

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/IV(2018)004
(Italian language version)

**Comments of the Government of Switzerland on the Fourth Opinion of the
Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for
the Protection of National Minorities by Switzerland - received on 7 December
2018**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

**Quarto Parere sulla Svizzera adottato dal
Comitato consultivo della Convenzione-quadro
del Consiglio d'Europa per la protezione delle
minoranze nazionali
e
Commenti del Governo svizzero**

Dicembre 2018

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Il 31 maggio 2018, in occasione della sua 62esima seduta, il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (di seguito «Convenzione-quadro») ha adottato il suo quarto Parere sulla Svizzera, trasmesso al Rappresentante permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa il 6 luglio 2018. La Svizzera è stata quindi invitata a presentare i propri commenti per iscritto entro il 6 novembre 2018, data in seguito prorogata d'intesa con la Segreteria della Convenzione-quadro.

La visita in Svizzera di una delegazione del Comitato consultivo dal 5 all'8 marzo 2018 ha permesso a quest'ultimo di ottenere, nella massima trasparenza, tutte le informazioni di cui aveva bisogno per la sua valutazione e alle autorità svizzere di ricordare l'importanza che attribuiscono al dialogo costruttivo condotto con il Comitato consultivo. In occasione della visita, la delegazione del Comitato consultivo ha avuto modo di tenere incontri bilaterali con rappresentanti di tutte le minoranze nazionali riconosciute, ossia le minoranze linguistiche nazionali nonché le minoranze jenisch, sinti e manouche ed ebraiche. Altri incontri sono stati organizzati con rappresentanti della comunità rom e musulmana, con vari esponenti dell'Amministrazione federale, delle autorità cantonali e comunali nonché con parlamentari federali e rappresentanti delle OGN e del mondo accademico. Un valore aggiunto al soggiorno in Svizzera della delegazione del Comitato consultivo è stato apportato dalle visite nei Cantoni di Friburgo e di Berna, nella fattispecie a due aree di passaggio usate da persone straniere con stile di vita nomade e a un'area di stazionamento occupata da Jenisch, Sinti e Manouche svizzeri, nonché dalla visita a Coira e dagli incontri con le autorità grigionesi e con i rappresentanti delle minoranze italofone e romanciofone. Grazie a questi incontri e a queste visite, la delegazione del Comitato consultivo è riuscita a farsi un'idea concreta e precisa della situazione delle persone appartenenti a una minoranza nazionale o ad altre comunità minoritarie in Svizzera.

Le autorità svizzere hanno accolto con grande interesse il quarto Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo. Le constatazioni dettagliate e approfondite del Comitato consultivo confermano l'accuratezza con cui ha esaminato la situazione delle minoranze in Svizzera. Le raccomandazioni equilibrate formulate all'attenzione delle autorità svizzere tengono conto dei diversi interessi in gioco. Le autorità svizzere accolgono con favore l'opportunità loro concessa di formulare commenti.

I commenti qui formulati sono indirizzati alle autorità del Consiglio d'Europa da parte del Consiglio federale svizzero, competente in materia di affari esteri e garante del rispetto degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Numerosi settori, in particolare la pianificazione del territorio e l'istruzione, rientrano tuttavia nella sfera di competenza dei Cantoni, ai quali compete l'attuazione della Convenzione-quadro in questi ambiti.

La stesura dei commenti è stata coordinata dalla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), in collaborazione con tutti i servizi interessati dell'Amministrazione federale, ovvero:

- l'Ufficio federale della cultura (UFC);
- il Servizio per la lotta al razzismo (SLR);
- l'Ufficio federale di statistica (UST);
- l'Ufficio federale di giustizia (UFG);
- la delegata federale al plurilinguismo;

- i Servizi linguistici centrali della Cancelleria federale;
- l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM);
- la Segreteria di Stato dell'economia (SECO);
- il delegato della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

Anche la Commissione federale contro il razzismo (CFR), una commissione extraparlamentare e indipendente, ha partecipato alla stesura dei presenti commenti.

Tutti i Cantoni, così come la Conferenza dei governi cantonali (CdC), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), sono stati invitati a esprimere le proprie posizioni; anche i Comuni e le città sono stati consultati attraverso le rispettive associazioni di rappresentanza, al pari della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

I presenti commenti, analogamente al quarto rapporto del Governo svizzero sull'applicazione della Convenzione-quadro, sono stati redatti e tradotti nelle quattro lingue nazionali svizzere, ovvero in francese, tedesco, italiano e romancio. Anche il quarto Parere del Comitato consultivo, trasmesso alle autorità svizzere in inglese e francese, è stato tradotto in queste quattro lingue a cura della Confederazione. Tutti questi documenti saranno pubblicati sul sito ufficiale del DDIP.

Per agevolare la lettura, i commenti delle autorità svizzere sono stati inseriti direttamente nel documento del quarto Parere sulla Svizzera e sono riconoscibili per il loro sfondo grigio. Il «Riassunto» e le «Osservazioni principali» del quarto Parere vengono commentati nel dettaglio nei punti appropriati della sezione «Commenti ai singoli articoli», mentre le «Raccomandazioni di intervento immediato» vengono commentate sia nella sezione «Commenti ai singoli articoli» sia nell'elenco finale delle raccomandazioni che figura nelle conclusioni.

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

Quarto parere sulla Svizzera – adottato il 31 maggio 2018

Riassunto

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

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

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

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

Raccomandazioni di intervento immediato

- Intensificare gli sforzi delle autorità federali per sensibilizzare il grande pubblico alla legislazione in vigore contro le discriminazioni e riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni; facilitare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime di pratiche discriminatorie la possibilità di accedere alla giustizia, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; creare il prima possibile un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi, garantendone soprattutto l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di

promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato; creare istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) a livello federale e cantonale.

- Destinare, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, il necessario sostegno finanziario a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, anche garantendo alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» risorse umane e finanziarie sufficienti a consentirle di adempiere la propria missione e di raggiungere le comunità interessate; adottare il prima possibile il progetto di piano d'azione della Confederazione sugli Jenisch e i Sinti e Manouche e attuarne immediatamente i provvedimenti; sensibilizzare il grande pubblico agli stili di vita dei nomadi; procedere all'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento osservando la scadenza definita nel progetto di piano d'azione.

- Condannare sistematicamente e tempestivamente qualsivoglia manifestazioni d'intolleranza, di qualsiasi tipo – tra cui antiziganismo, antisemitismo o islamofobia –, in particolare nel discorso pubblico; condurre indagini sistematiche su queste dichiarazioni e avviare azioni penali contro chi le pronuncia; garantire alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la possibilità di difendere i propri diritti davanti ai tribunali in qualità di vittime di discorso di incitamento all'odio, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; avviare il monitoraggio e l'applicazione immediati, a livello federale e cantonale, di tutti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

I. Osservazioni principali

Procedura di controllo

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

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

Panoramica sulla situazione attuale

15. Nel corso degli anni il sistema di protezione dei diritti delle minoranze ha avuto uno sviluppo costante in Svizzera, che continua ad attribuire notevole importanza ai diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, come testimonia in particolare la sua applicazione della Convenzione-quadro. Il Paese è formato da 26 Cantoni sovrani, come sancito dall'articolo 3 della Costituzione federale della Svizzera². I Cantoni dispongono di una propria costituzione e di propri organi legislativi, giudiziari, fiscali e amministrativi. La competenza delle istituzioni federali si limita agli ambiti specificati nella Costituzione federale. I Cantoni sono a loro volta suddivisi in Comuni, le cui competenze, disciplinate principalmente dalle costituzioni cantonali, possono variare a seconda dei Cantoni. Conformemente al principio di sussidiarietà stabilito nell'articolo 5 della Costituzione federale, le autorità federali dispongono di un potere di intervento limitato negli ambiti di

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

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

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

Correzione: il principio di sussidiarietà è previsto dall'articolo 5a della Costituzione federale.

Correzione: la CDPE (EDK in tedesco) è la «Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione».

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

Occorre sottolineare che, in base all'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione federale, «il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia».

17. Le autorità svizzere hanno deciso di rinunciare al termine generico «nomadi svizzeri» e di utilizzare invece la denominazione specifica «Jenisch e Sinti e Manouche». Queste espressioni includono le persone con stili di vita nomade, seminomade o sedentario. Malgrado gli sforzi delle autorità federali e di alcuni Cantoni, persiste la mancanza di aree di transito e di sosta. La creazione di nuovi spazi pubblici per queste minoranze, che si tratti di aree di sosta per l'inverno, di aree di passaggio per il periodo estivo o di aree di transito, è un tema

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

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

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

politicamente delicato, soprattutto sul piano locale; il rischio che provvedimenti in tal senso provochino un'iniziativa popolare (vale a dire un voto locale, detto «votazione») scoraggia gli eletti a impegnarsi a fondo per risolvere questo problema (cfr. art. 5). Le modifiche recentemente apportate alla legge federale sul commercio ambulante rischiano di limitare ulteriormente le soste spontanee su terreni privati (cfr. art. 5) e di compromettere l'integrazione socioeconomica dei gruppi itineranti (cfr. art. 15). In questo contesto si registra un aumento degli episodi di intolleranza nei confronti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, che si palesa anche nei discorsi politici e su Internet; inoltre, nel periodo di controllo si sono svolte manifestazioni contro la creazione di aree di stazionamento. Pure i media veicolano un'immagine poco favorevole di queste comunità, che rimangono una minoranza misconosciuta dalla maggioranza, tanto da non figurare nelle statistiche sulla discriminazione malgrado le informazioni in senso contrario provenienti dalla società civile. Il Comitato consultivo ha constatato che le autorità pubbliche promuovono regolarmente delle iniziative per ovviare a tale situazione (cfr. capitolo «Valutazione delle misure adottate in applicazione delle altre raccomandazioni del terzo ciclo»). A livello federale è prevista l'attuazione di un piano d'azione (di seguito denominato «progetto di piano d'azione della Confederazione»), elaborato dal gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera», che tenga in debita considerazione tutti i fattori in gioco, tra cui la promozione delle culture e della storia jenisch nonché i problemi particolari legati all'istruzione. La partecipazione alla vita pubblica degli Jenisch e dei Sinti e Manouche (cfr. art. 15) è ostacolata dall'assenza di un sistema di rappresentanza permanente a tutti i livelli (anche sul piano intercantonale e cantonale).

È possibile fare le seguenti precisazioni:

1° *Per opporsi a un atto legislativo cantonale o comunale, la popolazione di un Cantone o di un Comune può lanciare un referendum (non un'iniziativa).*

2° *Le statistiche sulla discriminazione considerano anche le comunità jenisch, sinti e rom: il rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», pubblicato ogni due anni dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR), analizza infatti la situazione degli Jenisch e dei Sinti e Manouche sedentari o nomadi in Svizzera (pagg. 105 segg. del rapporto 2016), così come quella dei Rom in Svizzera (pagg. 111 segg. del rapporto 2016):*

<https://www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ara/resoconto-periodico-e-monitoraggio/rapporto.html>

Nel quadro dell'«Indagine sulla convivenza in Svizzera», il modulo di approfondimento «Omnibus», che verrà realizzato nel 2019, si occuperà inoltre della discriminazione nei confronti dello stile di vita nomade in Svizzera.

3° *Il progetto di piano d'azione della Confederazione per gli Jenisch, i Sinti e i Rom prevede che nelle scuole non venga trattata solo la storia degli Jenisch, ma anche quella dei Sinti e Manouche e dei Rom.*

18. La politica di lotta contro le discriminazioni e la relativa legislazione non hanno conosciuto sviluppi (cfr. art. 4); inoltre emerge la necessità di combattere con maggiore efficacia il discorso di incitamento all'odio (cfr. art. 6). A tale riguardo, nell'ultimo periodo di controllo sono stati segnalati problemi di sicurezza che hanno interessato in particolare la minoranza ebraica (cfr. art. 6). Per rimediare a questa situazione sono in corso di elaborazione misure preventive. La libertà e il pluralismo dei media sono adeguatamente tutelati; i mezzi di

comunicazione pubblici trasmettono nelle quattro lingue nazionali. La recente bocciatura dell'iniziativa «No Billag» (cfr. art. 9) ha evidenziato che la difesa del plurilinguismo costituisce un'istanza ampiamente condivisa dalla popolazione. Come richiesto dalla legge federale sulle lingue, la rappresentanza proporzionale delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale sarà presto raggiunta (cfr. art. 10). Ulteriori sforzi sono invece necessari per centrare tale obiettivo a livello cantonale, in particolare per quanto riguarda il Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun.

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

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

20. Permane un divario significativo tra le statistiche fornite dai tribunali concernenti il discorso di incitamento all'odio e la discriminazione da un lato, e, dall'altro, i dati raccolti dalle organizzazioni non governative che operano in quest'ambito. Gli Jenisch, i Sinti e Manouche nonché i membri delle comunità ebraiche e musulmane continuano a essere il bersaglio di comportamenti ostili; sono state segnalate anche aggressioni fisiche nei loro confronti⁶. Inoltre sono aumentate le espressioni pubbliche di ostilità verso gli appartenenti a questi gruppi minoritari, in particolare sulle reti sociali⁷, anche da parte di esponenti politici; la condanna ufficiale e immediata di questi atti non è sistematica. Vanno accolte positivamente alcune iniziative preventive, in particolare quelle promosse dalla Commissione federale contro il razzismo, come la campagna per la tolleranza e il dialogo interculturale. Tuttavia l'accesso alla giustizia per le vittime dell'incitamento all'odio è troppo complesso e alle organizzazioni non governative non è riconosciuta la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime.

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

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

22. Sono stati compiuti sforzi concreti per sensibilizzare il grande pubblico agli strumenti esistenti per combattere la discriminazione, in particolare tramite la pubblicazione di una

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

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

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

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

Occorre sottolineare che sono già state adottate diverse misure concrete per mettere in atto il messaggio sulla cultura, che si inseriscono nel piano d'azione della Confederazione per gli Jenisch, i Sinti e i Rom: tra di esse figurano la riorganizzazione della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», il sostegno a progetti culturali e a progetti di sensibilizzazione e mediazione nonché la creazione di un gruppo di lavoro della Confederazione e dei Cantoni sulla questione delle aree di transito per le persone con uno stile di vita itinerante.

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

È possibile fare le seguenti precisazioni: la Società svizzera di radiotelevisione (SRG-SSR) fornisce un servizio di pubblica utilità, ma non è organizzata come un operatore pubblico. I suoi obblighi sono disciplinati in una concessione, e non in un «accordo di licenza».

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

⁹ Progetto di piano d'azione, dicembre 2016, consultabile su:

<https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/sprachen-und-gesellschaft/minoranza-nazionale--jenisch-e-sinti/piano-d-azione.html>.

II. Commenti ai singoli articoli

Articolo 3 della Convenzione-quadro

Campo d'applicazione personale e territoriale

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

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

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

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

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

¹² *Rapporto statale*, par. 59-62.

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

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

Con decisione del 1° giugno 2018, il Consiglio federale si è pronunciato sulla richiesta di riconoscimento dei Rom svizzeri come minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro, giungendo alla conclusione che i criteri per un tale riconoscimento secondo la Dichiarazione interpretativa resa dalla Svizzera non sono ottemperati. Se i criteri della nazionalità svizzera e della volontà di preservare insieme l'identità comune non sono adempiuti in misura sufficiente, non risulta soddisfatto nemmeno quello dei legami antichi con il Paese. Il Consiglio federale ha tuttavia tenuto a precisare che i Rom sono parte integrante della società svizzera e ha sottolineato l'importanza di proteggerli dal razzismo e dalla discriminazione.

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

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

¹⁵ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su:

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf); riassunto in francese consultabile su http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_resume_avis_de_droit_Rom_web.pdf

¹⁶ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su:

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, pag. 13)

¹⁷ Prof. em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, *Anerkennung der Roma als Minderheit. Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, perizia giuridica, Berna (Bern/Berne), 27 gennaio 2016 (in tedesco, consultabile su:

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, pag. 13). Secondo la formulazione tedesca, «Unterstützung eines Gesuchs durch möglichst alle in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma».

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

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

Se i Rom di nazionalità straniera che transitano dalla Svizzera durante il periodo estivo non possono essere riconosciuti come appartenenti a una minoranza nazionale svizzera, essi beneficiano nondimeno di diverse misure a loro favore promosse dalle autorità federali e cantonali. A tale proposito, si possono ad esempio citare il previsto piano nazionale per affrontare la questione della mancanza di grandi aree di transito (cfr. osservazioni relative al par. 51), le aree di transito allestite lungo i principali assi stradali da alcuni Cantoni, come Friburgo e Berna, o il progetto di mediazione con la popolazione locale sostenuto finanziariamente dall'Ufficio federale della cultura (UFC), dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e dal Cantone di Berna. Per quanto riguarda quest'ultimo progetto, il bilancio stilato a fine estate 2018 dalle associazioni coinvolte e dai Cantoni che lo hanno sperimentato è molto positivo: i conflitti degli anni scorsi sono stati evitati, così come la copertura negativa della stampa al riguardo. Il Cantone di Berna plaude particolarmente a tale progetto, che ha consentito di stemperare le tensioni che si erano registrate sul suo territorio negli anni scorsi, in particolare a Wileroltigen. L'area di transito predisposta provvisoriamente a Brügg (Cantone di Berna) ha così pienamente soddisfatto i suoi utenti e ha potuto essere occupata per tutta la stagione in una situazione di calma. Pure il Cantone dei Grigioni è molto interessato alla prosecuzione di questo progetto, che continuerà a beneficiare del sostegno finanziario della Confederazione fino al 2019, o anche oltre in caso di necessità.

A proposito delle distinzioni che possono essere fatte tra aree di stazionamento destinate a persone itineranti svizzere o estere, si rinvia alle osservazioni relative al paragrafo 74.

Per quanto riguarda i Rom svizzeri, essi beneficiano degli stessi diritti di tutti gli altri cittadini svizzeri, come è stato sottolineato nella lettera a loro indirizzata in seguito alla decisione del Consiglio federale del 1° giugno 2018 di non riconoscerli come minoranza nazionale. Si tratta in particolare del diritto di preservare la propria cultura, di utilizzare la propria lingua e di essere protetti contro qualsiasi forma di discriminazione. Inoltre è stato loro ricordato che, secondo la prassi del Comitato consultivo, determinati diritti previsti

¹⁹ Cfr. Comitato consultivo della Convenzione-quadro, Commento tematico n.º4 sul campo d'applicazione della Convenzione-quadro, maggio 2016, par. 31, in cui si sottolinea che dagli art. 10 par. 2, 11 par. 3 e 14 par. 2 della Convenzione-quadro si evince che la durata della residenza in un Paese può essere considerata un fattore determinante solo per l'applicazione delle disposizioni dei suddetti articoli, e non ai fini dell'applicazione generale della Convenzione-quadro.

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

dalla Convenzione-quadro possono essere accordati indipendentemente dal riconoscimento come minoranza nazionale.

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

Raccomandazione

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

Le autorità svizzere intendono e accolgono questa raccomandazione come un invito a mantenere anche in futuro un approccio inclusivo per quanto concerne il campo d'applicazione della Convenzione-quadro, in particolare mediante la sua applicazione articolo per articolo quando ciò appare opportuno.

Metodo di censimento

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

Occorre precisare quanto segue:

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

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

Osservazione: questa nota si riferisce a un'indagine tematica che non ha nulla a che vedere con il censimento federale della popolazione del 2000.

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

Dal 2010, il censimento della popolazione è realizzato e analizzato annualmente sotto forma di una rilevazione basata sui registri, completata da rilevazioni strutturali e tematiche.

La rilevazione strutturale, che fa parte del sistema di censimento, è una rilevazione campionaria annuale condotta presso almeno 200 000 persone di età pari o superiore a 15 anni che vivono in un'economia domestica. Ognuna di esse risponde per iscritto a domande sulla propria persona e sull'economia domestica in cui vive. Questa indagine a carattere obbligatorio può essere condotta su Internet mediante un questionario online o in forma cartacea, tramite un questionario stampato. Le persone intervistate possono rispondere nelle quattro lingue nazionali, ossia in francese, tedesco, italiano e romancio, nonché in inglese (solo nel caso del questionario online). Inoltre è disponibile un aiuto alla traduzione per gli utenti delle cinque lingue straniere più diffuse (albanese, serbo/croato, spagnolo, portoghese e turco).

Il sistema di censimento attuale presenta numerosi vantaggi, tuttavia più un gruppo è piccolo, maggiore è il rischio che il metodo utilizzato non sia in grado di identificarlo con sufficiente precisione. Ciò non vale però per la minoranza italofona al di fuori della propria regione linguistica, che è rilevata con precisione. L'Ufficio federale di statistica (UST) provvede a una revisione e a un adattamento costanti degli elementi che compongono il sistema.

Rispetto ai censimenti esaustivi effettuati fino al 2000, una parte delle informazioni non è più disponibile a livello di piccoli Comuni e quartieri. I dati raccolti nel quadro della rilevazione strutturale consentono di fornire, per un determinato anno, risultati per la Svizzera, le grandi regioni, i Cantoni e i Comuni di almeno 15 000 abitanti. I risultati cumulati su un periodo di tre-cinque anni permettono però un'analisi dei dati a un livello di aggregazione geografica più dettagliato. I dati cumulati (pooling di dati) su cinque anni equivalgono ad esempio a un campione di quasi un milione di persone e forniscono informazioni statistiche dettagliate per gruppi di 3000 persone circa. Al fine di ottenere risultati più precisi e maggiormente disaggregati sotto il profilo geografico per il loro territorio, i Cantoni e le Città sono liberi di ampliare il proprio campione, una possibilità di cui molti di essi in effetti si avvalgono.

Il nuovo metodo consente, a seconda delle fonti utilizzate (registri o rilevazioni strutturali), di studiare segmenti di popolazione più piccoli, come le minoranze linguistiche o le minoranze di altro genere. Alle rilevazioni basate sui registri e a quelle strutturali si aggiungono le rilevazioni tematiche, tra cui in particolare l'«Indagine sulla lingua, la religione e la cultura» (ILRC), che, nei limiti delle statistiche campionarie, permettono anch'esse di differenziare sotto-categorie di popolazione. Grazie a questo nuovo sistema di censimento, si può disporre di informazioni molto più aggiornate e tematicamente assai più variegate. Tale sistema, approvato dal Consiglio federale e dal Parlamento, è stato oggetto di un rapporto di valutazione da cui è emerso che ha raggiunto tutti gli obiettivi prefissati e consente di migliorare notevolmente le informazioni disponibili sulla popolazione (cfr. UST, Nuovo sistema di censimento della popolazione: rapporto di valutazione. Rapporto del Consiglio federale, Berna 2017:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/attualita/novita-sul-portale.assetdetail.3922063.html>

Raccomandazione

33. Il Comitato consultivo esorta le autorità federali a portare avanti il loro impegno per migliorare il metodo di censimento, invitandole a completare le statistiche sulla popolazione

con informazioni raccolte da istituti di ricerca indipendenti e ad analizzarle in modo approfondito di concerto con i rappresentanti delle minoranze. L'obiettivo, soprattutto quando le autorità si servono delle statistiche come strumento per applicare i diritti delle minoranze, è ottenere un quadro più completo dei luoghi di residenza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Le misure auspiccate da questa raccomandazione sono già in corso di attuazione. In relazione a quest'ultima, va pertanto puntualizzato quanto segue:

Miglioramento del metodo di censimento: gli elementi che compongono il sistema sono oggetto di un miglioramento costante, ma non si prevedono modifiche sostanziali al metodo di raccolta delle informazioni tramite campionamento. Nel raffronto internazionale, l'UST dispone già di dati molto dettagliati e aggiornati per il censimento delle lingue parlate, grazie alle rilevazioni strutturali e all'indagine tematica ILRC.

Statistiche di istituti di ricerca indipendenti: l'UST elabora e analizza le sue proprie statistiche e, in vista della loro diffusione, tiene conto dei più recenti sviluppi nei diversi ambiti interessati. Inoltre intrattiene contatti con i propri clienti e con gli altri produttori di statistiche in Svizzera e all'estero. I partner o i portatori di interessi sono coinvolti nel processo decisionale al momento opportuno. Gli istituti di ricerca possono integrare i loro dati per completare i propri progetti di ricerca. Il sistema consente e incoraggia questa forma di collaborazione.

Concertazione con i rappresentanti delle minoranze: l'UST è pronto a soddisfare le esigenze di analisi degli utenti e a rispondere alle loro domande. Se le statistiche sono incomplete o presentano lacune di copertura, esse vengono migliorate con l'ausilio di programmi di ricerca.

Va inoltre segnalato che il Servizio per la lotta al razzismo (SLR), d'intesa con l'UST, sta esaminando la prassi attuale di raccolta dei dati, valutando le opportunità – e i limiti – di integrarla con rilevamenti relativi all'appartenenza a gruppi di popolazione più specifici. Un rapporto al riguardo sarà presentato nel corso del 2019.

Articolo 4 della Convenzione-quadro

Legislazione contro la discriminazione e sua applicazione

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

Occorre sottolineare che la lotta contro la discriminazione fa progressi nei Cantoni che si impegnano, mediante i loro programmi d'integrazione cantonali (PIC), a continuare a sviluppare misure in materia. Nel quadro del suo PIC II (2018-2021), il Cantone di Ginevra

prevede ad esempio di estendere la prevenzione delle discriminazioni e del razzismo a gruppi specifici, come le comunità ebraiche, gli Jenisch, i Sinti e Manouche e i Rom. Si può inoltre citare il Cantone di Neuchâtel, che nel 2018 si è dotato di una roadmap per un'amministrazione egualitaria e aperta alla diversità, in modo da tenere conto delle persone con un passato migratorio e delle minoranze non soltanto come utenti dell'amministrazione e nell'ambito delle assunzioni, ma anche per quanto riguarda la rappresentanza nelle commissioni cantonali e il discorso pubblico delle autorità.

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

L'SLR intende continuare a sovvenzionare progetti di sensibilizzazione alla legislazione contro la discriminazione e a organizzare eventi su questo tema. La sua «Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale», costantemente aggiornata, ampiamente diffusa e ormai anche disponibile online, continuerà a essere oggetto di corsi di formazione continua.

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

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

Correzione: si tratta dell'art. 25 cpv. 1 lett. b non della legge sul diritto di cittadinanza del Cantone di Basilea Città (Basel-Stadt), ma della legge sul diritto di cittadinanza del Cantone di San Gallo (St. Gallen; Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht, BRG).

36. Riguardo al numero di casi di discriminazione, il Comitato consultivo rileva un divario tra le statistiche ufficiali dei tribunali e i dati raccolti dalle organizzazioni non governative. Questa differenza induce a ritenere che le potenziali vittime di discriminazione non siano sempre sufficientemente a conoscenza delle vie giuridiche a loro disposizione. Il Comitato consultivo, benché consapevole che i termini dei tribunali e le definizioni potenzialmente divergenti rendono impossibile qualsiasi confronto diretto delle statistiche, fa tuttavia notare a titolo di esempio che, nel 2016, i casi «manifesti e registrati» di discriminazione per motivi religiosi trattati dai tribunali svizzeri erano nettamente inferiori al numero di episodi di discriminazione segnalati lo stesso anno nei sondaggi pubblici sulla discriminazione o accertati dalle organizzazioni non governative specializzate in quest'ambito²⁶. Mentre la raccolta di casi giuridici della Commissione federale contro il razzismo enumera 22 casi²⁷ per tutti gli orientamenti religiosi, secondo le principali organizzazioni ebraiche unicamente nella Svizzera francese si sono verificati 153 episodi di discriminazione²⁸ nei confronti delle sole persone di religione ebraica.

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

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

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

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

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

²⁹ *Rapporto statale*, par. 79-80.

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

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

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

sull'avamprogetto di legge federale³³, il Comitato consultivo reputa che un'istituzione federale per i diritti umani possa garantire un approccio più uniforme in materia in tutta la Confederazione, a patto che sia istituita in conformità ai Principi di Parigi³⁴, in particolare garantendone l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato. Anche l'assenza di istituzioni del difensore civico sul piano federale e cantonale limita l'accesso alla giustizia delle persone appartenenti alle minoranze nazionali vittime di discriminazioni.

L'Amministrazione federale sta attualmente gettando le basi per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. I relativi lavori sono in corso.

Occorre altresì precisare che anche altri Cantoni oltre a quelli menzionati qui sopra hanno creato delle strutture comparabili a delle istituzioni del difensore civico. Il Cantone di Ginevra dispone ad esempio di un ufficio di mediazione amministrativa, e il Cantone di Argovia dello «Sportello integrazione e consulenza» («Anlaufstelle Integration und Beratung», AIA), che è indipendente dall'amministrazione cantonale e opera come un'istituzione del difensore civico («ombudsperson institution»). Dall'altro lato, alcuni piccoli Cantoni, come ad esempio Uri, fanno notare che la creazione di una specifica istituzione del difensore civico costituirebbe un problema, visti i pochi casi di cui si dovrebbe occupare; altri organi cantonali possono comunque esercitare tale funzione.

Raccomandazioni

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

Va formulata una riserva riguardo alla raccomandazione di «riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni». Come è già stato spiegato nel quarto Rapporto statale del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione-quadro (par. 74) e confermato in occasione del terzo Esame periodico universale (EPU), di cui la Svizzera è stata oggetto tra novembre 2017 e febbraio 2018, la mancanza di una legislazione globale di protezione contro la discriminazione rientra nella tradizione monistica della Svizzera ed è in linea con il suo sistema federalista. Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono che gli strumenti giuridici esistenti garantiscano una protezione efficace contro la discriminazione. Il Consiglio federale ammette tuttavia che occorre migliorare la conoscenza di tali rimedi giuridici e agevolare l'accesso alla giustizia.

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

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

Per quanto riguarda la legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative nei procedimenti in materia di discriminazione razziale, si rinvia alle precisazioni al riguardo nel paragrafo 67.

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

Per quanto concerne la fondazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, si rinvia alle puntualizzazioni e agli aggiornamenti menzionati in precedenza, relativi al paragrafo 38.

In merito alla creazione di un'istituzione del difensore civico, si vedano le precedenti precisazioni relative al paragrafo 38.

Articolo 5 della Convenzione-quadro

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

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

42. Il messaggio sulla cultura insiste anche sull'importanza di rafforzare la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (di seguito denominata «fondazione»)³⁷, al fine di aiutare le autorità e il grande pubblico a comprendere meglio gli stili di vita nomade e di incoraggiare l'insegnamento della lingua e delle culture jenisch (cfr. art. 12). Oltre al contributo annuo di

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

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

³⁷ La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» è stata istituita nel 1997 con la legge federale concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ([449.1]). Il suo consiglio di amministrazione è formato da due rappresentanti della Confederazione, due rappresentanti dei Cantoni, due rappresentanti dei Comuni e sei rappresentanti dei nomadi (cfr. art. 15). Esso agisce da piattaforma di scambio, in cui i rappresentanti di tutte le parti in causa collaborano per ideare soluzioni ai problemi di attualità come la carenza di aree di sosta o di transito, le autorizzazioni per esercitare il commercio ambulante, l'istruzione scolastica o il transito di persone di nazionalità straniera che conducono una vita nomade.

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

Occorre puntualizzare quanto segue:

- *Il messaggio sulla cultura non intende «incoraggiare» l'insegnamento della lingua e delle culture jenisch, ma sostenere le iniziative in tal senso.*
- *La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» dispone di un fondo di 50 000 franchi istituito alla fine del 2016, quindi ha potuto sostenere iniziative culturali solo dall'inizio del 2017. Già prima la fondazione sosteneva progetti culturali.*
- *Il grado di impiego del segretario della fondazione è stato aumentato nel maggio 2018.*

Inoltre i commenti relativi alle modalità di attribuzione dei finanziamenti da parte della fondazione vanno attenuati in considerazione dei seguenti aspetti:

I criteri per l'attribuzione dei finanziamenti sono stati definiti d'intesa con l'Ufficio federale della cultura (UFC) e vengono comunicati ai richiedenti. Nel quadro del rinnovamento del sito Internet della fondazione, che avrà luogo entro la fine del 2018, si prevede di pubblicare online le informazioni inerenti all'inoltro di richieste di finanziamento e ai relativi criteri di attribuzione. Nei limiti dell'esame obiettivo e imparziale dell'adempimento di tali criteri, la fondazione dispone di un certo margine di apprezzamento. I 50 000 franchi a disposizione del fondo vengono assegnati alle richieste di sostegno secondo un ordine di priorità; tutte le decisioni della fondazione in materia vengono motivate. Sembra che le decisioni positive di assegnazione di sussidi abbiano attirato minore attenzione delle decisioni negative. Dal 2017, anno in cui è stato istituito il fondo per la cultura, la fondazione elenca nel suo rapporto annuale i progetti sostenuti; attualmente sta inoltre valutando la possibilità di pubblicare tale elenco sul suo nuovo sito Internet.

43. Al momento dell'adozione del presente parere, l'elaborazione del piano d'azione della Confederazione da parte del gruppo di lavoro per «migliorare le condizioni di vita e promuovere le culture degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera» (per quanto riguarda la composizione di questo gruppo, cfr. art. 15) era ancora in corso. Il Comitato consultivo constata con soddisfazione che il gruppo di lavoro ha discusso in particolare la possibilità di inserire le culture nomadi jenisch e sinti nella «Lista delle tradizioni viventi in Svizzera»³⁸, e che l'Ufficio federale della cultura ha accettato questa proposta includendole nella nuova edizione della Lista pubblicata nell'ottobre 2017: in questo modo, tali culture sono state riconosciute come parte integrante del patrimonio culturale svizzero. Il Comitato consultivo rileva inoltre che il 1° aprile 2017 è entrata in vigore la legge federale sulle misure coercitive

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

a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981, applicabile anche agli Jenisch vittime di violazioni dei diritti umani perpetrate, tra l'altro, dalla Fondazione Pro Juventute³⁹. Questa legge è conforme all'opinione espressa dal Comitato consultivo nel suo primo parere sulla Svizzera, in cui si raccomandava di non dimenticare questo scandalo al momento di elaborare nuove misure che potrebbero riguardare persone appartenenti alle minoranze jenisch o sinti e manouche⁴⁰, siano esse nomadi o sedentarie.

Il dossier «La tradizione nomade degli Jenisch e dei Sinti» della lista delle «tradizioni viventi in Svizzera» è ormai disponibile online in francese, tedesco e italiano, con una scheda di presentazione tradotta anche in romancio e in inglese:

<http://www.lebendigetraditionen.ch/traditionen/00324/index.html?lang=it>

44. Preservare e promuovere lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade significa anche occuparsi del modo in cui gli Jenisch e i Sinti e Manouche che conducono una vita itinerante possono provvedere alla sussistenza delle proprie famiglie. Molti di loro sono lavoratori indipendenti dediti al commercio o all'artigianato. In base alla legge federale sul commercio ambulante attualmente in vigore, per svolgere un'attività di questo tipo occorre un'autorizzazione speciale⁴¹, che va richiesta almeno 20 giorni prima dell'inizio dell'attività stessa⁴². Esercitare il commercio ambulante senza autorizzazione può comportare una multa fino a 20 000 franchi svizzeri⁴³. L'autorizzazione può essere revocata se le condizioni per il suo rilascio non sono più adempiute o se non è più garantito il regolare esercizio del commercio ambulante⁴⁴.

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

Il messaggio sulla cultura non intende sviluppare la «formazione bilingue», ma le maturità federali bilingui comprendenti l'italiano.

Per quanto riguarda gli scambi linguistici scolastici, occorre rilevare che le autorità federali e cantonali incaricate di promuoverli hanno deciso di dotarsi di una strategia comune per far fronte alle sfide attuali in questo settore. Elaborata dalla Confederazione e dai Cantoni, la «Strategia svizzera per gli scambi e la mobilità» è stata adottata dai capi del Dipartimento

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

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

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

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

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

⁴⁴ Legge federale sul commercio ambulante, art. 10.

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

federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) nonché dalla CDPE nell'autunno 2017. Per la prima volta, la Confederazione e i Cantoni dispongono di una visione comune in materia, finalizzata a potenziare gli scambi e la mobilità sotto il profilo quantitativo e qualitativo e a conseguire tassi di partecipazione più elevati.

Raccomandazioni

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

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

Aree pubbliche di sosta, di passaggio e di transito

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

49. Malgrado gli sforzi compiuti dalla Confederazione, e in particolare il sostegno fornito alla fondazione (cfr. art. 5), e nonostante le iniziative di numerosi Cantoni che hanno modificato il proprio piano direttore in vista dell'allestimento di nuove aree di stazionamento (Giura), istituito gruppi di lavoro per trovare delle soluzioni (Soletta [Solothurn], Neuchâtel, Turgovia [Thurgau], Ticino) o creato nuove aree (Basilea Città [Basel-Stadt], Berna [Bern/Berne], Argovia [Aargau], Friburgo [Freiburg/Fribourg]), il Comitato consultivo constata con rammarico che il numero degli spazi a disposizione continua a essere insufficiente e che la situazione generale, soprattutto per quanto riguarda le aree di passaggio, è peggiorata dal terzo ciclo di controlli. La carenza di aree di stazionamento adatte resta una preoccupazione costante e importante per le persone appartenenti a queste minoranze, che influisce negativamente sulla loro capacità di provvedere ai bisogni delle proprie famiglie e ostacola l'accesso all'istruzione scolastica dei figli (cfr. art. 12).

La penuria di aree di stazionamento per le persone che conducono una vita itinerante non incide in modo diretto sull'accesso dei loro figli al sistema scolastico.

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

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

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

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

Occorre segnalare la novità seguente: la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di comune accordo di affrontare insieme la questione della carenza di aree di transito. Un gruppo di lavoro, riunitosi per la prima volta nel settembre 2018, elaborerà un piano nazionale in materia.

È peraltro importante ricordare che nel gennaio 2018, l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS) e la fondazione della Confederazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» hanno organizzato un convegno a Berna proprio sul tema della mancanza di aree di stazionamento per gli Jénisch, i Sinti e Manouche e i Rom. L'obiettivo dell'incontro era promuovere una migliore collaborazione tra tutti gli attori coinvolti e presentare le buone pratiche attuate in alcuni Cantoni.

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

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

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

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

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

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

Occorre rilevare che, come la delegazione del Comitato consultivo ha potuto constatare durante la sua visita del marzo 2018 e nei colloqui con le persone itineranti presenti, l'area di transito di la Joux-des-Ponts nel Cantone di Friburgo è gestita dalla polizia locale e gli utenti ne sono pienamente soddisfatti.

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

Raccomandazione

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

I lavori relativi all'attuazione del piano d'azione per gli Jenisch, i Sinti e i Rom proseguono. Nel dicembre 2018, un rapporto sui progressi in quest'ambito sarà presentato dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) al Consiglio federale.

«Soste spontanee» su terreni privati

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

Precisazione: una sosta spontanea può avvenire anche su suolo pubblico.

Occorre rilevare che nel settembre 2018, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) di elaborare un parere legale relativo ai doveri dello Stato, derivanti dal diritto costituzionale, dal diritto internazionale o da altre disposizioni giuridiche, per quanto riguarda le soste spontanee delle persone che conducono una vita nomade. Tale parere legale è atteso per la metà del 2019.

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

Alcuni Cantoni adottano buone pratiche in materia di soste spontanee. La legislazione del Cantone di Svitto facilita ad esempio l'affitto settimanale di terreni privati alle persone itineranti.

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

57. Taluni interlocutori del Comitato consultivo, tra cui anche alcuni rappresentanti ufficiali dei Cantoni e della fondazione, descrivono le «soste spontanee» come il frutto di un accordo informale vantaggioso sia per il proprietario del terreno (generalmente un agricoltore), che ottiene così un introito supplementare, sia per le persone alla ricerca di un'area dove potersi accampare. Secondo i rappresentanti delle organizzazioni jenisch e sinti e manouche, l'impossibilità pratica di fornire l'accordo scritto del proprietario del terreno come richiesto dalla nuova legge, combinata all'obbligo sempre in vigore di presentare la domanda almeno 20 giorni prima dell'inizio dell'attività, potrebbe costituire una forte minaccia per le «soste spontanee» e un grave ostacolo per gli stili di vita nomade, impedendo agli ambulanti di provvedere al proprio sostentamento durante i loro spostamenti.

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

Le autorità federali sono consapevoli del fatto che le nuove disposizioni della legge e dell'ordinanza sul commercio ambulante pongono alcuni problemi giuridici e pratici. Dopo la loro entrata in vigore nel luglio 2018, alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), preposta a questo settore, non sono pervenute reazioni spontanee né da parte delle autorità cantonali competenti né dalle persone itineranti interessate. Su iniziativa e sotto la direzione della SECO, il 28 novembre 2018 si è svolto il primo incontro di un gruppo di lavoro che riunisce i Cantoni, con la partecipazione dell'Ufficio federale della cultura (UFC), che ha permesso di discutere le prime esperienze maturate con la nuova legislazione. La SECO si impegna per un'interpretazione e un'applicazione pragmatiche delle nuove disposizioni, di modo che le persone itineranti non siano ostacolate nei loro stili di vita nomade e continuino

⁵³ Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, *Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante (RS 943.11)*, 25 ottobre 2017, consultabile su:

https://www.seco.admin.ch/dam/seco/it/dokumente/Werbe_Geschaeftsmethoden/Reisendengewerbe/Er%C3%A4uterungen%2025.10.2017.download.2017/211117%20Rapporto%20esplicativo.pdf.2017.

ad avere la possibilità di effettuare soste spontanee. Il Cantone di Berna condivide questo approccio.

Entro la fine del 2018 è inoltre previsto uno scambio di vedute su tali questione tra la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e la SECO, che è pure disposta a incontrare i rappresentanti delle persone itineranti.

Raccomandazione

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

Articolo 6 della Convenzione-quadro

Tolleranza e dialogo interculturale

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

L'iniziativa «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari» è stata respinta il 23 settembre 2018 dai cittadini del Cantone dei Grigioni (cfr. commento più avanti relativo al par. 105).

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

Occorre precisare che non si tratta di «quote», ma di valori obiettivo previsti dall'articolo 7 dell'ordinanza sulle lingue in merito alla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'Amministrazione federale.

62. Le autorità riconoscono che la maggioranza della popolazione sa poco degli stili di vita e delle culture delle persone appartenenti alle comunità jensch e sinti e manouche. Il rapporto

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

Va ricordato che il modulo di approfondimento «Omnibus 2019» dell'«Indagine sulla convivenza in Svizzera» affronterà il tema degli stili di vita itineranti/non sedentari e degli Jenisch e Sinti e Manouche (Rom). Scopo di tale indagine sarà rilevare gli atteggiamenti e le percezioni della popolazione riguardo a tali stili di vita e di sensibilizzarla al riguardo. Le situazioni menzionate nel questionario, elaborato in collaborazione con le organizzazioni jenisch, sinti e rom, sono ispirate a esperienze realmente vissute da queste persone.

Alcuni Cantoni hanno anche sviluppato buone pratiche per sensibilizzare la popolazione agli stili di vita nomade. Nel Cantone di Vaud, ad esempio, per due anni di seguito si è tenuto un festival degli Jenisch a Vidy/Losanna, nell'ambito del quale il mediatore per le persone itineranti ha organizzato delle tavole rotonde e le autorità cantonali hanno realizzato e distribuito volantini per presentare le comunità itineranti locali e tentare di combattere i pregiudizi. Il Cantone dei Grigioni dal canto suo sostiene le iniziative di sensibilizzazione organizzate nel campeggio «Rania», preso in affitto come area di passaggio o di sosta dalla «Radgenossenschaft der Landstrasse» (cfr. quarto Rapporto statale, par. 29, pag. 19). Con il sostegno delle autorità cantonali e comunali nonché dell'Ufficio federale della cultura (UFC), nell'agosto 2018 Friburgo ha invece ospitato l'ultima edizione della «Feckerchilbi», la festa tradizionale degli Jenisch e dei Sinti e Manouche.

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

Raccomandazione

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

⁵⁴ Rapporto statale, par. 86.

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

Discorso di incitamento all'odio

65. L'articolo 261^{bis} del Codice penale svizzero punisce l'incitamento all'odio nonché qualsiasi discriminazione fondata sull'appartenenza razziale, etnica o religiosa (cfr. art. 4). Il Comitato consultivo osserva che il persistere dei pregiudizi contro gli Jenisch e i Sinti e Manouche può dare adito ad atteggiamenti ostili nei confronti dei loro stili di vita, e si rammarica in particolare per le numerose proteste e manifestazioni di gruppi locali contro l'allestimento di aree di stazionamento nelle loro vicinanze, accompagnate da manifesti che descrivono i «nomadi» con parole e immagini offensive. Deplora anche i ricorrenti episodi di violenza contro i membri delle comunità ebraiche⁵⁶ e la crescente ostilità pubblica nei loro confronti, soprattutto sulle reti sociali. Inoltre rileva una tendenza simile nei riguardi delle comunità musulmane, che si manifesta in particolare con atti di vandalismo nei cimiteri, graffiti con messaggi di odio sui muri delle moschee⁵⁷ e numerosi casi di incitamento all'odio, anche in questo caso specialmente sulle reti sociali.

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

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

Per quanto concerne il campo d'applicazione della norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP), la procedura penale non prevede una legittimazione ad agire delle organizzazioni. Come ha già precisato nel suo messaggio concernente l'unificazione del

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

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

diritto processuale penale, il Consiglio federale è contrario a tale legittimazione perché renderebbe più farragginosa la procedura penale e perché spetta al Ministero pubblico esercitare d'ufficio il monopolio della giustizia repressiva dello Stato.

La discriminazione razziale è un reato perseguito d'ufficio (art. 261^{bis} CP). Qualora le autorità di perseguimento penale non dovessero avviare spontaneamente un procedimento, qualsiasi persona o associazione di persone che abbia constatato un reato di tale natura è libera di sporgere una denuncia penale, dando così il via a un'azione penale. La Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI), la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) e la Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) depositano, ad esempio, spesso denunce per infrazioni alla norma contro la discriminazione razziale. Anche la Società per i popoli minacciati e le associazioni jénisch, sinti e manouche e rom sporgono regolarmente querela contro le esternazioni razziste rivolte contro gli appartenenti a questi gruppi (cfr. a questo proposito il quarto Rapporto statale, par. 44).

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

Occorre precisare e aggiungere quanto segue:

- *Anche se il diritto penale svizzero non riconosce il crimine d'odio come un reato specifico, il movente razzista è tuttavia regolarmente preso in considerazione nella definizione dell'entità della pena (nel quadro della determinazione della colpa dell'autore secondo l'art. 47 cpv. 2 CP e in caso di concorso secondo l'art. 49 CP), specialmente in presenza di reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 segg. CP), di delitti contro l'onore (art. 173 segg. CP) o di discriminazioni razziali (art. 261^{bis} CP). Non urge quindi nessuna modifica giuridica per tenere debitamente conto delle motivazioni razziste nella definizione della pena.*

- *La Commissione federale contro il razzismo (CFR) condanna regolarmente e pubblicamente le esternazioni e gli episodi di stampo razzista, come nel caso del manifesto che, in occasione delle elezioni del Parlamento cantonale bernese all'inizio del 2018, si opponeva alla creazione di aree di transito denigrando sistematicamente le persone itineranti (cfr. <https://www.derbund.ch/bern/kanton/junge-svp-sorgt-mit-zigeunermotiv-fuer-rote-koepfe/story/30351060>).*

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

Va peraltro rilevato che la CFR sta attualmente esaminando in via prioritaria le possibilità di agire riguardo al problema del discorso di incitamento all'odio su Internet. La CFR ha anche affrontato il tema delle esternazioni razziste nei confronti dei musulmani, organizzando, in collaborazione con il Centro svizzero Islam e società dell'Università di Friburgo (CSIS) e il Centro di ricerca sulle religioni dell'Università di Lucerna (ZRF), un convegno pubblico all'Università di Friburgo intitolato «Ostilità verso i musulmani: società, media e politica» che si è svolto nel settembre 2017. Rifacendosi a diversi studi e a osservazioni dirette, gli intervenuti hanno messo a fuoco l'evoluzione del discorso nel dibattito pubblico e l'immagine dei musulmani attualmente dominante in Svizzera.

- *Il Ministero pubblico del Cantone di Vaud segnala anche che nel 2018 sono state pronunciate due condanne per discriminazione razziale legate a esternazioni rivolte contro persone di origine africana. Altre due condanne sono state inflitte per revisionismo. Inoltre è attualmente pendente un procedimento originato da una denuncia penale di un'associazione nei confronti di un'esponente politica per le sue dichiarazioni antizigane. Nel Cantone del Vallese invece, nell'ottobre 2018 un revisionista è stato condannato per avere messo in dubbio sul proprio sito Internet l'esistenza delle camere a gas naziste.*
- *Alcuni Cantoni hanno fatto notare che la proposta di un «meccanismo globale e immediato di reazione, ai più alti livelli, a qualsiasi forma di discorso di incitamento all'odio» potrebbe sfociare in un interventismo contrario al principio della separazione dei poteri.*

Raccomandazioni

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

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

A proposito della legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, si rinvia alle precisazioni relative al precedente paragrafo 67.

Lotta contro gli atti di violenza ispirati dall'odio

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

Precisazione: le autorità federali hanno istituito un solo gruppo di lavoro per discutere un piano per garantire la sicurezza delle minoranze che necessitano di una protezione particolare.

Occorre sottolineare che anche le autorità cantonali si adoperano per garantire la sicurezza degli appartenenti alle comunità israelitiche. Nel Cantone di Vaud, ad esempio, nel quadro dell'operazione «Vigipol» viene prestata particolare attenzione ai luoghi di interesse della comunità ebraica, e specialmente alla sinagoga e alla scuola ebraica. Su richiesta della suddetta comunità, la polizia cantonale ha provveduto ad analizzare la sicurezza dei locali della scuola ebraica di Losanna. Pure il Cantone di Basilea Città sta attualmente vagliando la possibilità di sostenere misure di protezione in favore della comunità ebraica. Il Consiglio di Stato (potere esecutivo) ha sottoposto un piano in tal senso – che prevede tra l'altro una presenza rafforzata della polizia – al Parlamento cantonale, che deve ancora approvarlo. Inoltre il Cantone di Basilea Città sta elaborando un piano cantonale per la gestione delle minacce legate alla radicalizzazione e al terrorismo.

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

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

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

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

⁶³ L'art. 386 del Codice penale svizzero stabilisce quanto segue: «1. La Confederazione può prendere misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità. 2. Può sostenere progetti che perseguono gli obiettivi del capoverso 1. 3. Può partecipare a organizzazioni che eseguono misure ai sensi del capoverso 1 oppure istituire e sostenere simili organizzazioni. 4. Il Consiglio federale disciplina il contenuto, gli obiettivi e il genere delle misure preventive».

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

È possibile fare le seguenti precisazioni:

A luglio 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 (nello specifico le comunità ebraiche e musulmane nonché tutte le altre minoranze maggiormente esposte alla minaccia del terrorismo o di altre forme di violenza mirata). A partire dal 2019 fino a 500 000 franchi all'anno saranno quindi destinati a misure di informazione, sensibilizzazione e formazione. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un'ordinanza a questo proposito e di porla in consultazione entro la fine del 2018. L'ordinanza sarà valida per cinque anni, periodo durante il quale si vaglierà la possibilità di elaborare e adottare una nuova legge federale per il finanziamento di misure di protezione in conformità con l'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione e i Cantoni «coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna».

Raccomandazione

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

Discriminazione contro i Rom non svizzeri

74. Il Comitato consultivo ha già avuto l'occasione di rilevare⁶⁵ che numerosi Rom non svizzeri beneficiano di aree di passaggio allestite dalle autorità svizzere. Il progetto di piano d'azione della Confederazione prevede che le loro esigenze siano prese in considerazione nella pianificazione di nuove aree di stazionamento. Ciononostante il Comitato consultivo rileva l'esistenza di tensioni nelle relazioni tra gli Jenisch e i Sinti e Manouche da un lato e i Rom, compresi i Rom non svizzeri, dall'altro. In particolare, al Comitato è stato comunicato che alcuni gruppi sono restii a condividere le aree di stazionamento o a soggiornare in spazi già utilizzati da Rom non svizzeri, al punto tale che l'accesso a determinate aree è espressamente vietato agli stranieri. Durante le discussioni con le parti in causa, il Comitato consultivo è stato informato del fatto che la causa principale di questa riluttanza è l'abitudine

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

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

dei Rom non svizzeri a spostarsi generalmente in grandi gruppi, il che comporta esigenze diverse in termini di aree di stazionamento. Il Comitato consultivo reputa che, qualora appaia opportuno riservare una determinata area a gruppi più ristretti, il criterio determinante per la limitazione dell'accesso debba essere la dimensione del gruppo, e non la cittadinanza delle persone. Il Comitato consultivo si rallegra del sostegno fornito dalle autorità federali a progetti di mediazione finalizzati a migliorare i rapporti tra i diversi gruppi che hanno scelto di condurre una vita itinerante, qualunque sia la loro cittadinanza o appartenenza etnica, ma deplora allo stesso tempo che numerose aree siano espressamente vietate ai Rom non svizzeri. Esso si rammarica inoltre di constatare una tendenza simile, nel dibattito politico e a livello ufficiale, a distinguere tra «nomadi» svizzeri ed esteri, con il rischio di fomentare il rifiuto degli stranieri.

Innanzitutto occorre osservare che il presente capitolo dovrebbe essere intitolato «Discriminazione contro i Rom itineranti (non svizzeri)», dal momento che porta l'attenzione su quei Rom di origine straniera che hanno uno stile di vita itinerante e che, durante la bella stagione, si spostano in Svizzera. I Rom svizzeri, dal canto loro, sono invece per lo più sedentari.

Bisogna inoltre precisare che il motivo per cui alcuni Cantoni e Comuni distinguono a volte tra aree di stazionamento frequentate da «nomadi» svizzeri o da nomadi stranieri è da ricondurre in primo luogo alle diverse dimensioni dei relativi gruppi; le persone straniere con stile di vita nomade tendono infatti a spostarsi in gruppi più grandi rispetto a quelle svizzere. Una simile distinzione si impone quindi anche in ragione delle abitudini e della volontà di questi gruppi, che, come rileva il Comitato consultivo e come ricordano diversi Cantoni, sono restii a condividere le aree di stazionamento. Ne è un esempio la nuova area di transito della Joux-des-Ponts nel Cantone di Friburgo, di cui le persone itineranti svizzere non si servono, pur mancando di aree di passaggio per le loro soste nel periodo estivo. Per scongiurare ogni conflitto e garantire un numero sufficiente di aree di passaggio sia per le persone itineranti svizzere sia per quelle straniere, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» è pertanto del parere che, in alcuni casi, la gestione di aree separate sia giustificata.

A novembre 2018, l'Unione nomade svizzera ha dichiarato che, al fine di scongiurare ogni conflitto e di garantire il rispetto dei diritti, delle esigenze e delle culture dei diversi gruppi itineranti, i Cantoni non dovrebbero allestire aree di stazionamento miste e li ha pertanto invitati a non crearne di nuove.

Il Cantone di Basilea Città afferma che l'area di passaggio presente sul suo territorio, che ha trovato la sua collocazione definitiva a novembre 2018, è – e continuerà a essere – aperta alle persone itineranti sia svizzere sia straniere. Critico il parere dell'Unione nomade svizzera.

Occorre osservare che la nuova legge del 2 febbraio 2018 sullo stazionamento delle minoranze nomadi del Cantone di Neuchâtel, che è entrata in vigore il 1° aprile 2018 e che distingue tra aree di stazionamento per comunità svizzere e aree di stazionamento per comunità straniere, è stata oggetto di una perizia commissionata dalla Commissione federale contro il razzismo (CFR) al fine di valutarne la conformità con il diritto costituzionale e internazionale. Una delle critiche mosse alla legge riguarda in particolare il disciplinamento diversificato a seconda dei gruppi, che si ritiene ingiustificato nonché costitutivo di una discriminazione fondata sulla nazionalità. Ad aprile 2018 è stato presentato ricorso al Tribunale federale, con la richiesta di procedere a un controllo astratto della normativa. Il ricorso è attualmente pendente.

La mediatrice del Cantone Ticino per le persone con stile di vita nomade, con oltre dieci anni di esperienza all'attivo, è del parere che, in ragione delle differenze storiche e culturali nonché delle diverse modalità di interazione con la popolazione locale, un disciplinamento diversificato tra «nomadi» svizzeri e stranieri possa rendersi necessario per scongiurare un aumento degli episodi di intolleranza nei confronti di Jenisch, Sinti e Manouche.

Il Cantone del Giura osserva che la gestione delle aree cambia a seconda che si accolgano persone itineranti svizzere o straniere. Afferma inoltre che la decisione del Cantone di distinguere tra una piccola area di passaggio per le persone itineranti svizzere e una grande area di passaggio per quelle straniere risponde a una richiesta avanzata dal primo gruppo.

Raccomandazione

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

Occorre osservare che le autorità federali non possono «riconsiderare i provvedimenti presi [da Cantoni/Comuni] per vietare l'utilizzo di determinate aree di stazionamento ai Rom non svizzeri», ma che sostengono, invece, progetti di sensibilizzazione e mediazione volti a ridurre i conflitti tra le diverse comunità itineranti.

Articolo 8 della Convenzione-quadro

Diritto di espressione delle convinzioni religiose

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

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

Secondo quanto dichiarato nel suo comunicato stampa del 17 agosto 2018, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha portato avanti i lavori per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 15.499 «Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento». Nello specifico, la CSEC-N ha deciso di prendere in esame l'eventuale adeguamento del sistema di distribuzione della carne d'importazione.

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

Raccomandazione

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

Articolo 9 della Convenzione-quadro

Accesso ai media

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

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

A proposito della SRG-SSR e della sua concessione, si rimanda alle precisazioni di cui al paragrafo 24.

Diversamente da quanto affermato sopra, l'iniziativa «No Billag» non intendeva «porre fine al servizio pubblico di radiotelevisione», bensì solamente abolire il canone radiotelevisivo riscosso dalla società Billag su mandato della Confederazione. Tuttavia è vero che l'accoglimento di questa iniziativa avrebbe potuto comportare la fine del servizio pubblico di radiotelevisione in Svizzera nonché un cambiamento radicale del panorama mediatico svizzero. Il passaggio da un canone annuale di 451 franchi a uno di 365 franchi a partire dal 2019 è dovuto al fatto che questo non sarà più legato al possesso di un apparecchio bensì verrà calcolato in modo forfettario per ogni economia domestica.

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

Il campo di applicazione della nuova legge federale sui media elettronici (LME) si estenderà a tutti i servizi televisivi svizzeri nonché a tutti i servizi audio e audiovisivi che contribuiscono al servizio pubblico, ma non alla stampa, per cui, vista la mancanza di una disposizione costituzionale in proposito, non è previsto alcun sostegno diretto per le attività digitali.

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

La SRG-SSR è pienamente consapevole dello squilibrio esistente tra lo spazio che la RSI dedica alle informazioni relative al Cantone Ticino e a quelle relative al Cantone dei Grigioni e sta quindi mettendo a punto diverse misure per porre rimedio a questo problema.

⁶⁸ Parlamento del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, «Incarico Atanes concernente il futuro dell'informazione nei Grigioni», consultabile su:

<https://www.gr.ch/IT/istituzioni/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx>

⁶⁹ *Rapporto statale*, par. 123.

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

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

Il progetto a sostegno de La Quotidiana va avanti. Fino alla fine del 2019, il quotidiano sarà pubblicato nel suo formato attuale, ma lo scopo è di garantire, a partire dal 2020, un'offerta diversificata di media in lingua romancia.

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

In ragione della libertà che la Costituzione federale prevede per i media (art. 17) nonché dei principi costituzionali di indipendenza della radio e della televisione e di autonomia nella concezione dei programmi (art. 93 cpv. 3), le autorità federali non possono imporre agli operatori mediatici che beneficiano del canone radiotelevisivo la trasmissione di contenuti specifici relativi a determinati gruppi della popolazione, bensì soltanto mandati di prestazione astratti. È in quest'ottica che la SRG-SSR, in linea con il suo mandato di integrazione, deve tener conto anche delle minoranze jenisch, sinti e manouche nella sua programmazione.

Occorre osservare che, grazie a una più intensa opera di sensibilizzazione portata avanti congiuntamente dalle minoranze e dalle autorità, lo spazio dedicato nei media alle comunità jenisch, sinti e manouche è aumentato. Basti pensare all'eccezionale risonanza data dai media locali nonché dalla radio e dalla televisione nazionali all'ultima edizione della «Feckerchilbi», la festa tradizionale di Jenisch, Sinti e Manouche, che si è svolta nell'agosto di quest'anno a Friburgo con il sostegno di autorità cantonali e comunali nonché dell'Ufficio federale della cultura (UFC). La copertura mediatica è stata l'occasione per sensibilizzare la popolazione alle tradizioni e allo stile di vita di minoranze svizzere poco conosciute, come quella degli Jenisch e dei Sinti e Manouche.

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

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

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

Infine, va segnalata l'uscita sugli schermi svizzeri, nell'estate del 2017, del film/documentario «yéniche sounds»/«unerhört jenisch», ancora una volta con il sostegno dell'UFC. Accompagnato dal cantante svizzero di origini jenisch Stephan Eicher, il pubblico va alla scoperta della storia e della cultura jenisch, e in particolare di quelle tradizioni musicali che hanno avuto un'influenza determinante sul folklore svizzero. Grazie alla collaborazione con alcune autorità cantonali, come quelle dei Cantoni dei Grigioni, di Berna e di Friburgo, il film è stato proiettato in alcune aree di stazionamento e in occasione di manifestazioni destinate a sensibilizzare la popolazione locale alla cultura jenisch.

Raccomandazioni

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

A proposito della SRG-SSR e della sua concessione, si rimanda alle precisazioni di cui al paragrafo 24.

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

A questo proposito, è necessario tenere presenti le precisazioni che seguono:

la raccomandazione non può che essere rivolta alle sole autorità federali, dal momento che, secondo l'articolo 93 della Costituzione federale, «la legislazione sulla radiotelevisione nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni compete alla Confederazione»;

la sua formulazione è troppo vaga dal momento che, in conformità con la libertà che la Costituzione accorda ai media e con il principio costituzionale che sancisce la loro indipendenza, le autorità federali possono provvedere esclusivamente a creare condizioni quadro che favoriscano la diffusione di contenuti audio e audiovisivi relativi alla cultura e allo stile di vita di Jenisch, Sinti e Manouche.

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

Anche in questo caso, per gli stessi motivi esposti al paragrafo 85, questa raccomandazione non può essere rivolta che alle autorità federali.

Articolo 10 della Convenzione-quadro

Promozione e uso delle lingue minoritarie a livello federale

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

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

Occorre precisare che, secondo l'articolo 54 della legge sul Tribunale federale (LTF) (e non secondo la legge sulle lingue, come indicato), il procedimento dinanzi a tale istanza si svolge in una delle lingue ufficiali (tedesco, francese, italiano, rumantsch grischun); di regola, nella lingua della decisione impugnata. Se le parti utilizzano un'altra lingua ufficiale, il procedimento può svolgersi in tale lingua.

Al di là dei regesti (riassunti) delle principali sentenze del Tribunale federale (TF), che sono sempre disponibili in tedesco, francese e italiano, il TF non effettua traduzioni. A tradurre sono invece, a volte, alcune riviste giuridiche specializzate, come il «Journal des Tribunaux» (JdT), il cui scopo principale è rendere fruibili per i giuristi francofoni, sotto forma di traduzioni talvolta riassuntive, le sentenze del TF pubblicate in lingua tedesca o italiana.

La Cancelleria federale (CaF), responsabile delle pubblicazioni ufficiali in romancio ai sensi della legge sulle lingue, è disposta a valutare con il TF la possibilità di tradurre in romancio le sentenze concernenti i diritti delle persone romanciofone o almeno i relativi regesti.

Raccomandazione

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

Per quanto riguarda la prima parte di questa raccomandazione, occorre precisare che il diritto di comunicare con le autorità federali nella propria lingua è riconosciuto, secondo quanto previsto all'articolo 6 della legge sulle lingue, soltanto ai parlanti delle quattro lingue ufficiali e non, come si legge nella presente raccomandazione, alle «persone appartenenti alle diverse comunità linguistiche».

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

90. La legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun⁷⁴, entrata in vigore nel 2008, contiene disposizioni sull'uso delle tre lingue ufficiali del Cantone, ossia il tedesco, l'italiano e il romancio. Essa stabilisce che ognuno ha il diritto di rivolgersi alle autorità cantonali in una lingua ufficiale di sua scelta (art. 3 cpv. 2) e di ricevere una risposta nella medesima lingua (art. 3 cpv. 3). I deputati del Parlamento cantonale sono liberi di esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta (art. 4 cpv. 1) e di richiedere traduzioni delle proposte inoltrate nella lingua ufficiale che conoscono (art. 4 cpv. 2). Nei dibattimenti, i membri dei tribunali cantonali possono esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta (art. 7 cpv. 2), ma nella procedura scritta la lingua usata è quella della decisione impugnata o quella parlata dalla parte convenuta (art. 8), salvo se le parti concordano l'uso di un'altra lingua (art. 7 cpv. 5). Se una parte non comprende la lingua utilizzata, può chiedere gratuitamente una traduzione (art. 7 cpv. 4). Sul piano regionale⁷⁵, se la regione ha una sola lingua ufficiale è quest'ultima a essere utilizzata per la procedura, il dibattito e la decisione (art. 9); se invece è plurilingue, le parti possono concordare di utilizzare una delle sue lingue ufficiali per la procedura scritta, mentre il dibattito si tiene nella lingua della decisione o della parte convenuta (art. 10).

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

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

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

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

Dal Cantone dei Grigioni arriva la seguente rettifica: al tribunale cantonale e al tribunale amministrativo cantonale lavora rispettivamente un giudice italofono.

Raccomandazione

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

Articolo 11 della Convenzione-quadro

Indicazioni topografiche e altri cartelli e iscrizioni bilingui o trilingui

94. Conformemente all'articolo 49 dell'ordinanza sulla segnaletica stradale, sui cartelli i nomi dei Comuni o delle località sono scritti nella lingua ufficiale del Comune in questione. Nei Comuni bilingui si sceglie la lingua parlata dalla maggioranza degli abitanti, con l'aggiunta della lingua minoritaria se la minoranza linguistica rappresenta almeno il 30 per cento della popolazione. Nel Cantone dei Grigioni/Graubünden/Grischun, l'articolo 8 dell'ordinanza cantonale sulle lingue⁷⁶ prevede, in ossequio alle disposizioni federali appena citate, che le indicazioni topografiche siano scritte nelle lingue ufficiali del rispettivo Comune. Il Comitato consultivo è stato informato da alcuni suoi interlocutori che nei Comuni bilingui la prassi adottata talvolta non rispetta l'ordinanza cantonale, poiché la lingua utilizzata sui cartelli o sulle iscrizioni topografiche è quella della maggioranza degli abitanti del quartiere del Comune in questione: ne consegue che la lingua può variare da un quartiere all'altro all'interno dello stesso Comune.

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

Occorre innanzitutto ricordare che i Cantoni sono responsabili di designare le loro lingue ufficiali (art. 70 cpv. 2 della Costituzione federale) e che le autorità federali non possono imporre né ai Cantoni né ai Comuni l'utilizzo di indicazioni topografiche bilingui o trilingui. Tuttavia, l'articolo 49 dell'ordinanza federale sulla segnaletica stradale è interpretato in modo flessibile da alcuni Comuni dei Cantoni plurilingui. Ne è un esempio la città di Friburgo, dove – benché la minoranza germanofona non rappresenti che il 21 per cento dell'intera popolazione – i nomi delle vie sono riportati sia in francese sia in tedesco e dove nel 2012, con il sostegno finanziario del Cantone, sono stati installati nuovi cartelli recanti la

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

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

scritta «Fribourg-Freiburg» all'ingresso della stazione, con il nome tedesco a integrazione di quello francese. Lo stesso dicasi per la città di Murten/Morat – sempre nel Cantone bilingue di Friburgo – all'interno della cui stazione sono stati a loro volta installati nuovi cartelli recanti la doppia dicitura «Murten-Morat» benché la percentuale di abitanti francofoni sia soltanto del 15 per cento.

Raccomandazione

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

Articolo 12 della Convenzione-quadro

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

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

Occorre precisare che nel rapporto e nel progetto di piano d'azione della Confederazione non si legge esplicitamente che «le violazioni dei diritti umani di cui in passato sono state vittime le persone con stili di vita nomade costituiscono tuttora una ferita aperta per queste comunità». Quello che si legge tra le raccomandazioni del gruppo di lavoro, nel rapporto/progetto di piano d'azione, è invece che i rappresentanti della comunità jenisch con uno stile di vita nomade sono ancora segnati dalla traumatica esperienza dell'opera assistenziale «Bambini della strada» e sono diffidenti rispetto alle offerte di sostegno della Confederazione riguardanti l'istruzione dei loro figli.

98. Il Comitato consultivo plaude alla scelta delle autorità di tentare di conciliare i diritti in questione e di riunire le persone e i gruppi interessati. Nel corso della sua visita ha incontrato numerose famiglie con stili di vita nomade e attori del settore dell'istruzione. È stato riscontrato un problema reale per quanto concerne la frequenza scolastica, non solo nel periodo estivo ma anche durante l'inverno. Una serie di indicatori denotano una mancanza di motivazione da parte dei membri delle minoranze nazionali interessate: se ne trae l'impressione che queste persone considerino la scuola più come un pericolo di assimilazione

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

che come un'opportunità per tutelare i propri diritti. Il Comitato consultivo reputa cruciale ricordare a tutti i loro diritti e i loro doveri, in modo da garantire in maniera effettiva il diritto dei bambini all'istruzione. Alcune iniziative sono già finanziate dalla Confederazione e messe in atto sul piano locale, come il progetto «Imparare viaggiando» del Cantone di Berna (Bern/Berne) che, oltre alle lezioni tradizionali, nel periodo invernale prevede laboratori didattici mirati per piccoli gruppi e, nel periodo estivo, l'insegnamento a distanza, per il quale gli alunni hanno a disposizione un computer portatile e una connessione Internet che consente loro di avere contatti regolari con i propri docenti in una fascia oraria prestabilita di due ore alla settimana.

È possibile fare le seguenti precisazioni:

- il progetto «Imparare viaggiando» è finanziato dal Cantone e della città di Berna e non dalla Confederazione;

- un progetto pilota che va nella stessa direzione del progetto «Imparare viaggiando» è al vaglio in un altro Cantone;

- l'ufficio del Cantone di Zurigo preposto all'insegnamento obbligatorio si impegna in modo proattivo per l'istruzione dei figli delle famiglie nomadi. I Comuni devono infatti garantire la scolarizzazione dei bambini fin dal loro primo giorno di soggiorno nel Cantone, anche in caso di soggiorni di breve durata, e i responsabili della pedagogia interculturale seguono da vicino la questione, proponendo l'adozione di misure complementari qualora lo ritengano necessario. Il Cantone di Zurigo dichiara inoltre, a proposito della formazione professionale, di essere disposto a trovare sul suo territorio soluzioni individuali che tengano conto delle esigenze dei figli delle famiglie nomadi. Stesso l'approccio adottato dal Cantone dei Grigioni, che non rileva particolari difficoltà in materia di scolarizzazione di bambini di famiglie nomadi sul suo territorio, dove la questione è gestita con flessibilità;

- il Cantone di Vaud ricorda che, nel caso in cui non esista un liceo itinerante o non vi sia la possibilità di frequentare un ciclo di studi liceale cantonale in modo itinerante (p. es. online), i giovani appartenenti a una comunità nomade possono prepararsi da autodidatti a un esame federale di maturità organizzato dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). Quanto alla formazione professionale, per lo più di competenza federale, non esiste invece al momento alcuna possibilità di seguire un percorso in modo itinerante. Visto l'articolo 32 dell'ordinanza sulla formazione professionale (OFPr), questo non impedisce però a una persona che abbia compiuto i 22 anni di età e sia in grado di provare un'esperienza professionale di almeno cinque anni, acquisita per esempio nel quadro di una vita itinerante, di presentarsi alle procedure di qualificazione del Cantone.

99. I rappresentanti della comunità jensch hanno anche segnalato al Comitato consultivo che le culture e la storia jensch non figurano nei programmi scolastici e nei manuali pubblicati dai Cantoni. Pure il gruppo di lavoro incaricato di elaborare il piano d'azione della Confederazione ha rimarcato, nella più recente versione del testo, la necessità di menzionare le culture jensch⁷⁹. Il Comitato consultivo sottolinea in particolare l'importanza di includere nei programmi scolastici la storia dell'oppressione e delle violazioni dei diritti umani

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

avvenute in passato, allo scopo di favorire una migliore comprensione delle identità e delle culture jensch da parte della maggioranza.

Occorre notare che non sono soltanto i rappresentanti degli Jensch, bensì anche quelli di Sinti, Manouche e Rom, a chiedere che i programmi e i manuali scolastici tematizzino la loro storia e la loro cultura; ed è per questo che, tra le altre cose, all'interno del futuro piano d'azione della Confederazione è previsto il finanziamento di progetti finalizzati alla preparazione di lezioni dedicate a questi argomenti.

Uno dei progetti, attualmente in fase di realizzazione, è quello dell'associazione Radgenossenschaft der Landstrasse, che, in collaborazione con le case editrici scolastiche del Cantone di Zurigo e grazie a un contributo di 30 000 franchi da parte dell'UFC, sta lavorando a un libro su Jensch, Sinti e Rom dal titolo «Jenische, Sinti, Roma - unbekannte Minderheiten in der Schweiz. Ein Lehrmittel». Questo strumento didattico, in lingua tedesca e pensato per gli alunni delle classi dalla quarta alla sesta, racconterà la storia delle minoranze summenzionate, spiegando, tra le altre cose, come vivono e come lavorano.

Diversi Cantoni della Svizzera tedesca osservano poi che l'introduzione del programma didattico «Lehrplan 21» (scuola dell'obbligo), attualmente in corso, dovrebbe essere l'occasione per sensibilizzare gli studenti alla cultura e alla storia jensch, sinti e manouche, e rom.

Raccomandazione

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

Non sono soltanto la cultura e la storia jensch a dover essere tematizzate all'interno dei programmi e dei manuali scolastici, ma anche quelle sinti e manouche e rom.

Articolo 14 della Convenzione-quadro

Insegnamento delle lingue minoritarie e nelle lingue minoritarie

101. Nelle scuole elementari e secondarie, l'insegnamento è impartito nella lingua ufficiale del Cantone (cfr. anche art. 12). Nei Cantoni bilingui o trilingui, le lezioni si tengono nella lingua ufficiale del Comune, conformemente al principio di territorialità. La gestione delle scuole, di competenza cantonale, è in genere assicurata da un'unità amministrativa a livello infracantonale, che riunisce uno o più Comuni. Quando tale circondario include diversi Comuni con lingue ufficiali differenti o Comuni bilingui, il libero accesso a una scuola pubblica che insegna nell'una o nell'altra lingua deve essere garantito a chiunque. Se la situazione non lo consente, le autorità possono autorizzare gli allievi, per ragioni legate alla loro lingua, a iscriversi in una scuola situata al di fuori del circondario scolastico in cui abitano. L'insegnamento secondario (superiore) non è sempre disponibile nelle lingue minoritarie. È ad esempio il caso dell'italiano nel Cantone dei

Grigioni/Graubünden/Grischun, benché si tratti di una delle tre lingue ufficiali del Cantone. Il Comitato consultivo ricorda che è necessario, se si vuole promuovere l'uso di una lingua minoritaria come atout sia per i suoi parlanti che per la società nel suo insieme, che sia garantita la continuità dell'accesso all'insegnamento in questa lingua e di questa lingua, e ciò a tutti i livelli del sistema scolastico, dalla scuola dell'infanzia agli studi superiori e alla formazione per adulti⁸⁰.

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

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

Occorre precisare che il progetto di revisione della legge sulle lingue non consentiva «ai bambini appartenenti a minoranze nazionali che risiedono al di fuori delle zone di insediamento tradizionali della propria minoranza di apprendere la loro lingua madre già alla scuola elementare». Il Consiglio federale ha deciso di sospendere questo progetto perché ha constatato che, per il momento, nessun Cantone si è allontanato dal modello di insegnamento delle lingue nazionali previsto per le scuole elementari (cfr. commento di cui al par. 105).

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

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

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

Il Cantone dei Grigioni osserva che è una prassi ormai consolidata quella di promuovere l'insegnamento in lingua italiana e romancia nonché l'insegnamento di queste lingue al di fuori delle aree tradizionalmente abitate da persone italofone o romanciofone. Del resto, all'articolo 20 capoverso 2 della legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni si legge: «Nei comuni plurilingui e nei comuni di lingua tedesca, nell'interesse della salvaguardia della lingua autoctona, il Governo può, su richiesta del comune, autorizzare la conduzione di una scuola popolare bilingue». Inoltre, aggiunge che la Direzione dell'istruzione pubblica del Cantone intrattiene un dialogo costante con organizzazioni mantello per la tutela delle lingue minoritarie, come la Lia Rumantscha e la Pro Grigioni Italiano.

Vari Cantoni, tra cui Zurigo, Argovia e Basilea Città, dichiarano di non aver ricevuto alcuna domanda di finanziamento per corsi di lingua e cultura d'origine (LCO) in romancio, diversamente da quanto avvenuto per l'italiano. Il Cantone di Turgovia, dal canto suo, osserva che diversi suoi Comuni organizzano scambi con studenti romanciofoeni.

Diversi Cantoni situati al di fuori delle aree tradizionalmente abitate da parlanti italofoeni offrono corsi d'italiano al livello secondario I o II. È il caso dei Cantoni di Argovia e Zurigo, il cui «liceo artistico» permette di conseguire una maturità federale bilingue con l'italiano, così come avviene anche nel Cantone di Turgovia. Nei Cantoni di San Gallo, Basilea Città e Appenzello Interno, invece, da materia facoltativa al livello secondario I, l'italiano diventa una disciplina fondamentale tra le scelte obbligatorie al livello secondario II.

Per quanto riguarda la promozione della lingua italiana, il messaggio sulla cultura 2016-2020 dà la priorità alla formazione e all'insegnamento, in particolare nell'intento di potenziare le misure di sensibilizzazione e i progetti culturali nelle scuole e di incentivare la messa a punto di materiale didattico in lingua italiana e di programmi di maturità bilingue con l'italiano. Nel 2016 e nel 2017, l'UFC ha finanziato in tutto 12 progetti per un totale di 1 145 000 franchi. Quanto al romancio, sono attualmente al vaglio misure di promozione al di fuori del territorio in cui è parlato (in particolare nelle aree germanofone e italofone del Cantone dei Grigioni e nelle città svizzere della diaspora romancia) da attuare a partire dal

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

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

2020. Tali misure saranno tese in particolare al miglioramento delle condizioni quadro per l'insegnamento delle lingue e alla messa a punto di una nuova offerta didattica in lingua romancia per i bambini in età scolare e prescolare.

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

Il 23 settembre 2018, il Cantone dei Grigioni ha respinto in modo netto, con il 65,19 per cento di voti contrari, l'iniziativa popolare «Solo una lingua straniera nelle scuole elementari».

Un risultato in linea con quanto avvenuto finora, se si considera che il Popolo e i parlamenti cantonali hanno bocciato negli anni qualunque tentativo di portare da due a una le lingue straniere insegnate alle scuole elementari.

Raccomandazioni

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

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

In questo contesto, occorre soffermarsi sugli sviluppi positivi in atto nel Cantone bilingue di Friburgo (francese/tedesco). A settembre 2018 il Parlamento cantonale ha accolto un postulato che invitava il Consiglio di Stato (potere esecutivo) a promuovere il «Label du bilinguisme» in seno all'amministrazione cantonale. L'idea è quella di potenziare misure già esistenti, in particolare i corsi di lingua, in modo che gli abitanti del Cantone possano utilizzare la lingua ufficiale che desiderano per intrattenere contatti con le autorità. Bisogna inoltre ricordare che, a ottobre 2018, la città di Friburgo ha deciso di istituire una Commissione permanente del bilinguismo che sarà incaricata, in particolare, di proporre

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

⁸⁴ *Rapporto statale*, par. 137.

misure che favoriscano l'assunzione di persone bilingui in seno all'amministrazione comunale e incoraggino il personale dell'amministrazione cittadina a migliorare le proprie conoscenze della seconda lingua.

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

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

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

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

Il Cantone dei Grigioni dichiara che intende continuare a impegnarsi per garantire la disponibilità dei mezzi finanziari necessari alla traduzione, in italiano e romancio, dei materiali didattici, in primo luogo di quelli in lingua tedesca modificati sulla base del programma didattico «Lehrplan 21».

Raccomandazione

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

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

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

Articolo 15 della Convenzione-quadro

Rappresentanza e partecipazione nelle istituzioni e nelle amministrazioni

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

È possibile fare le seguenti precisazioni:

secondo l'articolo 52 della Costituzione del Cantone bilingue del Vallese (francese/tedesco), uno dei cinque membri eletti nel Consiglio di Stato (potere esecutivo e amministrativo) deve essere scelto tra gli aventi diritto di voto dei distretti germanofoni;

secondo l'articolo 84 della Costituzione nel Cantone bilingue di Berna (tedesco/francese), uno dei sette seggi del Consiglio di Stato (esecutivo) è garantito a un avente diritto di voto francofono. Inoltre, sempre nel Cantone di Berna, la «deputazione», che si compone dei membri del Gran Consiglio (Parlamento cantonale) eletti nel Giura bernese e dei membri francofoni eletti del circondario elettorale di Biel/Bienne-Seeland, difende gli interessi del Giura bernese e della popolazione francofona del circondario elettorale di Biel/Bienne-Seeland nelle questioni che li riguardano direttamente, per le quali ha il diritto di richiedere il voto separato. Se il voto della deputazione è in contrasto con quello del Gran Consiglio, la questione è sottoposta al riesame dell'organo competente.

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

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

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

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

115. Il Comitato consultivo ricorda che l'articolo 15 della Convenzione-quadro prevede la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici. Per quanto riguarda la partecipazione agli affari pubblici, il Comitato consultivo ha avuto modo di spiegare che le persone appartenenti alle minoranze nazionali possono essere coinvolte in vario modo, ad esempio mediante la rappresentanza in seno a organi eletti e a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, meccanismi di consultazione o meccanismi di autonomia culturale⁸⁹. Occorre prestare particolare attenzione a una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini appartenenti alle minoranze nazionali. In merito alla partecipazione alla vita sociale ed economica, il Comitato consultivo ha sottolineato che, per rendere effettiva tale partecipazione, gli Stati devono eliminare gli ostacoli che precludono alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la parità di accesso alle attività economiche e ai servizi sociali e, inoltre, promuovere la loro partecipazione ai benefici e risultati⁹⁰.

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

Un'altra buona pratica che merita menzione in questo contesto è quella adottata dal Cantone Ticino, che ha istituito un servizio specializzato – che vede anche la collaborazione di una mediatrice culturale – per la gestione di tutte le questioni riguardanti le persone con stile di vita nomade, dalle attività di mediazione a quelle di sensibilizzazione della popolazione.

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

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

La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» osserva che, nell’ottica del coinvolgimento di Jenisch, Sinti e Manouche nelle questioni che li riguardano direttamente, queste minoranze, così come la fondazione stessa, devono poter fare opposizione nell’ambito delle procedure di revisione dei piani di utilizzazione, cosa che, al momento, non è sempre possibile.

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

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

Non sono contratti di servizio, bensì accordi programmatici, quelli che l’Ufficio federale della cultura (UFC) ha stipulato con i Cantoni di Berna, di Friburgo, del Vallese e dei Grigioni per sostenerli nell’espletamento dei loro compiti specifici in materia di plurilinguismo, tra cui l’intensificazione degli scambi tra le regioni linguistiche.

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

Raccomandazioni

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

Anche le autorità comunali hanno il compito di rafforzare la partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, e in particolare delle persone itineranti, agli affari pubblici.

Quanto all'esempio delle «quote nell'amministrazione pubblica», occorre precisare che in Svizzera non è prevista la possibilità di rafforzare la rappresentanza delle minoranze attraverso l'imposizione di simili quote. Del resto, come spiegato al paragrafo 61, l'ordinanza sulle lingue prevede dei valori obiettivo, e non delle quote, per quanto riguarda la rappresentanza delle comunità linguistiche ufficiali nell'Amministrazione federale.

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

Articolo 16 della Convenzione-quadro

Riforme territoriali e amministrative

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

Raccomandazione

123. Il Comitato consultivo esorta le autorità dei Cantoni bilingui o trilingui a provvedere affinché, in caso di fusione amministrativa, siano consultati i rappresentanti di tutte le comunità e non siano ridotti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche a seguito della riforma territoriale e amministrativa. Qualora fosse necessario, invita le autorità cantonali e comunali, di concerto con i rappresentanti di queste comunità, a promuovere e tutelare il plurilinguismo in tutto il comprensorio dei nuovi enti territoriali plurilingui.

Articolo 18 della Convenzione-quadro

Cooperazione tra la Svizzera e l'Italia

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

Raccomandazione

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

L'obiettivo di questa cooperazione tra Svizzera e Italia non è «promuovere i diritti della minoranza italofoena», bensì promuovere progetti culturali finalizzati, in particolare, all'insegnamento della lingua e della cultura italiane nelle scuole svizzere.

III. Conclusioni

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

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

Raccomandazioni di intervento immediato⁹²

- Intensificare gli sforzi delle autorità federali per sensibilizzare il grande pubblico alla legislazione in vigore contro le discriminazioni e riesaminare la possibilità di adottare una legislazione federale generale contro le discriminazioni; facilitare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che sono vittime di pratiche discriminatorie la possibilità di accedere alla giustizia, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; creare il prima possibile un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi, garantendone soprattutto l'autonomia istituzionale e finanziaria, la piena capacità di promuovere e proteggere i diritti umani e un ampio mandato; creare istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) a livello federale e cantonale.

A proposito di una legislazione federale generale contro le discriminazioni, si rimanda alla riserva di cui al paragrafo 39.

A proposito della legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, si rimanda alle precisazioni di cui al paragrafo 67.

A proposito della creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, si rimanda all'aggiornamento di cui al paragrafo 38.

A proposito della creazione di un'istituzione del difensore civico, si rimanda alle precisazioni di cui al paragrafo 38.

- Destinare, attraverso procedure accessibili, imparziali e trasparenti, il necessario sostegno finanziario a progetti che abbiano per obiettivo la preservazione e lo sviluppo delle identità e delle culture delle persone con stili di vita nomade, anche garantendo alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» risorse umane e finanziarie sufficienti a consentirle di adempiere la propria missione e di raggiungere le comunità interessate; adottare il prima possibile il progetto di piano d'azione della Confederazione sugli Jenisch e i Sinti e Manouche e attuarne immediatamente i provvedimenti; sensibilizzare il grande pubblico agli stili di vita dei nomadi; procedere

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

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

all'allestimento di un numero sufficiente di aree di stazionamento osservando la scadenza definita nel progetto di piano d'azione.

A proposito del piano d'azione per gli Jenisch, i Sinti e i Rom, si rimanda all'aggiornamento di cui al paragrafo 54.

- Condannare sistematicamente e tempestivamente qualsivoglia manifestazioni d'intolleranza, di qualsiasi tipo – tra cui antiziganismo, antisemitismo o islamofobia –, in particolare nel discorso pubblico; condurre indagini sistematiche su queste dichiarazioni e avviare azioni penali contro chi le pronuncia; garantire alle persone appartenenti alle minoranze nazionali la possibilità di difendere i propri diritti davanti ai tribunali in qualità di vittime di discorso di incitamento all'odio, in particolare riconoscendo alle organizzazioni non governative la legittimazione ad agire nell'interesse generale e la capacità di rappresentare i diritti e gli interessi delle vittime; avviare il monitoraggio e l'applicazione immediati, a livello federale e cantonale, di tutti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

A proposito della legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, si rimanda alle precisazioni di cui al paragrafo 67.

Altre raccomandazioni⁹³

- Contestualmente all'adozione di nuovi testi di legge, come quelli volti a garantire l'ordine pubblico, prestare il dovuto riguardo alla preservazione delle identità e delle culture delle persone appartenenti a minoranze nazionali e continuare a difendere il loro diritto a coltivare le proprie tradizioni; garantire che l'interpretazione e l'applicazione delle modifiche alla legge federale sul commercio ambulante e alla relativa ordinanza siano commisurate agli obiettivi auspicati.
- Intensificare gli sforzi a livello federale per sostenere i progetti di sensibilizzazione finalizzati a combattere i pregiudizi contro gli stili di vita itineranti degli Jenisch e dei Sinti e Manouche, soprattutto attraverso progetti rivolti ai media e ai giornalisti.
- Portare avanti gli sforzi per garantire a livello federale l'effettiva uguaglianza tra le persone appartenenti alle diverse comunità linguistiche, affinché possano continuare a comunicare con l'Amministrazione federale nella propria lingua; vagliare, qualora ritenuto pertinente e necessario, e di concerto con i rappresentanti delle minoranze interessate, la traduzione in altre lingue nazionali delle principali decisioni del Tribunale federale riguardanti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali; promuovere ulteriormente l'uso delle lingue minoritarie nelle attività quotidiane, nelle campagne di informazione, nell'amministrazione e nel sistema giudiziario del Cantone dei Grigioni.

A proposito del diritto di comunicare con l'Amministrazione federale nella propria lingua, si rimanda alla precisazione di cui al paragrafo 89.

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

- Portare avanti la definizione di approcci di insegnamento e apprendimento flessibili e adeguati alle persone con uno stile di vita nomade e coinvolgere le famiglie interessate nello sviluppo di nuovi progetti per garantire e conciliare il diritto dei ragazzi all'istruzione e il diritto di scegliere uno stile di vita itinerante; includere le culture e la storia jenisch nei programmi e nei manuali scolastici per promuovere tra il grande pubblico la diversità e l'integrazione sociale; sensibilizzare agli stili di vita nomade e promuoverne l'accettazione.

A proposito dell'inserimento delle culture e della storia jenisch, ma anche sinti e rom, nei programmi e nei manuali scolastici, si rimanda alla precisazione di cui al paragrafo 100.

- Consentire l'accesso alla didattica in italiano e in romancio e all'insegnamento di queste due lingue al di fuori delle zone tradizionalmente abitate dalle persone appartenenti alle due minoranze linguistiche, soprattutto nelle grandi città; avviare un dialogo con i rappresentanti delle minoranze interessate e valutare le esigenze dei romanciofoni e degli italofofoni in termini di insegnamento nella loro lingua minoritaria nella scuola secondaria (secondo livello).
- Studiare, di concerto con una rappresentanza delle minoranze che rifletta la diversità esistente in seno alle loro comunità, la possibilità di rafforzare la partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali agli affari pubblici affinché possano prendere parte ai processi decisionali, non solo a livello federale ma anche a livello intercantonale e in tutti i Cantoni, per esempio mediante meccanismi permanenti, organi consultivi istituzionalizzati e quote nell'amministrazione pubblica.

A proposito della questione delle quote, si rimanda alla precisazione di cui al paragrafo 120.