la conoscenza di questi strumenti e facilitare ulteriormente l'accesso alla giustizia. Per quanto concerne l'assenza di una

legittimazione automatica (*locus standi*) a interporre ricorso per le ONG nei casi giudiziari legati alla discriminazione, il Rapporto statale contiene alcuni esempi positivi<sup>21</sup>, che illustrano che in una serie di casi i tribunali nazionali hanno adottato decisioni che riconoscono la legittimazione ad agire delle ONG nei casi che riguardano Jenisch e Sinti e Manouche.

53. Per quanto concerne gli esempi concreti di un presunto atteggiamento discriminatorio, i rappresentanti delle organizzazioni jenisch e sinti e manouche hanno espresso preoccupazioni in merito a un possibile profiling delle persone che conducono uno stile di vita nomade e a reiterati controlli dell'identità e dei documenti dei veicoli da parte della polizia, soprattutto al momento dell'ingresso nelle aree di sosta e di transito. Hanno dichiarato che la persistenza del profiling etnico costituisce una discriminazione e inibisce la libera conduzione di uno stile di vita itinerante, che rappresenta un elemento essenziale della loro cultura.

54. Nell'ambito di uno scambio con il Comitato consultivo, l'Ufficio federale di polizia ha dichiarato che il programma di formazione per gli agenti di polizia comprende moduli dedicati al profiling e alla discriminazione razziale.

55. Alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno anche sottolineato l'effetto discriminatorio di alcune leggi nei confronti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche. In particolare, il 1° aprile 2018 nel Cantone di Neuchâtel è entrata in vigore la legge sullo stazionamento delle comunità nomadi (*Loi sur le stationnement des communautés nomades*), che disciplina le procedure per la creazione di aree di sosta e transito, il loro utilizzo nonché i diritti e i doveri delle persone che conducono uno stile di vita nomade. La legge è stata fortemente criticata dagli interlocutori del Comitato consultivo, che hanno dichiarato che gli Jenisch e i Sinti e Manouche non erano stati consultati in merito (cfr. art. 15). Gli interlocutori hanno inoltre dichiarato che tale legge contiene disposizioni problematiche riguardanti, tra le altre cose, la distinzione tra aree di sosta per cittadini svizzeri e stranieri con uno stile di vita itinerante, l'obbligo di stipulare un contratto scritto con il proprietario del terreno per le soste spontanee, termini e condizioni generali restrittivi per le soste e l'assenza di un effetto sospensivo di un ricorso contro un mandato di espulsione. Gli interlocutori hanno anche affermato che la legge viola gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera in materia di protezione di diritti fondamentali quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libera circolazione e il divieto di discriminazione<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Art. 6 LPar.

<sup>19</sup> Cfr. anche [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 35.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> [Rapporto statale](#), par. 155-157.

<sup>22</sup> Cfr. anche Eva Maria Belser e Liliane Minder, *Perizia giuridica sulla decisione del Tribunale federale 145 I 73*, pubblicata il 4 maggio 2020, disponibile qui [CFR: Studi – Perizia giuridica sulla decisione del Tribunale federale 145 I 73 \(sintesi\) \(1349-F\) \(admin.ch\)](#).

Ciononostante, il 13 febbraio 2019 il Tribunale federale ha stabilito che la legge non viola alcuna disposizione di diritto cantonale, federale o internazionale. Dopo aver esaurito le vie di ricorso interne, contro tale legge è stata depositata una comunicazione al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD). Al momento dell'adozione del presente parere l'esame di tale comunicazione era ancora in corso.

56. Il Comitato consultivo sottolinea che l'esistenza di adeguati meccanismi giuridici di protezione contro la discriminazione è essenziale per garantire alle persone appartenenti a minoranze nazionali il diritto all'uguaglianza effettiva di fronte alla legge e a un eguale protezione della legge, come sancito dall'articolo 4 della Convenzione-quadro. Nei casi riguardanti atti di discriminazione, solitamente l'obbligo a carico degli Stati parte richiede tra l'altro che le autorità nazionali adottino una definizione di discriminazione e stabiliscano i fattori di discriminazione vietati. In tale contesto è importante che il quadro legale nazionale affronti con efficacia i casi di discriminazione, garantendo un effettivo accesso ai diritti alle persone appartenenti a minoranze nazionali.

57. Nel suo Quarto parere, il Comitato consultivo ha anche raccomandato alle autorità federali di riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni<sup>23</sup>. Le autorità non sembrano tuttavia avere alcuna intenzione di riconsiderare la loro posizione. Pur essendo consapevole del sistema federale svizzero, il Comitato consultivo guarda con profonda preoccupazione all'assenza di una legislazione federale che definisca e vieti chiaramente la discriminazione e ne elenchi i fattori vietati. Si rammarica inoltre per il fatto che l'attuale approccio settoriale delle autorità svizzere non sia in grado di garantire la piena protezione contro le discriminazioni, dato che i quadri legali esistenti nei diversi settori non coprono le lacune legislative evidenziate.

58. Il Comitato consultivo ritiene inoltre che l'assenza di un quadro legale contro la discriminazione e le lacune legislative nelle attuali disposizioni settoriali in materia di discriminazione rendano particolarmente difficile fornire le prove nei casi di discriminazione indiretta, in cui il ricorrente deve provare dei fatti da cui sia possibile presumere che una certa misura o pratica, apparentemente neutrale, penalizzi determinate persone rispetto ad altre. In tale contesto, il Comitato consultivo esprime preoccupazione per il fatto che leggi e politiche apparentemente neutrali possano, in pratica,

avere un effetto discriminatorio sui diritti delle persone Jenisch e Sinti e Manouche con uno stile di vita itinerante.

59. Il Comitato consultivo reputa inoltre che la scarsa conoscenza dei diritti e l'assenza di un organismo di promozione dell'uguaglianza, da una parte, e l'incertezza sull'esito favorevole dei procedimenti giudiziari e le difficoltà a fornire prove, dall'altra, costituiscano ulteriori ragioni per l'omissione delle segnalazioni dei casi di discriminazione.

60. Per quanto concerne la legittimazione ad agire delle ONG nei casi di discriminazione, benché di fatto la situazione risulti migliorata, le ONG non dispongono ancora di una legittimazione ad agire nell'interesse generale prevista dalla legge<sup>24</sup>, che consenta loro di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime di discriminazione. Rientra, infatti, nel margine d'apprezzamento dei tribunali nazionali statuire in merito, effettuando una valutazione caso per caso. Anche tale situazione è alla base dell'omissione di segnalazioni dei casi legati alla discriminazione.

61. Il Comitato consultivo accoglie infine con favore il fatto che il divieto del profiling razziale ed etnico sia stato incluso nel programma di formazione per gli agenti di polizia. Esprime tuttavia preoccupazione per l'assenza di una disposizione giuridica che vieti esplicitamente il profiling etnico e razziale.

62. 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, prevederne il divieto ed enunciare un elenco completo dei fattori di discriminazione.

63. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a garantire che ogni legge che potenzialmente potrebbe incidere sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali venga elaborata in stretta consultazione con i loro rappresentanti. Le autorità devono garantire che leggi e politiche apparentemente neutrali non abbiano un effetto discriminatorio.

#### Quadro istituzionale per la lotta contro la discriminazione (art. 4)

64. L'iniziativa per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) è stata a lungo nell'agenda politica<sup>25</sup>. Nel 2009, quale tappa intermedia verso la creazione di un'INDU, il

<sup>23</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 39.

<sup>24</sup> [Rapporto statale](#), par. 155-157.

<sup>25</sup> Nel dicembre del 2001 erano state presentate due iniziative parlamentari: la prima da Vreni Müller-Hemmi nel Consiglio nazionale (01.461) e la seconda da Eugen David nel Consiglio degli Stati. Entrambe le iniziative avevano a oggetto la creazione di una «Commissione federale per i diritti umani». Nell'estate del 2001 100 ONG, sindacati, istituzioni religiose e altre personalità hanno chiesto la creazione di un'INDU.

Consiglio federale ha deciso di lanciare un progetto pilota incentrato sull'istituzione di un centro di competenza universitario. Il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) è diventato operativo nel 2011 come progetto pilota temporaneo. Inizialmente l'esistenza del CSDU era stata limitata a cinque anni per consentire al Parlamento di elaborare una base giuridica per la creazione di un'INDU. Il suo mandato è tuttavia stato prorogato fino alla fine del 2022, cioè fino all'istituzione definitiva di un'INDU.

65. Il 13 dicembre 2019 il Consiglio federale ha adottato il progetto di legge sulla creazione di un'INDU. Di conseguenza, il 1° ottobre 2021 è stata modificata la legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (di seguito denominata: legge) ed è stata istituita l'INDU. Quest'ultima svolge i seguenti compiti: informazione e documentazione, ricerca, consulenza, promozione del dialogo e della cooperazione, educazione ai diritti umani e scambi internazionali<sup>26</sup>. In virtù della citata legge, l'INDU non recepisce azioni individuali e non esercita funzioni di vigilanza o di mediazione<sup>27</sup>. Deve inoltre avere sede in una o più università<sup>28</sup>. La Confederazione sosterrà l'INDU con un contributo finanziario di un milione di franchi (CHF) all'anno<sup>29</sup>. La nuova istituzione inizierà le sue attività nel gennaio del 2023.

66. Tutti gli interlocutori del Comitato consultivo hanno accolto con favore la creazione dell'INDU ed espresso soddisfazione per l'indipendenza istituzionale prevista dalla legge. Hanno tuttavia criticato il fatto che l'istituzione non avrà una funzione di gestione delle azioni individuali né risorse finanziarie sufficienti per svolgere le sue attività. Hanno inoltre espresso alcune preoccupazioni in merito alla conformità della nuova istituzione ai Principi di Parigi<sup>30</sup>, in particolare per quanto concerne il pluralismo della composizione del personale, l'adeguatezza delle risorse e l'adeguatezza dell'accesso per le persone.

67. Il Comitato consultivo accoglie con favore la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. Rileva tuttavia che pur avendo competenze in materia di promozione dei diritti umani, la nuova istituzione non avrà un mandato

esplicito di tutela di tali diritti. In particolare, il Comitato consultivo si rammarica del fatto che la nuova istituzione non avrà la competenza di ricevere, indagare e gestire azioni individuali.

68. 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.

#### Promozione e sostegno delle culture delle minoranze linguistiche (art. 5)

69. Gli orientamenti strategici della Confederazione relativi alla cultura sono definiti nel messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2021–2024 (di seguito denominato: messaggio sulla cultura), un documento che stabilisce l'insieme dei programmi e delle politiche in materia, adottato dal Consiglio federale e approvato dal Parlamento nel 2020<sup>31</sup>. I principali assi del sostegno alle minoranze linguistiche, già definiti nel precedente messaggio sulla cultura 2016–2020<sup>32</sup>, riguardano la promozione e il miglioramento delle lingue ufficiali della Confederazione all'interno dell'Amministrazione federale, il sostegno ai Cantoni plurilingui di Berna/Bern, Friburgo/Freiburg, Grigioni/Graubünden/Grischun e Vallese/Wallis per quanto concerne la responsabilità delle autorità in materia di promozione del plurilinguismo, il sistema giudiziario, l'amministrazione e le scuole nonché la salvaguardia e la promozione della lingua e della cultura italiana e romancia nei Cantoni del Ticino e dei Grigioni.

70. In virtù degli articoli 21 e 22 della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue, LLing)<sup>33</sup>, la Confederazione stanziava al Cantone dei Grigioni un contributo finanziario annuo di circa 5,2 milioni di franchi per misure destinate a salvaguardare e promuovere le lingue e culture romancia e italiana nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun<sup>34</sup>. Dal messaggio sulla cultura emerge che per gli anni 2021–2024

<sup>26</sup> *Articolo 10b capoverso 1* della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

<sup>27</sup> *Articolo 10b capoverso 3* della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

<sup>28</sup> *Articolo 10a capoverso 2* della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

<sup>29</sup> Cfr. [Creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani in Svizzera \(admin.ch\)](#).

<sup>30</sup> Principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali (Principi di Parigi), adottati con la Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e interpretati dal Sottocomitato per l'accreditamento dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI) nelle sue osservazioni generali, <https://ganhri.org/accreditation/>.

<sup>31</sup> [Il Consiglio federale adotta il messaggio sulla cultura 2021–2024 \(admin.ch\)](#).

<sup>32</sup> Messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020.

<sup>33</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/821/it>.

<sup>34</sup> [Rapporto statale](#), par. 28.

l'importo totale stanziato al Cantone dei Grigioni è pari a 21 milioni di franchi<sup>35</sup>.

71. Il 9 giugno 2021 l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha sottoscritto un accordo con il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun per la salvaguardia e la promozione della lingua e della cultura italiana e romancia per gli anni 2021–2024<sup>36</sup>. Uno dei punti centrali dell'accordo è la diversità linguistica e regionale: varie misure rafforzano il plurilinguismo dell'offerta culturale (traduzioni di progetti ed eventi culturali, spettacoli plurilingui) e mirano a uno scambio tra comunità linguistiche e regioni (tournée, spettacoli su altri palcoscenici e progetti culturali) nonché a una riflessione su questi temi. L'accordo prevede un sostegno ai bambini e ai giovani di lingua romancia che vivono al di fuori della loro zona tradizionale – nel Cantone o altrove – per studiare e vivere la loro lingua e la loro cultura. La Confederazione stanziava inoltre 400 000 franchi all'anno per sostenere le attività della diaspora romancia.

72. Taluni rappresentanti della minoranza romanciofona hanno dichiarato d'intrattenere un dialogo costante e costruttivo con le autorità per quanto concerne la promozione della lingua e delle attività culturali romance. Nel 2021, ad esempio, in collaborazione con il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, la Radiotelevisione Svizzera Rumantscha (RTR) e la Lia Rumantscha<sup>37</sup>, il DFAE ha lanciato la prima settimana internazionale della lingua romancia («Emna Rumantscha») in Svizzera e all'estero, con lo slogan «Rumantsch: in ferm toc Svizra» (il romancio: un tassello essenziale della Svizzera).

73. Attività culturali in lingua italiana finanziate dal Cantone del Ticino e dalla Confederazione sono organizzate nelle regioni italofone e anche al di fuori dell'area in cui l'italiano è tradizionalmente utilizzato (p. es. attività culturali a Berna).

74. Vengono organizzate attività culturali anche in lingua francese in zone dove non è la lingua principale (p. es. pubblicazioni e mostre del Museo di Murten/Morat, Festival des Lumières)<sup>38</sup>. Le autorità hanno sostenuto alcune attività culturali in lingua tedesca (p. es. il coro mennonita a Moron/Giura bernese).

75. Il Comitato consultivo accoglie con favore l'impegno forte e continuo profuso dalle autorità per garantire un sostegno finanziario alle culture e alle lingue delle minoranze linguistiche. Osserva inoltre che il sostegno finanziario concesso alle minoranze linguistiche non contribuisce solo alla salvaguardia delle loro culture, ma serve anche a far conoscere queste

lingue e culture al di fuori dell'area in cui sono tradizionalmente utilizzate (cfr. art. 10).

76. Inoltre, l'effettiva attuazione delle misure definite nel messaggio sulla cultura 2021–2024 e nell'accordo del 9 giugno 2021 aiuterà sia le autorità che le minoranze linguistiche a promuovere, in modo strutturato, le condizioni necessarie affinché le minoranze linguistiche possano sviluppare le loro lingue e le loro culture come elementi essenziali della loro identità e sostenere l'attuazione della Convenzione-quadro.

77. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a continuare a sostenere le lingue e le culture delle minoranze linguistiche, anche attraverso finanziamenti sostenibili.

#### Promozione e sostegno delle culture jensisch e sinti e manouche (art. 5)

78. Il messaggio sulla cultura prevede anche obiettivi strategici della Confederazione in materia di promozione e sostegno delle culture e delle identità degli Jenisch e dei Sinti e Manouche. Tali obiettivi hanno soprattutto a oggetto la creazione di aree di sosta e di passaggio e il sostegno a progetti culturali.

79. Dal 2017 l'UFC stanziava ogni anno 50 000 franchi a favore della promozione delle culture e delle identità degli Jenisch e dei Sinti e Manouche<sup>39</sup>. Queste risorse finanziarie, finalizzate a finanziare progetti culturali delle minoranze, sono assegnate dal Consiglio della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», in cui sono rappresentati in modo paritetico le organizzazioni delle minoranze e le autorità federali, cantonali e comunali. I fondi vengono assegnati alle organizzazioni delle minoranze in base a criteri definiti e comunicati in anticipo.

80. Inoltre, il piano d'azione della Confederazione per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom del 2016 prevede orientamenti in merito alla necessità di promuovere le culture jensisch, rom e sinti e manouche. Nel 2016 è stato istituito un gruppo di lavoro con l'intento di garantire l'attuazione di questo piano d'azione.

81. Rappresentanti delle minoranze jensisch e sinti e manouche hanno sottolineato la necessità di migliorare il riconoscimento e la percezione della loro cultura da parte della maggioranza della popolazione. Hanno inoltre dichiarato che i fondi messi a disposizione non sono sufficienti a svolgere le loro attività. In tale ambito hanno anche sottolineato la necessità di un dialogo

<sup>35</sup> Il Consiglio federale adotta il messaggio sulla cultura 2021–2024 (admin.ch).

<sup>36</sup> Rapporto statale, par. 28.

<sup>37</sup> La Lia Rumantscha è un'organizzazione mantello delle associazioni romance nei Grigioni/Graubünden/Grischun.

<sup>38</sup> Rapporto statale, par. 84.

<sup>39</sup> Rapporto statale, par. 151.

continuo, portato avanti tramite incontri regolari tra il Governo federale e tutti i rappresentanti delle minoranze jenisch e sinti e manouche, con l'obiettivo di rispondere alle loro esigenze culturali. Questo dialogo contribuirebbe anche a creare trasparenza per i finanziamenti.

82. Inoltre, la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade comprendono anche la possibilità di provvedere alla sussistenza delle proprie famiglie<sup>40</sup>. In tale contesto, i rappresentanti jenisch e sinti e manouche hanno sottolineato l'importanza di esercitare liberamente le loro attività professionali, principalmente come lavoratori indipendenti dediti al commercio (soprattutto al commercio ambulante) e all'artigianato tipici delle loro culture e identità.

83. Il Comitato consultivo è stato informato che la pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto negativo sull'esercizio delle attività professionali da parte degli Jenisch e dei Sinti e Manouche. A seguito dell'emergenza sanitaria, alcuni clienti hanno cancellato gli impegni lavorativi di Jenisch e Sinti e Manouche (p. es. nell'affilatura dei coltelli nelle cucine)<sup>41</sup>. È inoltre stato riferito che durante la pandemia sono state vietate le attività legate al commercio ambulante. Questo divieto non ha solo provocato una perdita di guadagno, ma ha anche costituito un ostacolo all'esercizio delle culture degli Jenisch e dei Sinti e Manouche.

84. Il Comitato consultivo ricorda che i finanziamenti disponibili per le attività culturali delle minoranze nazionali dovrebbero essere adeguati a garantire la salvaguardia della loro cultura e della loro identità. Ribadisce inoltre che il sostegno finanziario deve essere destinato, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade. Inoltre, in sede di decisione in merito all'assegnazione dei fondi, devono essere ascoltate e tenute in considerazione le preoccupazioni espresse dalle persone appartenenti a minoranze nazionali riguardo al diritto alla preservazione e allo sviluppo della loro identità e della loro cultura. Il Comitato consultivo desidera inoltre sottolineare che le culture jenisch e sinti e manouche, così come quella rom, comprendono un insieme distinto di valori e costumi con elementi importanti, come ad esempio vari rami dell'artigianato e mestieri tradizionali.

85. Il Comitato consultivo accoglie con favore il fatto che le autorità federali abbiano un approccio

strutturato ed essenzialmente basato sulle esigenze per la concessione del sostegno finalizzato alla protezione e alla promozione delle culture e delle identità jenisch e sinti e manouche. Ritiene tuttavia che i finanziamenti disponibili per gli Jenisch e i Sinti e Manouche non siano sufficienti per rispondere in modo completo e adeguato alle loro esigenze nell'ambito della cultura.

86. Il Comitato consultivo reputa inoltre che debbano essere promossi i mestieri tipici e le tradizioni degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, che costituiscono parte integrante delle loro culture e identità. Considerando l'impatto negativo della pandemia di COVID-19 sull'esercizio dei diritti culturali, economici e sociali delle minoranze jenisch e sinti e manouche con uno stile di vita itinerante, il Comitato consultivo ritiene che le autorità dovrebbero adottare alcune misure positive per aiutare tali minoranze a prevenire e mitigare le conseguenze negative delle crisi. Tali misure potrebbero ad esempio includere la riduzione delle tariffe delle aree di sosta o altri aiuti finanziari riservati a queste minoranze, nell'intento di garantire il pieno accesso delle persone appartenenti a minoranze nazionali ai diritti garantiti dall'articolo 5 della Convenzione-quadro. Si aspetta che le autorità valutino, in stretta collaborazione con le persone appartenenti alle minoranze interessate, le misure adottate e affrontino le eventuali lacune identificate.

87. Il Comitato consultivo invita le autorità a consultare regolarmente i rappresentanti delle minoranze jenisch e sinti e manouche in merito alle loro esigenze nell'ottica di un'efficace promozione della cultura e della storia delle minoranze e, ove necessario, a vagliare un ulteriore aumento degli aiuti finanziari per la promozione delle loro culture. Il finanziamento dovrebbe includere anche la promozione dell'artigianato e delle professioni tradizionali in quanto elementi importanti delle loro culture e identità.

88. Il Comitato consultivo chiede alle autorità di valutare, in stretta collaborazione con le minoranze interessate, le misure adottate per mitigare gli effetti socio-economici della pandemia di COVID-19, in particolare sulle persone appartenenti alle minoranze jenisch e sinti e manouche, e di affrontare le eventuali lacune identificate.

<sup>40</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 44.

<sup>41</sup> Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», Coronavirus et aires d'accueil pour Yéniches, Sintés et Roms nomades : recommandations actualisées en accord avec l'Office fédéral de la culture, A tous les offices cantonaux et communaux responsables des aires d'accueil pour Yéniches, Sintés et Roms, 3 marzo 2021.

## Aree di accoglienza e di transito degli Jenisch e dei Sinti e Manouche (art. 5)

89. 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. Attualmente la Svizzera dispone di 16 aree di sosta, 24 aree di passaggio e 7 aree di transito. Secondo l'ultimo rapporto<sup>42</sup>, il numero delle aree di sosta è aumentato di una unità (16 nel 2020, rispetto alle precedenti 15)<sup>43</sup>, mentre quello delle aree di passaggio è costantemente diminuito (32 nel 2016 e 24 nel 2020)<sup>44</sup>. Per quanto concerne le aree di transito, negli ultimi cinque anni la situazione è migliorata (7 nel 2020, rispetto alle precedenti 5)<sup>45</sup>.

90. In Svizzera vivono circa 30 000 Jenisch, di cui 2000-3000 conducono uno stile di vita nomade o seminomade<sup>46</sup>. Non sono disponibili dati precisi sui Sinti e Manouche, ma questo gruppo è molto più esiguo degli Jenisch. Secondo il rapporto della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (di seguito denominata: la fondazione) del 2021<sup>47</sup>, gli Jenisch e i Sinti avrebbero bisogno di 40-50 aree di sosta per esercitare la loro cultura. La residenza fissa è necessaria soprattutto in inverno, al di fuori dei periodi di viaggio, ma può esserlo anche in presenza di bambini in età scolare o persone malate. Per quanto concerne le aree di passaggio, solitamente utilizzate tra la primavera e l'autunno, il rapporto in oggetto identifica un fabbisogno di circa 80 unità<sup>48</sup>.

91. Con riferimento alle aree di transito, delle 7 esistenti solo 3 sono utilizzate su base temporanea<sup>49</sup>. Se determinate aree di passaggio possono essere utilizzate dagli stranieri con uno stile di vita itinerante, altre sono riservate esclusivamente ai cittadini nomadi svizzeri. Il fabbisogno di aree di transito è pertanto in aumento e i cittadini stranieri con uno stile di vita

itinerante si fermano spontaneamente in aree non riservate a loro. L'occupazione irregolare e la competizione per il poco spazio disponibile fanno sorgere conflitti con la popolazione locale e i gruppi jenisch e sinti e manouche con uno stile di vita itinerante (cfr. art. 6). Secondo il rapporto, sarebbero necessarie circa 10 aree di transito supplementari per colmare tale carenza<sup>50</sup>.

92. La situazione relativa alle aree di sosta e alle aree di passaggio per gli Jenisch e i Sinti e Manouche si è deteriorata durante la pandemia di COVID-19<sup>51</sup>. È stato riferito che alcuni Cantoni e Comuni hanno chiuso temporaneamente alcune aree di sosta esistenti; le persone con uno stile di vita itinerante sono pertanto state private della possibilità di esercitare liberamente la propria cultura e ulteriormente esposte a rischi sanitari durante la pandemia.

93. Taluni rappresentanti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche hanno dichiarato che la carenza di aree di sosta e aree di passaggio continua a rappresentare un serio problema e contribuisce a creare pregiudizi e ostilità nei loro confronti. Nel Cantone di San Gallo è ad esempio stata discussa la creazione di una nuova area di passaggio a Thal, ma il progetto non è stato eseguito dal Comune, presumibilmente per il timore di azioni legali intraprese dai cittadini contro la costruzione del sito. Rappresentanti della «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'organizzazione mantello degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, hanno presentato un ricorso contro la decisione del 20 maggio 2019, per mezzo della quale il Comune ha rigettato la proposta di creazione di una nuova area di passaggio<sup>52</sup>. Con decisione del 18 marzo 2021, il Tribunale amministrativo federale ha riconosciuto alla «Radgenossenschaft der Landstrasse» la legittimità a ricorrere contro la decisione in oggetto del Comune<sup>53</sup>. Alla fine il tribunale ha tuttavia respinto il ricorso. Di conseguenza, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha impugnato la decisione dinanzi al Tribunale

<sup>42</sup> Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», *Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse : Situation actuelle et nécessité d'agir*, 2021, disponibile qui [rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf).

<sup>43</sup> [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 48.

<sup>44</sup> Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», *Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse : Situation actuelle et nécessité d'agir*, 2021, pag. 21, 2021, disponibile qui [rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf).

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> <https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/sprachen-und-gesellschaft/minoranza-nazionale-jenisch-e-sinti/informazioni-di-approfondimento.html>

<sup>47</sup> Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», *Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse : Situation actuelle et nécessité d'agir*, 2021, loc. cit., disponibile qui [rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/rapport-2021-aires-daccueil-pour-les-yeniches-sintes-et-roms-nomades-en-suisse.pdf).

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid., pag. 5.

<sup>50</sup> Ibid., pag. 32.

<sup>51</sup> Ibid., pag. 18.

<sup>52</sup> [Rapporto statale](#), par. 157.

<sup>53</sup> Ibid.

federale<sup>54</sup> che, con decisione del 18 maggio 2022, ha respinto il ricorso argomentando che la «Radgenossenschaft der Landstrasse» non era stata in grado di provare che un numero sufficientemente elevato dei suoi membri avesse un interesse legale nel caso.

94. Inoltre, nel 2019 il Cantone di Neuchâtel ha deciso di creare un'area di passaggio per gli Jenisch e i Sinti e Manouche a Vaumarcus<sup>55</sup>. Le organizzazioni per la protezione della fauna selvatica WWF e Pro Natura hanno presentato un ricorso ordinario contro tale decisione. Il ricorso è stato accolto dal Tribunale amministrativo cantonale nel 2021 e il progetto di costruzione è stato interrotto<sup>56</sup>. Secondo le autorità, dal 2017, in attesa della creazione di un'area ufficiale, il Cantone di Neuchâtel ha fornito ai cittadini svizzeri con uno stile di vita itinerante un'area temporanea attrezzata per 20 roulotte.

95. Taluni rappresentanti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche hanno inoltre espresso rammarico per il fatto che il piano d'azione della Confederazione del 2016 per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom (di seguito denominato: piano d'azione)<sup>57</sup> non sia stato attuato con successo. Non sono state fissate scadenze precise, non sono state sviluppate misure concrete e non è stato istituito alcun meccanismo di monitoraggio per la sua effettiva attuazione. Inoltre, a seguito di un rapporto di valutazione intermedio sulla sua attuazione redatto nel 2018<sup>58</sup>, non sono stati organizzati incontri o eventi di monitoraggio per discuterne i risultati e le tappe successive (cfr. anche art. 15).

96. Secondo le autorità federali, la Confederazione e i Cantoni stanno lavorando congiuntamente per porre rimedio alla carenza di aree di sosta. Il piano d'azione del 2016 ha guidato l'intero lavoro svolto a livello federale e con le organizzazioni partner. Sono state assegnate risorse finanziarie ai Cantoni, destinate alla creazione di aree di sosta e aree di passaggio. Per quanto concerne le aree di transito, il Governo federale, sotto la direzione dell'UFC e in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e i Cantoni, sta elaborando un nuovo piano volto ad affrontare i problemi dei cittadini stranieri con uno stile di vita itinerante. Un esempio concreto è dato dal Cantone di Berna, dove nel febbraio del 2020 l'elettorato ha deciso di allestire un'area di

transito a Wileroltigen per i nomadi stranieri<sup>59</sup>. La messa in esercizio dell'area di transito è prevista per il 2024. Il Cantone di Berna sta inoltre allestendo ulteriori aree di sosta e aree di passaggio. In particolare, sono in fase di pianificazione o in costruzione le aree di Herzogenbuchsee, Muri ed Erlach<sup>60</sup>. Nel Cantone di Basilea-Città, nel mese di novembre del 2018 è stata inaugurata un'area di sosta e di transito con dieci piazzole<sup>61</sup>. L'area può essere usata da tutte le minoranze nomadi svizzere (Jenisch e Sinti e Manouche) e straniere con uno stile di vita itinerante<sup>62</sup>, in estate come area di transito e in inverno come area di sosta.

97. Il Comitato consultivo ribadisce che lo stile di vita nomade o seminomade degli Jenisch, dei Sinti e Manouche e dei Rom, siano essi cittadini svizzeri o stranieri, costituisce uno degli elementi essenziali della loro storia, cultura e identità. Sebbene l'allestimento di aree di stazionamento competa principalmente ai Cantoni, la Confederazione potrebbe esercitare un ruolo più 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.

98. Il Comitato consultivo accoglie con favore gli sforzi intrapresi dalla Confederazione e la sua volontà di porre rimedio alla carenza di aree di sosta, di passaggio e di transito pubbliche. In tale contesto, il Comitato consultivo sottolinea con soddisfazione la creazione di un'area di transito a Wileroltigen nel Cantone di Berna, che sarà riservata ai cittadini stranieri con uno stile di vita nomade. Il Comitato consultivo reputa che questo progetto possa servire da esempio agli altri Cantoni nell'ottica di un miglioramento della situazione. Si compiace inoltre del fatto che nella pianificazione di nuove aree sia le autorità federali che quelle cantonali tengano conto degli interessi dei cittadini stranieri con uno stile di vita nomade (cfr. anche art. 3).

99. Tuttavia, nonostante gli sforzi intrapresi dalla Confederazione e il sostegno finanziario assegnato ai Cantoni, il Comitato consultivo ritiene che di fatto le misure adottate siano insufficienti. Condividendo alcune osservazioni presentate dalla fondazione in merito alla carenza di aree di sosta, di passaggio e di transito pubbliche, esprime un profondo rammarico per il fatto che il piano d'azione del 2016 non sia stato attuato in modo adeguato per porre rimedio alla situazione. Il Comitato consultivo guarda con preoccupazione a questa

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> [Rapporto statale](#), par. 163.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> [Piano d'azione per Jenisch, Sinti e Rom: confermato l'orientamento scelto \(admin.ch\)](#).

<sup>58</sup> Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», Dipartimento federale dell'interno, Ufficio federale della cultura 2018b.

<sup>59</sup> [Rapporto statale](#), par. 146.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> [Rapporto statale](#), par. 163.

<sup>62</sup> Ibid.

situazione, che limita le possibilità degli Jenisch e dei Sinti e Manouche di mantenere il loro tradizionale stile di vita itinerante e non tiene conto del fatto che un crescente numero di giovani jenisch e sinti e manouche stia esprimendo il desiderio di mantenere viva questa tradizione.

100. Il Comitato consultivo esorta le autorità ai vari livelli ad aumentare il numero delle aree di sosta, di passaggio e di transito, lavorando in collaborazione con le parti interessate, comprese le comunità coinvolte.

101. Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità a istituire un meccanismo di monitoraggio per l'effettiva attuazione del piano d'azione per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e Manouche e dei Rom e a garantire la partecipazione alle procedure decisionali di tutte le parti interessate, incluse le persone appartenenti alle comunità coinvolte.

### Sosta spontanea (art. 5)

102. La legislazione federale non contiene una definizione di sosta spontanea<sup>63</sup>. I seguenti criteri derivano, tra le altre cose, dall'applicazione pratica di questo concetto: 1) la sosta avviene su un terreno che non è definito come area di sosta, di passaggio o di transito ufficiale; 2) la sosta avviene su un terreno privato (o, più raramente, su un terreno pubblico) di solito utilizzato per altre finalità (normalmente l'agricoltura); 3) i proprietari del terreno (normalmente agricoltori) e le persone con uno stile di vita nomade stipulano un contratto di affitto orale o scritto per la sosta; 4) la sosta è passeggera, cioè di solito avviene una o due volte all'anno per un periodo massimo di quattro settimane; 5) spesso i gruppi nomadi sono relativamente piccoli e i loro membri sono cittadini svizzeri o stranieri con uno stile di vita itinerante<sup>64</sup>.

103. Per quanto concerne il quadro giuridico che disciplina la sosta spontanea, diverse disposizioni settoriali contengono norme in merito. A livello federale, in virtù della legge federale sulla pianificazione del territorio, la sosta spontanea non richiede un'autorizzazione<sup>65</sup>. A livello cantonale, le situazioni giuridiche in materia di sosta spontanea divergono tra loro. Alcuni Cantoni hanno una legislazione che prevede norme esplicite sulla sosta spontanea e altri no<sup>66</sup>. La Confederazione descrive la sosta spontanea come un mezzo importante per

compensare temporaneamente la carenza di aree.

104. Gli interlocutori del Comitato consultivo hanno affermato che l'assenza di norme precise in materia di sosta spontanea crea alcune ambiguità su come esercitare tale sosta in pratica. Le diverse situazioni giuridiche dei Cantoni rendono la sosta spontanea difficile e imprevedibile. Gli interlocutori hanno menzionato anche altri ostacoli pratici, relativi all'attuazione di normative concernenti la destinazione d'uso del terreno o altri limiti di legge a livello comunale (cioè normative in materia di campeggi).

105. Il Comitato consultivo ritiene che l'assenza di norme giuridiche chiare e prevedibili in materia di sosta spontanea possa esporre gli Jenisch e i Sinti e Manouche con uno stile di vita nomade a un rischio di formalità eccessive, causando seri ostacoli allo stile di vita itinerante. Il Comitato consultivo sottolinea pertanto la necessità di adottare disposizioni e procedure giuridiche chiare e prevedibili per disciplinare la sosta spontanea.

106. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità comunali, cantonali e federali a definire e attuare norme giuridiche sulla sosta spontanea che rispettino i requisiti di chiarezza e prevedibilità, consultando le parti interessate, incluse le comunità coinvolte.

### Dialogo interculturale e rispetto reciproco (art. 6)

107. Alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno affermato che nella società prevale un clima generale di tolleranza nei confronti delle minoranze linguistiche. Adottando una vasta gamma di provvedimenti e programmi, le autorità federali, cantonali e comunali contribuiscono a creare un'atmosfera di rispetto e comprensione reciproci nei confronti delle minoranze linguistiche (cfr. art. 5). Il 23 settembre 2018 l'elettorato del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun ha respinto l'iniziativa popolare «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari»<sup>67</sup>, che mirava a limitare il numero delle lingue straniere insegnate nella scuola primaria del Cantone (cfr. art. 14). I rappresentanti della minoranza romanciofona hanno valutato positivamente l'esito del referendum. Le minoranze linguistiche hanno sottolineato la necessità di promuovere le lingue ufficiali della Confederazione sia all'interno dell'Amministrazione federale che nelle

<sup>63</sup> Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), « *Mode de vie nomade : la halte spontanée, Situation juridique, pratique et recommandations d'action* », 1° maggio 2020, pag. 5, disponibile qui [Halte spontanée - Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/italiano/la-halte-spontanee).

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), « *Mode de vie nomade : la halte spontanée, Situation juridique, pratique et recommandations d'action* », 1° maggio 2020, *loc.cit.*, disponibile qui [Halte spontanée - Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/italiano/la-halte-spontanee).

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Per ulteriori dettagli cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 60 e 105.

amministrazioni cantonali dei Cantoni bilingui e trilingui (cfr. art. 10 e 15).

108. L'indagine sullo «stile di vita nomade» condotta dall'UST nel 2019 mirava a presentare un quadro accurato delle problematiche derivanti dalla convivenza dei diversi gruppi che vivono nel Paese. L'indagine ha fornito informazioni dettagliate sull'accettazione sociale di uno stile di vita nomade in Svizzera. I due terzi della popolazione (il 67%) ritengono che le persone con uno stile di vita nomade facciano parte della diversità svizzera, mentre circa un terzo (il 31%) è di opinione contraria. Il 56% ritiene che la Svizzera dovrebbe fare di più per sostenere lo stile di vita nomade, mentre il 43% non è d'accordo. Sulla base di tali percentuali, l'indagine conclude che sebbene lo stile di vita nomade sia generalmente accettato, non c'è un forte consenso tra la popolazione sull'opportunità di fare di più per sostenerlo e promuoverlo<sup>68</sup>.

109. L'indagine ha inoltre dimostrato che la popolazione conosce poco gli Jenisch e i Sinti e Manouche. Se il 63% degli intervistati ritiene che la cultura delle minoranze con uno stile di vita nomade sia un arricchimento per la Svizzera, il 75% dichiara che siano necessari approfondimenti sulla storia e la cultura degli Jenisch e Sinti e Manouche. Rispondendo alla domanda specifica sugli atti commessi da Pro Juventute, l'82,4% degli intervistati li ha definiti «scioccanti». Fino agli anni Settanta, Pro Juventute attuò una politica semi-ufficiale che portò a rinchiudere i genitori Jenisch in istituti e a dare in adozione i loro figli a cittadini svizzeri più «normali»<sup>69</sup>. Nell'ambito dell'operazione «Bambini della strada», 600 bambini jenisch furono sottratti ai loro genitori<sup>70</sup>. Il 65,8% ha dichiarato di essere favorevole all'integrazione di questo background storico nei libri di testo scolastici (cfr. art. 12). Inoltre, benché la cultura di questi gruppi venga percepita come un arricchimento per la Svizzera, la maggioranza degli intervistati non ritiene sia necessario promuoverla<sup>71</sup>.

110. I rappresentanti degli Jenisch, dei Sinti e Manouche e dei Rom auspicano che la maggioranza della popolazione migliori la conoscenza della loro storia e delle loro culture. Gli Jenisch, i Sinti e Manouche e i Rom guardano con grande preoccupazione al fatto che la maggioranza della popolazione ignori la loro storia e non sia a conoscenza delle persone rom, sinti e jenisch che hanno perso la vita nell'Olocausto della Seconda guerra mondiale e delle violazioni dei diritti umani contro i bambini jenisch perpetrate da Pro Juventute. I programmi scolastici e il materiale didattico cantonale non

contengono sufficienti informazioni in merito (cfr. art. 12). Taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno anche menzionato il fatto che l'antiziganismo non è riconosciuto come forma specifica di razzismo.

111. I rappresentanti dei Rom hanno anche segnalato problemi in relazione alla loro inclusione nella società svizzera e all'uguaglianza di fronte alla legge. È stato menzionato anche il fatto che alcuni membri della comunità rom evitano di rivelare la loro appartenenza etnica temendo di subire discriminazioni. Per far fronte a questo problema sono necessarie azioni di sensibilizzazione sulla loro storia e la loro cultura. Hanno anche sottolineato la necessità di avere un dialogo continuo con le autorità. Hanno infine richiamato l'attenzione sulla necessità di ottenere un adeguato sostegno finanziario dalle autorità per esercitare le loro attività. Secondo la «Roma Foundation», negli ultimi quattro anni questo sostegno è stato insoddisfacente (sono cioè stati stanziati circa CHF 10 000 per un periodo di quattro anni a tutte le organizzazioni rom).

112. Per quanto concerne gli stranieri che si recano in Svizzera in estate e usufruiscono delle aree di transito riservate esclusivamente a loro (cfr. art. 3 e 5), è stato riferito che talvolta i rapporti tra questi stranieri e gli Jenisch, i Sinti e Manouche e i Rom di nazionalità svizzera sono tesi. In particolare, al Comitato è stato comunicato che alcuni gruppi sono restii a condividere le aree di stazionamento o a soggiornare in spazi utilizzati da stranieri con uno stile di vita nomade. Questa riluttanza è dovuta soprattutto al fatto che gli stranieri sono soliti viaggiare in gruppi numerosi e pertanto hanno esigenze diverse in termini di aree di stazionamento. La carenza di aree di stazionamento sta acuendo le tensioni (cfr. art. 5).

113. I rappresentanti della minoranza ebraica hanno riferito che negli ultimi anni gli episodi di antisemitismo sono aumentati a causa della pandemia di COVID-19. Nel rapporto del 2020 il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) ha rilevato 141 episodi di antisemitismo, con una tendenza all'aumento (+41% rispetto all'anno precedente). Gli episodi di antisemitismo sono stati registrati prevalentemente su Internet e nei media. L'ultimo rapporto della Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI) del 2021 indica un aumento dei casi di antisemitismo offline, soprattutto sotto forma di insulti e dichiarazioni, ma anche degli episodi online (con un aumento del 66% rispetto all'anno

<sup>68</sup> Cfr. rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», pag. 174, disponibile al seguente link: [Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» \(admin.ch\)](#).

<sup>69</sup> Cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 43.

<sup>70</sup> Cfr. sito web del Consiglio d'Europa e dell'OSCE/ODIHR dedicato al tema, disponibile al seguente link: [Switzerland \(coe.int\)](#).

<sup>71</sup> Cfr. rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», pag. 175, disponibile al seguente link: [Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» \(admin.ch\)](#).

precedente). Entrambe le organizzazioni hanno sottolineato l'impatto fortemente negativo della pandemia di COVID-19 sui discorsi d'odio, in particolare quelli online e nei post pubblicati nei social media dai sostenitori delle teorie complottiste e dai cosiddetti «ribelli del coronavirus». Questi discorsi d'odio creano un terreno fertile per tale discriminazione.

114. Il Comitato consultivo è stato anche informato dell'aumento del razzismo nei confronti dei musulmani, registrato in Svizzera negli ultimi anni. Dopo un repentino aumento nel 2015, dal 2016 la banca dati DoSyRa<sup>72</sup> rileva un numero costantemente elevato di casi di razzismo antimusulmano. Nel 2020 ne ha censiti 55 (su un totale di 572 segnalazioni) e nel 2019 altri 55 (su un totale di 352 segnalazioni)<sup>73</sup>. Frequenti sono anche i casi nella categoria affine dell'ostilità nei confronti di persone provenienti da Paesi arabi (46 nel 2020 e 28 nel 2019)<sup>74</sup>. Secondo il rapporto del 2021 della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, dopo la xenofobia e il razzismo contro i neri (cfr. sotto), la causa di discriminazione più frequente è rappresentata dal razzismo antimusulmano (53 casi)<sup>75</sup>. Il Comitato consultivo è stato informato che l'aumento del razzismo antimusulmano è legato anche all'iniziativa contro il velo integrale del marzo 2021 (iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso»)<sup>76</sup>.

115. Anche il rapporto del Servizio per la lotta al razzismo riferisce sul razzismo contro i neri<sup>77</sup>. La banca dati DoSyRa riporta 132 episodi di razzismo contro i neri su un totale di 352 casi di discriminazione razziale nel 2019<sup>78</sup> e 206 su un totale di 572 casi nel 2020<sup>79</sup>. Il razzismo contro i neri resta, dopo la xenofobia e l'ostilità nei confronti degli stranieri, il motivo di discriminazione più citato<sup>80</sup>. Secondo il rapporto del 2021 della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, che si basa sulla banca dati

DoSyRa, dopo la xenofobia (218 casi segnalati), il razzismo contro i neri è la causa di discriminazione più frequente (207 casi)<sup>81</sup>.

116. Il Comitato consultivo ribadisce che l'articolo 6 (par. 2) obbliga gli Stati parte a proteggere tutte le persone dalla violenza e dalla discriminazione fondate sull'appartenenza etnica e quindi non solo le persone appartenenti a minoranze nazionali<sup>82</sup>. Il Comitato consultivo ribadisce anche che un aumento dei crimini d'odio a sfondo xenofobo potrebbe avere ripercussioni sulle minoranze nazionali. Sottolinea inoltre che gli Stati parte sono tenuti ad adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa. Le minoranze non possono prosperare in una società in cui la diversità non è tollerata o serve da pretesto a crimini d'odio e alla discriminazione<sup>83</sup>.

117. In primo luogo, il Comitato consultivo si compiace del clima generale di rispetto che regna nella società nei confronti delle minoranze linguistiche, ma reputa che sia necessario intensificare l'impegno per promuovere la pratica del plurilinguismo e radicarla nell'Amministrazione federale e nelle amministrazioni dei Cantoni bilingui e trilingui (cfr. art. 10 e 15).

118. In secondo luogo, il Comitato consultivo sottolinea con soddisfazione i risultati dell'indagine sullo «stile di vita nomade», da cui risulta che la maggioranza degli intervistati ha un atteggiamento positivo nei confronti delle persone con uno stile di vita itinerante. Ciononostante, ritiene che la scarsa conoscenza che la maggioranza della popolazione ha della storia, delle culture e delle tradizioni degli Jenisch, dei Sinti e Manouche e dei Rom

<sup>72</sup> Sistema di documentazione nazionale del razzismo. Questo sistema di documentazione e monitoraggio è una banca dati comune per la gestione interna dei casi e il monitoraggio globale, nella quale i consultori che vi aderiscono registrano gli episodi di razzismo trattati nella loro attività di consulenza. I dati personali sensibili sono accessibili esclusivamente al consultorio che li ha immessi. Tutti gli altri dati forniscono il profilo anonimizzato dell'episodio censito.

<sup>73</sup> Cfr. rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» 2019/2020, pag. 145, disponibile al seguente link: [Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» \(admin.ch\)](#).

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo, «Rapporto sulla discriminazione razziale in Svizzera basato sui dati del sistema di documentazione del razzismo DoSyRa», disponibile al seguente link: [CFR: Monitoraggio nazionale -> Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio — Dicembre 2021 \(1368-F\) \(admin.ch\)](#).

<sup>76</sup> <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/07/switzerland-on-course-to-ban-wearing-of-burqa-and-niqab-in-public-places>.

<sup>77</sup> Cfr. rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», disponibile al seguente link: [Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» \(admin.ch\)](#).

<sup>78</sup> Nel 2020 sono state rielaborate le modalità di rilevazione del sistema di documentazione DoSyRa e quindi il numero di casi non può essere confrontato direttamente con quello degli anni precedenti. Le conclusioni sulla ripartizione dei casi restano paragonabili.

<sup>79</sup> Cfr. rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», pag. 155, disponibile al seguente link: [Rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera» \(admin.ch\)](#).

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Rete di consulenza per le vittime del razzismo, «Rapporto sulla discriminazione razziale in Svizzera basato sui dati del sistema di documentazione del razzismo DoSyRa», disponibile al seguente link: [CFR: Monitoraggio nazionale -> Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza. Gennaio — Dicembre 2021 \(1368-F\) \(admin.ch\)](#).

<sup>82</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commentaire thématique n° 4](#), par. 55.

<sup>83</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commentaire thématique n° 4](#), par. 55.



de Genève») con carne di maiale, prima di lanciarla contro l'edificio<sup>91</sup>. I rappresentanti della minoranza ebraica hanno inoltre affermato che desta grande preoccupazione il fatto che in Svizzera non esista una norma penale che vieti l'utilizzo di simboli che propagandano e glorificano il nazismo in pubblico. Hanno citato vari episodi avvenuti nel 2021. Ad esempio, a febbraio sulla porta d'ingresso della sinagoga di Bienne sono state incise scritte antisemite e una svastica. Un evento organizzato su Zoom nel gennaio del 2021 dalla Jüdische Liberale Gemeinde (JLG) di Zurigo, dedicato al Museo in Brunngrasse, è stato disturbato da numerose persone che mostravano immagini di Hitler e scritte oscene<sup>92</sup>.

126. Nel febbraio del 2022, nel suo parere su una mozione parlamentare, il Consiglio federale ha riconosciuto che «il fatto di mettere in mostra e strumentalizzare simboli del nazionalsocialismo può essere scioccante e gravoso, soprattutto per le vittime dell'Olocausto e i loro famigliari»<sup>93</sup>, ma ha affermato che «l'utilizzo pubblico di simboli razzisti senza scopi propagandistici viola soltanto indirettamente la dignità umana e la pace pubblica. È vero che la libertà di espressione (art. 16 della Costituzione federale [Cost; RS 101]) non vale in maniera assoluta, in quanto può essere limitata a tutela dei diritti di terzi. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale occorre tuttavia accettare che possano essere espresse anche opinioni disturbanti, seppur intollerabili per la maggioranza»<sup>94</sup>.

127. Taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno anche dichiarato che nell'intento di garantire agli Jenisch, ai Sinti e Manouche e ai Rom una eguaglianza piena ed effettiva in tutte le sfere della vita occorre condannare esplicitamente l'antiziganismo.

128. Visti gli elevati costi legati alla sicurezza cui devono far fronte in particolare le comunità ebraiche e musulmane, nel luglio del 2018 il Consiglio federale ha deciso di cofinanziare le spese necessarie all'applicazione dei provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle minoranze con bisogni particolari di protezione. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2023, le strutture delle minoranze con bisogni particolari di protezione riceveranno maggiori aiuti finanziari. Il 13 aprile del 2022 il Consiglio federale ha deciso che dal 2023 al 2027 gli aiuti finanziari passeranno da 0,5 a 2,5 milioni di franchi all'anno<sup>95</sup>. I contributi saranno stanziati per

finanziare in particolare le misure di protezione di natura edile e tecnica nonché piani integrali in materia di sicurezza<sup>96</sup>.

129. Il Comitato consultivo ribadisce inoltre che gli Stati parte sono tenuti ad adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica o religiosa. Ribadisce inoltre che ogni espressione di razzismo o intolleranza deve essere condannata con fermezza e, ove emergano profili di rilevanza penale, perseguita e sanzionata efficacemente.

130. Il Comitato consultivo esprime profonda preoccupazione per l'aumento dei crimini d'odio registrato negli ultimi anni. È anche preoccupato per il fatto che i crimini d'odio non vengono registrati come una categoria di reato separata dalle autorità di polizia. Altrettanto problematica risulta la mancanza di dati sui motivi alla base dei crimini d'odio.

131. Inoltre, pur accogliendo con favore gli aiuti finanziari volti a far fronte ai problemi di sicurezza lamentati da alcune comunità, il Comitato consultivo condivide pienamente le preoccupazioni della minoranza ebraica ed esprime apprensione per il fatto che in Svizzera non esista una norma penale che vieti l'utilizzo di simboli che propagandano e glorificano il nazismo in pubblico.

132. 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.

133. 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.

134. 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.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Cfr. anche [Rapporto sull'antisemitismo della FSCI e della GRA \(swissjews.ch\)](#).

<sup>93</sup> Per ulteriori informazioni cfr. sito Internet del Parlamento svizzero, disponibile qui [21.4354 | Nessuna glorificazione del Terzo Reich. Vietare senza eccezioni la simbolica nazista in pubblico | Oggetto | Il Parlamento svizzero \(parlament.ch\)](#).

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> [Protezione delle minoranze: previsti maggiori aiuti finanziari \(admin.ch\)](#).

<sup>96</sup> Ibid.

## Accesso ai media (art. 9)

135. Il fornitore del servizio pubblico di radiotelevisione SRG SSR continua a garantire la messa in onda di diversi programmi televisivi interamente in lingue minoritarie. Nell'attuale concessione, entrata in vigore il 1° gennaio 2019 e valida fino al 31 dicembre 2024, il Consiglio federale ha chiesto esplicitamente alla SSR di promuovere lo scambio linguistico tra regioni diverse e ha inserito l'obbligo di presentare un rendiconto a questo proposito<sup>97</sup>. Va tuttavia rilevato che nella concessione SSR non figurano requisiti quantitativi<sup>98</sup>. L'UFC è l'organo responsabile di verificare che la SSR soddisfi i requisiti sanciti nella concessione<sup>99</sup>.

136. La copertura giornalistica in lingua italiana nei Cantoni del Ticino e dei Grigioni/Graubünden/Grischun è assicurata dalle redazioni di Lugano e Coira. Dal 2017 la Confederazione e il Cantone dei Grigioni finanziano inoltre congiuntamente un'offerta per i grigionesi di lingua italiana fornita dall'agenzia di stampa Keystone-ATS<sup>100</sup>.

137. Sebbene siano stati riferiti miglioramenti in relazione al servizio di traduzione dei comunicati stampa in italiano del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, l'organizzazione Pro Grigioni Italiano resta critica rispetto alla rappresentazione mediatica della regione in generale. In particolare, negli anni della sua esistenza il corrispondente del servizio Keystone-ATS è cambiato tre volte, minando la stabilità e la continuità del servizio. Anche il valore aggiunto di Keystone-ATS è stato messo in discussione. I giornali locali quali ad esempio *Grigione Italiano* e *Voce del San Bernardino* nonché i portali di media online *laBregaglia.ch*, *ilBernina.ch* e *ilMoesano.ch* non sembrano trarre grandi benefici dal servizio, dato che spesso ricevono dall'ATS le stesse informazioni contenute nei comunicati stampa ufficiali delle autorità (già tradotte in italiano). Pro Grigioni Italiano ritiene che la figura del corrispondente in lingua italiana di ATS per i Grigioni debba concentrarsi sullo sviluppo di contenuti diversi rispetto alle informazioni ufficiali diffuse dalle autorità.

138. Per quanto concerne la copertura in lingua romancia, visto il futuro incerto del giornale *La Quotidiana*, nel 2019 la Confederazione e il

Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun hanno avviato, insieme alla Lia Rumantscha, il progetto «Medias rumantschas 2019» in modo da sostenere e promuovere i media in lingua romancia<sup>101</sup>. Attiva dal 2020, la Fundaziun Medias Rumantschas (FMR), che succede all'Agentura da Novitads Rumantscha (ANR)<sup>102</sup>, è una fondazione indipendente che promuove la produzione di testi giornalistici in romancio. Sia le autorità federali che cantonali forniscono alla Fundaziun Medias Rumantschas un sostegno finanziario di 1,8 milioni di franchi all'anno<sup>103</sup>.

139. Alcuni rappresentanti delle persone parlanti romancio hanno dichiarato di essere generalmente soddisfatti della copertura in lingua romancia nei media radiotelevisivi.

140. Il Rapporto statale, facendo riferimento ad alcuni esempi<sup>104</sup>, constata alcuni sviluppi positivi in relazione alla copertura mediatica delle questioni concernenti le minoranze jensch e sinti e manouche. Ad esempio, nel Cantone di Friburgo, il quotidiano locale *La Liberté* ha dedicato diversi articoli di fondo alla minoranza jensch<sup>105</sup>.

141. Al contrario, rappresentanti delle minoranze jensch e sinti e manouche hanno sottolineato che l'immagine delle loro comunità veicolata dai media è generalmente negativa. Nel suo rapporto 2019/2020, il Servizio per la lotta al razzismo constata che i preconcetti contro le persone con un modo di vita nomade sono particolarmente duri a morire<sup>106</sup>. Al Servizio vengono ripetutamente segnalati episodi stigmatizzanti e intrisi di pregiudizi nei confronti delle persone con uno stile di vita itinerante. Il Comitato consultivo constata che le persone appartenenti alle minoranze jensch e sinti e manouche hanno dimostrato una scarsa conoscenza del meccanismo di reclamo e di monitoraggio dei contenuti dei media già esistente, gestito dal Consiglio svizzero della stampa. Alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno inoltre sottolineato la necessità di lanciare programmi sulla cultura, sulle tradizioni e sulla storia delle minoranze jensch e sinti e manouche. Questi programmi contribuirebbero alla promozione del dialogo interculturale.

142. Il Comitato consultivo condivide l'opinione complessivamente positiva dei rappresentanti

<sup>97</sup> [Rapporto statale](#), par. 39.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> [Rapporto statale](#), par. 40.

<sup>101</sup> [Rapporto statale](#), par. 66.

<sup>102</sup> [Rapporto statale](#), par. 67.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> [Rapporto statale](#), par. 220-223.

<sup>105</sup> [Rapporto statale](#), par. 221. Secondo lo stesso paragrafo, nel marzo del 2020 è stata pubblicata un'intervista all'animatrice pastorale cattolica degli Jensch intitolata «Une place pour les Yéniches va de soi» (un posto per gli Jensch è cosa ovvia). Un articolo del 19 febbraio 2021 intitolato «Un hivernage au coeur de Fribourg» (Svernare nel cuore di Friburgo) descrive la vita quotidiana di sei famiglie jensch friburghesi che conducono uno stile di vita itinerante. Un altro esempio positivo è quello del servizio sugli Jensch, Sinti e Manouche e Rom della televisione locale bernese «TeleBärn».

<sup>106</sup> Rapporto 2019/2020 del Servizio per la lotta al razzismo, «Discriminazione razziale in Svizzera», pag. 181, disponibile qui [Pubblicazioni \(admin.ch\)](#).

delle minoranze linguistiche in relazione alla copertura mediatica in lingua italiana e romancia. Accoglie inoltre con favore il sostegno finanziario accordato dalle autorità federali e cantonali e volto a promuovere l'uso delle lingue italiana e romancia nei media. Inoltre, nonostante la valutazione nel complesso positiva, il Comitato consultivo reputa che le autorità dovrebbero affrontare i problemi evidenziati dalla minoranza linguistica italiana in relazione alle attività dell'agenzia Keystone-ATS nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun.

143. Il Comitato consultivo prende inoltre atto degli esempi positivi citati nel Rapporto statale. Nell'intento di creare le premesse necessarie alla promozione del pluralismo culturale nei media, auspica tuttavia un ulteriore rafforzamento della copertura mediatica degli eventi culturali, delle tradizioni e della storia delle persone appartenenti alle minoranze jensch e sinti e manouche, garantendo una loro partecipazione attiva. In tale contesto, il Comitato consultivo ricorda che al fine di riflettere la diversità culturale e linguistica esistente nella società, il servizio pubblico di radiotelevisione deve garantire un'adeguata presenza delle persone appartenenti alle minoranze e delle loro lingue. Sottolinea pertanto che le autorità svizzere dovrebbero consultare i rappresentanti delle minoranze nazionali per identificare le loro esigenze in materia di creazione di programmi mediatici relativi alle loro culture, alle loro tradizioni e alla loro storia nonché nell'ottica dei possibili contributi che tali minoranze potrebbero fornire alla realizzazione dei contenuti.

144. Inoltre, per quanto concerne la copertura mediatica negativa segnalata dai rappresentanti delle minoranze jensch e sinti e manouche, il Comitato consultivo ritiene che sarebbero utili azioni di sensibilizzazione in relazione ai meccanismi di monitoraggio e reclamo esistenti. Ne è un esempio il Consiglio svizzero della stampa, che consente alle persone interessate di presentare reclami.

145. 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 jensch 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 jensch e sinti e manouche in relazione al meccanismo di reclamo e monitoraggio dei contenuti dei media già esistente, gestito dal Consiglio svizzero della stampa.

146. 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.

## Promozione e uso delle lingue minoritarie a livello federale (art. 10)

147. La LLing disciplina l'uso delle lingue ufficiali da parte e nei confronti delle autorità federali, la promozione della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche, il sostegno dei Cantoni plurilingui nell'adempimento dei loro compiti speciali e il sostegno ai Cantoni dei Grigioni/Graubünden/Grischun e del Ticino per le misure a favore del romancio e dell'italiano. In virtù della Costituzione federale, le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia (art. 70 cpv. 1 Cost.). Chi si rivolge a un'autorità federale può farlo nella lingua ufficiale di sua scelta.

148. Gli interlocutori del Comitato consultivo hanno dichiarato che a livello generale le disposizioni della LLing e dell'ordinanza sui servizi linguistici (OSLing) sono rispettate. Ciononostante, l'italiano viene ancora trascurato, soprattutto nelle offerte di lavoro pubblicate dall'Amministrazione federale, che a volte fanno riferimento esclusivamente al requisito della conoscenza fluente del tedesco. Taluni rappresentanti delle persone parlanti romancio hanno criticato il fatto che pochissimi documenti delle autorità federali sono disponibili in romancio.

149. Il Comitato consultivo ribadisce che le autorità dovrebbero garantire, anche tramite un sostegno finanziario, che le autorità competenti intraprendano le misure necessarie per dare attuazione all'articolo 10 (par. 2) della Convenzione-quadro, in particolare per quanto concerne le risorse umane (assunzione di personale qualificato sotto il profilo linguistico, corsi di lingue e mobilità del personale esistente) e le disposizioni in materia di traduzione e interpretazione.

150. Il Comitato consultivo sottolinea con soddisfazione gli sforzi continui profusi dalle autorità federali per la promozione del plurilinguismo nella loro amministrazione, ma ritiene altresì che l'uso della lingua italiana dovrebbe essere ulteriormente incoraggiato, soprattutto nelle offerte di lavoro pubblicate dall'Amministrazione federale. Inoltre, i documenti emessi dalle autorità federali e le campagne di informazione promosse dall'Amministrazione federale e indirizzate a tutta la popolazione svizzera dovrebbero essere redatte anche in romancio.

151. Il Comitato consultivo invita le autorità a promuovere ulteriormente le possibilità di utilizzo della lingua italiana attraverso l'assunzione di personale qualificato sotto il profilo linguistico.

152. Il Comitato consultivo invita le autorità federali a definire, in consultazione con i

rappresentanti dei parlanti romancio, le informazioni da tradurre in romancio.

### Uso delle lingue minoritarie nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun (art. 10)

153. La legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun del 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 e di ricevere una risposta nella medesima lingua. I deputati del Parlamento cantonale sono liberi di esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta e di richiedere traduzioni dei documenti nella lingua ufficiale che capiscono.

154. Nel 2021 il Governo cantonale ha deciso di istituire un nuovo servizio di coordinamento, denominato «Amministrazione plurilingue». Questo servizio ha il compito di sostenere i dipartimenti dell'amministrazione cantonale nell'attuazione dei requisiti della legislazione linguistica, ma anche di consigliare i Comuni su questioni relative all'uso dell'italiano e del romancio. I romanciofoni hanno accolto con favore la nuova posizione creata il 1° marzo 2022 all'interno del Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, con il compito di monitorare l'attuazione della legislazione relativa alla lingua romancia sia a livello cantonale che comunale e garantire il pieno rispetto della legge cantonale sulle lingue.

155. Nel 2023 verrà introdotta l'interpretazione simultanea dei dibattiti del Parlamento cantonale (Gran Consiglio). Secondo le autorità, è garantito l'accesso ai documenti dell'amministrazione e del Parlamento cantonali in lingua italiana. Gli annunci di lavoro dell'amministrazione cantonale vengono inoltre pubblicati in italiano e sottolineano che «la conoscenza dell'italiano è auspicabile o costituisce titolo preferenziale».

156. Taluni rappresentanti dei parlanti italiano hanno accolto con favore la decisione del Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun d'introdurre l'interpretazione simultanea delle sue sedute a partire dal 2023. Hanno inoltre confermato che la disponibilità dei documenti ufficiali in lingua italiana è migliorata, pur dichiarando che è ancora insufficiente alla luce del fatto che alcuni documenti ufficiali e parti del sito Internet del Cantone non sono ancora stati tradotti in italiano. Inoltre, la comunicazione con le autorità cantonali avviene ancora prevalentemente in tedesco. Le autorità cantonali hanno ad esempio gestito la comunicazione sulla pandemia di COVID-19 prima in tedesco e poi in italiano, purtroppo con un notevole ritardo nella traduzione. La Pro Grigioni Italiano ha riscontrato problemi nei bandi di concorso dell'amministrazione cantonale, che

non tengono in considerazione il panorama linguistico cantonale e che di fatto rendono l'accesso agli italofoeni più difficile. Per quanto concerne la comunicazione in italiano con i Comuni, alcune autorità, tra cui l'Ispettorato del registro fondiario e l'Ufficio per lo sviluppo del territorio, utilizzano il tedesco nei Comuni di lingua italiana (Bregaglia/Poschiavo). Infine, nell'ambito della comunicazione con le autorità regionali, i documenti ufficiali e i verbali non sono tradotti in italiano nella regione multilingue di Maloja.

157. Taluni rappresentanti dei parlanti romancio hanno sottolineato che esiste un dialogo continuo e costruttivo con le autorità, teso a garantire un migliore utilizzo del romancio all'interno dell'amministrazione cantonale. In tale contesto, vengono proposti corsi di lingue gratuiti a tutto il personale dell'amministrazione, dei tribunali e delle istituzioni cantonali. Persistono tuttavia alcuni problemi, in particolare per quanto concerne la traduzione di alcuni documenti e la comunicazione con le autorità cantonali e comunali. Con riferimento alle autorità giudiziarie, l'uso del romancio nei procedimenti è consentito, ma raramente i suoi parlanti si avvalgono di questa possibilità.

158. Il Comitato consultivo saluta con favore i miglioramenti introdotti in merito all'uso dell'italiano e del romancio nell'amministrazione cantonale. Sottolinea inoltre positivamente l'introduzione dell'interpretazione simultanea nel Parlamento cantonale a partire dal 2023.

159. Il Comitato consultivo si rammarica tuttavia del fatto che i parlanti italiano continuano a incontrare i problemi sopra menzionati, in particolare per quanto concerne la traduzione di documenti e le carenze in materia di comunicazione da parte delle autorità regionali cantonali. Onde porre rimedio a tale situazione, il Comitato consultivo suggerisce l'assunzione di persone di lingua italiana e l'organizzazione di corsi di lingua italiana gratuiti per le amministrazioni cantonali e regionali interessate. Nel contempo, il Comitato consultivo suggerisce di organizzare delle consultazioni tra le autorità cantonali e le minoranze linguistiche di lingua italiana per definire le informazioni da tradurre in italiano.

160. Il Comitato consultivo ritiene altresì necessario promuovere l'uso della lingua romancia all'interno dell'amministrazione cantonale e comunale. Considera inoltre che i parlanti romancio debbano essere informati circa la possibilità di utilizzare la loro lingua dinanzi ai tribunali.

161. Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità ad intensificare gli sforzi tesi a promuovere l'uso delle lingue italiana e romancia in seno all'amministrazione del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun.

## Indicazioni topografiche e altri cartelli e iscrizioni nei Cantoni bilingui e trilingui (art. 11)

162. Conformemente all'articolo 49 capoverso 1 dell'ordinanza sulla segnaletica stradale (OSStr), 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 popolazione. La stessa soglia trova applicazione anche lungo le strade cantonali e comunali.

163. Alcuni interlocutori del Comitato consultivo hanno segnalato problemi relativi alla toponomastica bilingue. In particolare, solo pochi Comuni hanno nomi bilingui ufficiali e ancora meno hanno nomi bilingui delle strade. È stato inoltre segnalato che nelle stazioni ferroviarie dei Cantoni bilingui e plurilingui le Ferrovie federali svizzere non hanno applicato correttamente i toponimi e la segnaletica.

164. Il Comitato consultivo ha anche incoraggiato gli Stati parte a promuovere l'esercizio dei diritti sanciti dall'articolo 11 paragrafo 3 nelle situazioni in cui le condizioni non risultano formalmente soddisfatte, ma l'attuazione di tali diritti servirebbe a promuovere una società aperta, in cui il plurilinguismo sia incoraggiato come riflesso della diversità. La lingua riveste infatti un'importanza particolare nell'espressione e nella preservazione dell'identità delle minoranze nonché nella promozione dell'accesso ai diritti e nelle relazioni<sup>107</sup>. Laddove esistano soglie numeriche, il Comitato consultivo ribadisce l'invito agli Stati parte ad adottare un approccio di applicazione flessibile, tarato in funzione del contesto<sup>108</sup>.

165. Il Comitato consultivo ritiene che la percentuale per l'introduzione della segnaletica bilingue fissata dall'OSStr sia troppo elevata. Auspica pertanto una certa flessibilità nell'applicazione della soglia prevista dall'ordinanza in oggetto.

166. Il Comitato consultivo invita sia le autorità cantonali che comunali ad applicare in modo flessibile ogni soglia numerica in materia di segnaletica bilingue e multilingue.

## Istruzione interculturale e materiali didattici e di apprendimento (art. 12)

167. La competenza legislativa in materia di istruzione spetta ai Cantoni. La Confederazione

ha pertanto un ruolo sussidiario nell'ambito dell'elaborazione del materiale didattico. L'UFC sostiene il progetto della «Radgenossenschaft der Landstrasse» concernente la preparazione di un supporto didattico per il livello primario, intitolato «Jenisch, Sinti e Rom – minoranze sconosciute» («Jenische, Sinti, Roma – unbekannte Minderheiten»)<sup>109</sup>. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle minoranze jenisch, sinti e manouche e rom partecipa all'elaborazione di questo materiale.

168. Taluni rappresentanti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche hanno dichiarato che l'inclusione nei programmi scolastici e nei materiali didattici della loro storia, incluso il ricordo delle vittime rom, jenisch e sinti e manouche dell'Olocausto, riveste per loro un'importanza prioritaria. L'obiettivo è costruire una cultura di comprensione e rispetto reciproci nelle scuole (cfr. art. 6). La consapevolezza storica e la conoscenza di tutti gli studenti contribuirebbero a promuovere una sensibilizzazione nei confronti del fatto che gli Jenisch, i Sinti e Manouche e i Rom sono parte integrante della società svizzera.

169. In virtù della Raccomandazione CM/Rec(2020)2 del Comitato dei Ministri<sup>110</sup>, nel mese di dicembre 2020 al Parlamento federale è stata depositata un'interpellanza per inserire la storia di Rom, Sinti e Jenisch nei programmi d'insegnamento e nel materiale didattico delle scuole<sup>111</sup>. Nella risposta del 3 febbraio 2021 il Consiglio federale ha ricordato che la Confederazione non può imporre direttamente ai Cantoni contenuti o forme di insegnamento<sup>112</sup>. Può però contribuire a sviluppare modelli o progetti didattici da rendere successivamente disponibili per l'utilizzo nelle scuole.

170. Inoltre, taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno affermato che i programmi scolastici e i libri di testo pubblicati dai Cantoni non contengono informazioni esaurienti sulla presenza degli ebrei in Svizzera quale parte integrante e preziosa della società.

171. Il Comitato consultivo ribadisce che le autorità dovrebbero garantire che l'istruzione fornisca conoscenze adeguate e complete sulle minoranze nazionali e sulla loro storia. L'insegnamento e l'apprendimento della storia dovrebbero prevedere un approccio basato su prospettive multiple, definito in stretta consultazione con le persone appartenenti a minoranze nazionali. L'obiettivo è accrescere la consapevolezza sulle minoranze nazionali come parte integrante della società. Il Comitato

<sup>107</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commentaire thématique n° 4](#), par. 79.

<sup>108</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commentaire thématique n° 4](#), par. 80.

<sup>109</sup> [Rapporto statale](#), par. 179.

<sup>110</sup> [Raccomandazione CM/Rec\(2020\)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa sull'inclusione della storia dei Rom e/o dei Viaggianti nei programmi scolastici e nei materiali didattici](#), adottata dal Comitato dei Ministri il 1° luglio 2020 in occasione della 1380ª riunione dei Deputati dei Ministri.

<sup>111</sup> [Rapporto statale](#), par. 182.

<sup>112</sup> Ibid.

consultivo sottolinea che l'apprendimento e l'insegnamento dell'Olocausto e delle violazioni dei diritti umani commesse in passato sono fondamentali nell'ottica della prevenzione di futuri crimini contro l'umanità.

172. Il Comitato consultivo ritiene che gli Stati parte della Convenzione-quadro siano tenuti a rivedere regolarmente i programmi scolastici e i libri di testo in materie quali la storia, la religione e la letteratura, nell'intento di garantire che venga rispecchiata la diversità delle culture e delle identità e siano promossi il rispetto reciproco e la comunicazione interculturale. In tale contesto, il Comitato consultivo sottolinea l'importanza della Raccomandazione CM/Rec(2020)2 del Comitato dei Ministri e ritiene che la storia dei Rom, degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, insegnamento dell'Olocausto incluso, dovrebbe essere parte integrante dei programmi scolastici e dei materiali didattici.

173. Il Comitato consultivo reputa inoltre che l'insegnamento e l'apprendimento circa il contributo fornito dalla minoranza ebraica alla storia della Svizzera svolgano un ruolo di estrema importanza.

174. Il Comitato consultivo esorta le autorità di ogni Cantone a inserire e intensificare l'insegnamento della 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 l'insegnamento degli atti commessi da Pro Juventute dovrebbe far parte dei programmi scolastici e dei materiali didattici e di apprendimento.

175. Il Comitato consultivo invita le autorità cantonali a includere nei materiali didattici e di apprendimento informazioni sulla presenza storica della minoranza ebraica in Svizzera e sul contributo che essa ha fornito alla storia svizzera.

#### **Effettivo accesso all'istruzione (art. 12)**

176. Come già menzionato, la politica in materia di istruzione è di competenza dei Cantoni. In alcuni Cantoni, in cui il numero delle aree di sosta per gli Jenisch e i Sinti e Manouche è relativamente alto, sono previste soluzioni specifiche istituzionali, mentre in altri, dove la sosta interessa solo singole famiglie, gli insegnanti cercano soluzioni ad hoc per i bambini e gli allievi dallo stile di vita nomade.

177. Nel Cantone di Berna tutti i bambini e i giovani jenisch e sinti e manouche nomadi frequentano la scuola pubblica durante i mesi invernali (da ottobre a marzo)<sup>113</sup>. La Direzione cantonale dell'istruzione e della cultura ha

definito le linee guida della scuola dell'obbligo per gli allievi con uno stile di vita nomade<sup>114</sup>. Ciascuna delle tre scuole cantonali interessate ha inoltre stilato un piano interno che definisce le condizioni per integrare gli allievi nelle lezioni<sup>115</sup>. Nel Cantone di Friburgo il Consiglio di Stato si impegna a migliorare la scolarizzazione dei bambini jenisch nel quadro della sua roadmap per la gestione delle minoranze nomadi sia nei mesi invernali che in quelli estivi. Per attuare questo obiettivo, nel 2021 è stato lanciato il progetto «École en route». Il progetto prevede l'assunzione di un insegnante specializzato che fungerà da persona di contatto per tutte le famiglie e assicurerà un sostegno individuale per gli alunni e le alunne<sup>116</sup>.

178. Nel Cantone di Zurigo, il Dipartimento dell'istruzione ha pubblicato un promemoria, che funge da ausilio per scuole e genitori per garantire la buona e costante scolarizzazione dei bambini con uno stile di vita nomade. Nel Cantone di Argovia, il Dipartimento dell'istruzione, della cultura e dello sport ha condotto un sondaggio presso le scuole e i Comuni in merito alle esperienze fatte con bambini che hanno uno stile di vita nomade, come parte dei lavori preliminari concernenti la revisione del piano di gestione dei nomadi nel Cantone («Konzept Fahrende im Kanton Aargau»)<sup>117</sup>. Secondo le autorità, i risultati sono stati poi integrati nella nuova strategia.

179. La possibilità di studiare a casa è disciplinata in modo diverso da Cantone a Cantone. In alcuni è vietata mentre in altri è ammessa. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) è consapevole delle difficoltà da affrontare in questo ambito, in particolare dal punto di vista dell'equità e delle pari opportunità<sup>118</sup>.

180. Taluni rappresentanti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche hanno riferito di una buona collaborazione tra genitori e insegnanti. Sono tuttavia emersi alcuni problemi in relazione all'allontanamento dei bambini dalla scuola durante la stagione itinerante (cioè l'estate), con una conseguente scolarizzazione incompleta dei bambini interessati. Hanno inoltre riferito che, a causa della situazione socio-economica, durante la pandemia di COVID-19 la didattica a distanza è stata più difficile perché alcune famiglie non disponevano dei dispositivi elettronici necessari.

181. Il Comitato consultivo ribadisce che occorre sviluppare approcci di apprendimento e insegnamento flessibili, adeguati alle persone con uno stile di vita nomade, e coinvolgere le famiglie interessate nello sviluppo di nuovi

<sup>113</sup> [Rapporto statale](#), par. 174.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> [Rapporto statale](#), par. 175.

progetti, al fine di garantire e conciliare il diritto dei bambini all'istruzione e il diritto di scegliere uno stile di vita nomade.

182. Il Comitato consultivo sottolinea con soddisfazione l'attività di sensibilizzazione portata avanti da alcuni Cantoni e tesa a garantire la compatibilità dello stile di vita nomade con la scuola. Si tratta di esempi di buone pratiche che dovrebbero guidare anche altri Cantoni. Le autorità dovrebbero inoltre cercare di garantire che nella misura del possibile la didattica a distanza non penalizzi i ragazzi appartenenti alle minoranze jensch e sinti e manouche rispetto ai coetanei facenti parte della popolazione maggioritaria.

183. Per quanto concerne l'istruzione durante la pandemia di COVID-19, il Comitato consultivo è allarmato per le segnalazioni pervenute in relazione a un ridotto accesso all'istruzione per i bambini jensch e sinti e manouche e alla mancanza di dispositivi elettronici che hanno dovuto fronteggiare. Si aspetta che le autorità valutino le misure adottate e, in consultazione con le persone appartenenti alle minoranze interessate, pongano rimedio alle carenze identificate.

184. Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità a garantire l'effettiva istruzione obbligatoria e a ridurre l'assenteismo scolastico tra i bambini jensch e sinti e manouche. Le autorità dovrebbero proseguire il loro impegno teso ad accogliere i bambini e i genitori con uno stile di vita nomade nel sistema educativo, al fine di conciliare il diritto all'istruzione e il diritto di scegliere uno stile di vita nomade.

185. Il Comitato consultivo invita le autorità di tutti i Cantoni a proseguire lo sviluppo, in stretta consultazione con le famiglie interessate, di soluzioni di insegnamento e apprendimento flessibili e adeguate alle persone con stili di vita nomade.

### **Insegnamento delle lingue minoritarie e nelle lingue minoritarie (art. 14)**

186. Nelle scuole primarie e secondarie, l'insegnamento è impartito nella lingua o nelle lingue ufficiali del Cantone. Nei Cantoni bilingui o trilingui, le lezioni si tengono nella lingua o nelle lingue ufficiali del Comune.

187. L'italiano e il romancio sono utilizzati come lingue di insegnamento a tutti i livelli nei Comuni in cui queste lingue sono ufficiali o co-ufficiali. Taluni rappresentanti della minoranza italoфона hanno riferito di ritardi ricorrenti nella pubblicazione dei materiali didattici in italiano nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun. Le autorità cantonali dei Grigioni/Graubünden/Grischun hanno sottolineato che per risolvere tale problema sono

in fase di sviluppo diversi materiali didattici. Alcuni rappresentanti della minoranza romanciofona hanno lodato il lavoro delle autorità cantonali dei Grigioni/Graubünden/Grischun nel fornire materiale didattico in lingua romancia.

188. Il messaggio sulla cultura 2021–2024 (cfr. art. 5) cerca di promuovere l'insegnamento, l'uso e la trasmissione intergenerazionale dell'italiano e del romancio al di fuori dei Cantoni tradizionalmente abitati da persone appartenenti a queste comunità linguistiche (cioè Ticino e Grigioni/Graubünden/Grischun per gli italoфoni e Grigioni/Graubünden/Grischun per i romancioфoni).

189. Come indicato sopra (cfr. art. 6), il 23 settembre 2018 l'elettorato del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun ha respinto l'iniziativa popolare «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari»<sup>119</sup>, che mirava a limitare il numero delle lingue straniere insegnate nella scuola primaria del Cantone.

190. Il Comitato consultivo ribadisce che una delle finalità dell'insegnamento delle lingue minoritarie è conservare o acquisire un livello di competenza linguistica e di alfabetizzazione che consenta agli studenti di utilizzare la lingua nella vita pubblica e privata e di trasmetterla alla generazione successiva. Alla luce del fenomeno dell'urbanizzazione, il Comitato consultivo sottolinea che le autorità dovrebbero adottare misure positive per promuovere l'insegnamento nelle lingue minoritarie e delle lingue minoritarie al di fuori delle aree in cui sono tradizionalmente usate.

191. Il Comitato consultivo accoglie con favore gli sforzi intrapresi dalle autorità per adattarsi a queste mutate circostanze e promuovere i diritti delle minoranze linguistiche al di fuori della loro area di insediamento tradizionale. Nel contempo, incoraggia a garantire una piena attuazione delle pertinenti parti del messaggio sulla cultura per rendere pratica ed efficace la protezione dei diritti garantiti dalla Convenzione-quadro.

192. Il Comitato consultivo accoglie con favore gli sforzi intrapresi dalle autorità cantonali per quanto concerne la traduzione dei materiali didattici in italiano e ritiene si debba proseguire in tale direzione.

193. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali e cantonali interessate a promuovere 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 a queste minoranze.

### **Partecipazione agli affari pubblici e ai processi decisionali – minoranze jensch, sinti e manouche ed ebraiche (art. 15)**

<sup>119</sup> Per ulteriori dettagli cfr. [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 60 e 105.

194. A livello federale non esiste 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 e la delegazione svizzera dell'«International Holocaust Remembrance Alliance». All'interno della Commissione federale contro il razzismo un seggio è riservato a un rappresentante dei Rom (cfr. art. 3).

195. Per quanto riguarda i processi legislativi a livello federale, la procedura di consultazione è la fase legislativa preliminare. Secondo le autorità, le organizzazioni che rappresentano le minoranze jenisch e sinti e manouche possono iscriversi nell'elenco dei partecipanti alla consultazione ed essere consultate dall'Amministrazione federale sugli oggetti che le riguardano. Inoltre chiunque può abbonarsi alla pubblicazione dei comunicati online concernenti le procedure di consultazione e dare la propria opinione anche se non è stato espressamente invitato a farlo.

196. Secondo il Rapporto statale, in conformità con le raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri a seguito del quarto ciclo di monitoraggio sull'attuazione della Convenzione-quadro, il Cantone di Argovia ha istituito un servizio specializzato per le richieste di Jenisch e Sinti e Manouche e delle organizzazioni mantello delle persone con uno stile di vita nomade. Il servizio fornisce consulenza e sostiene i gestori delle aree di stazionamento nell'interesse di un funzionamento ordinato, partecipa ai progetti concernenti lo sviluppo di tali aree e, se del caso, funge da mediatore. Il Cantone di Zurigo ha istituito un servizio per le persone con uno stile di vita nomade, insediato nell'ufficio dello sviluppo territoriale della Direzione costruzioni cantonale. Il servizio funge da punto di contatto (nel Cantone e al di fuori) per le questioni concernenti lo stile di vita nomade nel Cantone. Deve inoltre garantire che le richieste di queste minoranze siano incluse nei processi decisionali a livello cantonale. Inoltre, altri Cantoni dispongono di piattaforme di scambio, come ad esempio la «Cellula operativa nomadi» del Cantone Ticino, che si occupa delle questioni relative alle persone con uno stile di vita itinerante. Nel Cantone di Basilea-Città si tiene ogni anno la tavola rotonda «Fahrendenplatz», che riunisce rappresentanti delle minoranze jenisch e sinti e manouche e serve da piattaforma di scambio con le autorità competenti per discutere questioni concernenti queste comunità.

197. Secondo la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», occorre coinvolgere di più i nomadi svizzeri jenisch e sinti e manouche nei processi partecipativi. Ad esempio per quanto

riguarda la realizzazione di aree di sosta, dovrebbero avere la possibilità di partecipare ai progetti di pianificazione territoriale e di allestimento (anche a livello di piani d'utilizzazione dei Comuni) ed essere in grado di intraprendere azioni legali.

198. Taluni rappresentanti degli Jenisch e Sinti e Manouche hanno sottolineato con rammarico che non esistono norme specifiche sulla loro partecipazione alle procedure decisionali a tutti i livelli (federale, cantonale, comunale). Hanno anche sottolineato la loro scarsa influenza sulle procedure decisionali in generale. 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<sup>120</sup>. In tale contesto hanno anche espresso preoccupazione per l'insufficiente livello di partecipazione alla vita economica e sociale. La situazione è peggiorata in particolare a causa della pandemia di COVID-19.

199. Inoltre, alcuni rappresentanti delle minoranze hanno ricordato che la competenza a prestare consulenza sociale alle vittime dell'operazione «Bambini della strada» era stata precedentemente garantita dall'organizzazione «Naschet Jenische». Tuttavia, dato che l'organizzazione ha annunciato la conclusione delle sue attività, la competenza per quanto riguarda la consulenza sociale è stata trasferita alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Questo avvicendamento è stato criticato dall'organizzazione «Radgenossenschaft der Landstrasse», che ritiene che tali attività debbano essere condotte da un'organizzazione che rappresenti esclusivamente la minoranza jenisch e non da una fondazione composta, oltre che da rappresentanti di organizzazioni delle minoranze, anche da rappresentanti di Governo di tutti i livelli. Per quanto concerne il piano d'azione della Confederazione per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom, taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno sottolineato con rammarico di avere solo una limitata capacità di garantirne il corretto monitoraggio, dato che le autorità non sono riuscite ad assicurare una loro adeguata partecipazione alla procedura di attuazione (cfr. art. 5).

200. Per quanto concerne la procedura di consultazione relativa a una legislazione adottata a livello cantonale, taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno dichiarato che gli Jenisch e i Sinti e Manouche non sono stati consultati sulla legge sullo stazionamento delle comunità nomadi (*Loi sur le stationnement des communautés nomades*), entrata in vigore il 1°

<sup>120</sup> [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 119.

aprile 2018 nel Cantone di Neuchâtel, che riguardava direttamente i loro diritti (cfr. art. 4).

201. Per quanto concerne la minoranza ebraica, la Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI) e la Piattaforma degli ebrei liberali in Svizzera (PELS) partecipano alle discussioni in materia di diritti umani, libertà di religione, razzismo, discorsi d'incitamento all'odio e politiche di integrazione. Il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) incontra a intervalli regolari gli attori politici della Svizzera francese nel contesto delle elezioni cantonali. L'obiettivo è soprattutto quello di discutere sulle politiche pubbliche volte a combattere la discriminazione<sup>121</sup>. Le organizzazioni ebraiche sono incluse nella lista dei partecipanti alle procedure di consultazione dell'Amministrazione federale e sono quindi consultate sulle questioni che le riguardano<sup>122</sup>. La minoranza ebraica è stata inoltre strettamente coinvolta nelle attività del gruppo di lavoro della Confederazione che hanno portato all'adozione dell'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione<sup>123</sup> (cfr. art. 6). Ciononostante, gli interlocutori del Comitato consultivo hanno riferito che sono necessari ulteriori miglioramenti al fine di assicurare una più ampia partecipazione della minoranza ebraica al processo decisionale.

202. Il Comitato consultivo ribadisce che l'effettiva partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali in vari ambiti della vita pubblica è essenziale per garantire la coesione sociale e lo sviluppo di una società realmente democratica. Il grado di partecipazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali a tutti gli ambiti della vita pubblica può essere considerato uno degli indicatori del livello di pluralismo e democrazia di una società<sup>124</sup>. Il Comitato consultivo ribadisce che l'effettiva partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali richiede che esse possano esercitare un'influenza sostanziale sul processo decisionale e per quanto possibile condividere la responsabilità delle decisioni prese.

203. Nonostante le misure positive adottate dalle autorità per garantire la partecipazione delle organizzazioni jensch e sinti e manouche al processo di consultazione sulle questioni che le riguardano, il Comitato consultivo sottolinea con preoccupazione una generale mancanza di influenza di tali organizzazioni nel processo politico e legislativo sia a livello federale che cantonale. Il Comitato consultivo ritiene che la

mancanza di un meccanismo di consultazione permanente o di organismi consultivi a tutti i livelli, specifici per gli Jensch e i Sint e Manouche nonché per le minoranze ebraiche, rappresenti per tali minoranze un ostacolo a esprimere le loro istanze e preoccupazioni in modo concertato ed efficiente.

204. Inoltre, il Comitato consultivo si rammarica del fatto che le autorità non abbiano coinvolto adeguatamente i rappresentanti delle persone appartenenti alle etnie jensch e sinti e manouche nel monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione per il miglioramento delle condizioni della vita nomade e la promozione della cultura degli Jensch, dei Sint e dei Rom. Sottolinea inoltre con rammarico il fatto che non siano state organizzate attività di monitoraggio per valutare le specifiche misure adottate nella pratica per garantire l'attuazione del piano d'azione (cfr. art. 5).

205. Il Comitato consultivo invita le autorità federali e cantonali a garantire l'effettiva partecipazione di rappresentanti delle minoranze jensch, sinti e manouch ed ebraiche agli affari pubblici sia a livello federale che cantonale mediante l'istituzione di organi consultivi permanenti che riflettano anche la diversità all'interno delle minoranze. Le autorità sono tenute a garantire che i rappresentanti delle minoranze possano effettivamente partecipare a ogni processo legislativo che possa avere un impatto sulla loro condizione e sui loro diritti.

206. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali e cantonali a garantire che gli Jensch e i Sint e Manouche siano attivamente coinvolti nell'attuazione e nel monitoraggio di tutti i piani d'azione e/o programmi volti a promuovere le loro culture e tradizioni. Occorrerebbe inoltre monitorare strettamente l'attuazione di tali piani e/o programmi d'azione e valutare il loro impatto, in stretta collaborazione con i rappresentanti delle minoranze interessate, nell'intento di adattarli e rafforzarli.

#### Partecipazione alle politiche pubbliche e alla vita economica e sociale – minoranze linguistiche (art. 15)

207. Come osservato nel Quarto parere sulla Svizzera<sup>125</sup>, non esiste un sistema di quota per la composizione del Consiglio federale. Storicamente i membri francofoni o italo-foni vi hanno sempre occupato almeno due seggi. Attualmente ne fanno parte quattro germanofoni, due francofoni e un italo-fono.

<sup>121</sup> [Rapporto statale](#), par. 207.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> [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](#), adottato il 27 febbraio 2008, par. 1 e 8.

<sup>125</sup> [Quarto parere sulla Svizzera](#), adottato dal Comitato consultivo, par. 113.

208. L'articolo 7 dell'ordinanza sulle lingue prevede le seguenti fasce percentuali di rappresentanza delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale. Tedesco: 68,5–70,5%; francese: 21,5–23,5% italiano: 6,5–8,5% e romancio: 0.5–1.0%. A parità di qualifica, vengono assunti prioritariamente i candidati provenienti da comunità linguistiche sottorappresentate nell'unità amministrativa interessata. Tale preferenza è accordata in particolare per i quadri.

209. Il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun intende promuovere l'uso dell'italiano e del romancio nella vita economica e sociale nel contesto dei progetti di digitalizzazione. Un gruppo di lavoro composto da una rappresentanza dell'amministrazione cantonale e delle organizzazioni linguistiche romancia e italiana ha inoltre elaborato circa 80 proposte di misure finalizzate a promuovere queste lingue, per esempio nell'amministrazione cantonale e nella vita economica e sociale.

210. Taluni interlocutori del Comitato consultivo hanno sottolineato la necessità di incoraggiare e facilitare l'uso dell'italiano e del romancio nella vita economica e sociale sia all'interno che all'esterno delle zone in cui queste lingue sono tradizionalmente utilizzate.

211. L'associazione di difesa della lingua tedesca BADEM (*Bund der angestammten deutschsprachigen Minderheiten in der Schweiz*), che rappresenta le minoranze germanofone in vari Cantoni, ha comunicato al Comitato consultivo il suo desiderio di avviare un dialogo istituzionalizzato con le autorità federali e cantonali sulle loro proposte in materia di formazione bilingue (tedesco con francese o italiano) e sull'uso del tedesco da parte delle amministrazioni locali.

212. Il Comitato consultivo ricorda che l'articolo 15 della Convenzione-quadro prevede la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici. Per quanto concerne la partecipazione agli affari pubblici, il Comitato consultivo ribadisce 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, a meccanismi di consultazione o meccanismi di autonomia culturale<sup>126</sup>.

213. Il Comitato consultivo accoglie con favore gli sforzi delle autorità cantonali dei Grigioni/Graubünden/Grischun per quanto concerne la promozione dell'italiano e del romancio, ma auspica l'adozione di ulteriori misure volte a garantire l'uso di queste lingue,

soprattutto nella vita economica e sociale (negozi, ospedali, attività di assistenza sociale ecc.) sia all'interno che all'esterno delle zone in cui sono tradizionalmente utilizzate. Le autorità potrebbero approfondire l'esame delle proposte avanzate dai rappresentanti delle minoranze germanofone per promuovere l'uso del tedesco, in particolare nelle amministrazioni locali.

214. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a perseverare nel loro impegno teso a rafforzare il plurilinguismo a livello federale, esortandole in particolare a garantire una presenza effettiva e proporzionale delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche in seno alle strutture dell'Amministrazione federale, soprattutto per quanto concerne i funzionari italo-foni e romanciofoni.

215. Il Comitato consultivo esorta le autorità a incoraggiare e facilitare l'uso dell'italiano e del romancio nella vita economica e sociale sia all'interno che all'esterno delle zone in cui queste lingue sono tradizionalmente utilizzate.

216. Invita le autorità federali e cantonali interessate a vagliare con i rappresentanti delle minoranze germanofone l'adozione di misure volte a promuovere l'uso del tedesco, in particolare nelle amministrazioni locali.

#### Cooperazione bilaterale e multilaterale (art. 17 e 18)

217. La Commissione culturale Consultiva (Consulta) assicura la promozione delle relazioni bilaterali, degli scambi culturali e della cooperazione in materia di istruzione superiore tra la Svizzera e l'Italia.

218. La minoranza romanciofona ha dichiarato che vengono organizzati scambi occasionali con i ladini dell'Alto Adige (Italia).

219. Obiettivo principale del Consiglio è il riconoscimento del gruppo etnico jenisch come minoranza nazionale nei Paesi in cui è presente e il rispetto dell'autodesignazione «jenisch» da parte del Consiglio d'Europa.

220. Pur sottolineando che la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali compete principalmente alle autorità dello Stato in cui risiedono, il Comitato consultivo ricorda che gli accordi bilaterali, così come la cooperazione transfrontaliera informale, possono contribuire a promuovere i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali.

221. Il Comitato consultivo ritiene opportuno promuovere ulteriormente le relazioni italo-svizzere, compresa la cooperazione transfrontaliera a livello di autorità regionali e comunali. Anche alla luce dell'impegno attivo della Svizzera in seno al Comitato di esperti ad hoc sulle questioni relative ai Rom (CAHROM) e al Comitato di esperti sui Rom e sulle

<sup>126</sup> [Comitato consultivo della Convenzione-quadro. Commentaire thématique n° 2](#), pag. 6.

problematiche dei Rom (ADI-ROM), il Comitato consultivo ritiene che le autorità potrebbero adottare misure positive per promuovere relazioni bilaterali e multilaterali in relazione agli Jenisch e ai Sinti e Manouche con i Paesi interessati.

222. Il Comitato consultivo esorta le autorità a facilitare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera e a sostenere lo sviluppo di relazioni bilaterali e multilaterali.

Il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è un organismo indipendente che assiste il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella valutazione dell'idoneità delle misure adottate dalle parti della Convenzione-quadro per dare attuazione ai principi in essa contenuti.

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, definisce i principi che gli Stati devono rispettare e gli obiettivi che devono raggiungere al fine di garantire la protezione delle minoranze nazionali. Il testo della Convenzione-quadro è disponibile in inglese, francese, tedesco, italiano, romancio, romani e altre lingue.

Il presente parere contiene la valutazione redatta dal Comitato consultivo a seguito della sua quinta visita in Svizzera.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

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

Include 46 Stati membri, compresi tutti i Paesi dell'Unione europea.

Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono segnatari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto.

La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE