



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Gennaio 2007

---

## **Secondo Rapporto della Svizzera sull' applicazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali**

---

**Secondo Rapporto della Svizzera  
sull'applicazione della Convenzione-quadro  
del Consiglio d'Europa per la protezione  
delle minoranze nazionali**

Gennaio 2007

## INDICE

INTRODUZIONE.....	5
A. Generalità.....	5
B. Dati statistici aggiornati.....	6
A. Attività di divulgazione dei risultati del primo ciclo di controlli.....	9
B. Attività di verifica organizzate a livello nazionale, regionale e locale.....	10
C. Misure volte a migliorare la partecipazione dei membri della società civile al processo di applicazione della Convenzione.....	11
D. Misure per proseguire il dialogo in corso con il Comitato consultivo.....	11
A. Presentazione generale delle misure prese in ottemperanza alle conclusioni del Comitato dei ministri.....	12
B. Presentazione articolo per articolo delle misure prese in ottemperanza alle principali osservazioni contenute nel Parere del Comitato consultivo.....	13
ARTICOLO 3.....	13
1. Campo d'applicazione personale della Convenzione.....	13
ARTICOLO 4.....	15
1. Legislazione più completa contro la discriminazione.....	15
2. Raccolta più sistematica di dati statistici in materia di discriminazione.....	17
3. La situazione dei nomadi.....	21
ARTICOLO 5.....	21
1. Situazione del romancio e dell'italiano nel Cantone dei Grigioni – misure a livello federale.....	22
2. Situazione dei nomadi.....	22
2.1 Aree di sosta e di transito.....	22
2.1.1 Situazione attuale, bisogni e impedimenti.....	22
2.1.2 Parere dei nomadi sulla situazione attuale.....	24
2.1.3 Giurisprudenza del Tribunale federale.....	25
2.1.4 Rapporto del Consiglio federale «La situazione dei nomadi in Svizzera» 26	
2.1.5 Misure attuali a livello federale.....	29
2.1.6 Attività recenti della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e dell'associazione dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse».....	31
2.1.7 Misure attuali e soluzioni in esame a livello cantonale.....	32
2.2 Esercizio del commercio ambulante.....	34
2.3 Scolarizzazione dei bambini.....	35
ARTICOLO 6.....	36
1. Tolleranza nei confronti dei nomadi.....	36
2. Procedure di naturalizzazione.....	37
ARTICOLO 9.....	37
1. La situazione della stampa di lingua romancia.....	37
2. Le esigenze della comunità dei nomadi in materia di media.....	38
ARTICOLO 10.....	39
1. L'impiego dell'italiano nei rapporti con le autorità amministrative federali.....	39
2. L'impiego di una lingua minoritaria nei rapporti con le autorità amministrative a livello infracantonale.....	41
ARTICOLO 11.....	44
ARTICOLO 12.....	45
1. La promozione della conoscenza della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica in Svizzera, nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo.....	45
2. La promozione della lingua e della cultura dei nomadi.....	46
ARTICOLO 13.....	47

1.	La lingua di insegnamento nelle scuole private .....	48
ARTICOLO 14 .....		49
1.	Lingua dell'insegnamento elementare nei Cantoni plurilingue. Autorizzazione di seguire una scuola in una lingua minoritaria .....	50
2.	Determinazione della lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche dei Comuni grigionesi .....	51
3.	Gli indirizzi di insegnamento scolastico bilingue .....	53
ARTICOLO 15 .....		54
1.	La partecipazione agli affari economici e sociali delle persone che appartengono a minoranze linguistiche.....	55
2.	I meccanismi per garantire la partecipazione democratica dei nomadi.....	55

### **III. TERZA PARTE**

*Domande specifiche poste alla Svizzera*

# INTRODUZIONE

## A. Generalità

1. La Svizzera ha ratificato la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (qui di seguito: la Convenzione) il 21 ottobre 1998. La Convenzione è entrata in vigore in Svizzera il 1° febbraio 1999. Il 16 maggio 2001, il Governo svizzero ha trasmesso il suo primo rapporto statale, in ottemperanza al primo ciclo di controlli della Convenzione. Il 10 dicembre 2003, il Comitato dei ministri ha adottato la Risoluzione ResCMN(2003)13 sull'attuazione della Convenzione per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera. Il 22 giugno 2004, il presidente del Comitato consultivo, per il tramite del suo rappresentante permanente a Strasburgo, ha sottoposto alla Svizzera un questionario specifico adottato dal Comitato, riunitosi il 24 maggio 2004.

2. La Svizzera presenta qui appresso il suo secondo rapporto statale, elaborato secondo lo «Schema per i rapporti delle Parti del secondo ciclo di controlli», adottato il 15 gennaio 2003 dal Comitato dei ministri. Il rapporto è quindi imperniato sulle misure prese in conformità con le conclusioni del Comitato dei ministri al termine del primo ciclo di controlli come pure con le principali osservazioni, articolo per articolo, che figurano nel Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo della Convenzione per la protezione delle minoranze nazionali del 20 febbraio 2003.

3. Il presente rapporto è stato redatto con il contributo di diversi servizi dell'amministrazione federale, e più particolarmente:

- ∅ *per il Dipartimento federale degli affari esteri:* la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP, che ha coordinato i lavori e elaborato il rapporto); la Direzione politica, Divisione politica I (Sezione Consiglio d'Europa) e Divisione politica IV (Sezione politica dei diritti umani); la Rappresentanza permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa;
- ∅ *per il Dipartimento federale dell'interno:* l'Ufficio federale della cultura; il Servizio per la lotta al razzismo; l'Ufficio federale di statistica;
- ∅ *la Commissione federale contro il razzismo;*
- ∅ *per il Dipartimento federale di giustizia e polizia:* l'Ufficio federale di giustizia; l'Ufficio federale della migrazione;
- ∅ *per il Dipartimento federale dell'economia:* la Segreteria di Stato dell'economia; l'Ufficio federale di veterinaria;
- ∅ *per il Dipartimento federale delle finanze:* l'Ufficio federale del personale;
- ∅ *per il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni:* l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Inoltre tutti i Cantoni come pure alcune conferenze intercantonali<sup>1</sup> sono stati consultati due volte: in un primo tempo per rispondere ad alcune domande sull'applicazione della Convenzione e, in un secondo, perché potessero esprimersi sul progetto del presente rapporto.

Hanno altresì partecipato alla stesura del presente rapporto l'associazione mantello dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse»<sup>2</sup> e la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»<sup>3</sup>, che hanno risposto a un questionario e comunicato le loro osservazioni sulla prima versione del rapporto. Tale versione è stata sottoposta anche alla Federazione svizzera delle comunità israelite, all'associazione «Action Sinti et Jenisch Suisses», all'associazione «Schäft qwant» («Transnationaler Verein für jenische Zusammenarbeit und Kulturaustausch») come pure all'Associazione svizzera per i diritti umani (Menschenrechte Schweiz MERS, Human Rights Switzerland), all'Associazione per i popoli minacciati e alla Società per le minoranze in Svizzera.

4. Redatto e pubblicato nelle tre lingue ufficiali della Confederazione - tedesco, francese e italiano -, questo rapporto è consultabile da un vasto pubblico presso il sito ufficiale Internet del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)<sup>4</sup>. Presso lo stesso sito saranno pubblicati, non appena pervenuti, anche i risultati dell'esame da parte delle autorità del Consiglio d'Europa, che potranno così contribuire alla riflessione dell'opinione pubblica sulla situazione, l'evoluzione e le difficoltà della protezione delle minoranze nazionali in Svizzera.

## **B. Dati statistici aggiornati**

### ***Popolazione residente secondo la lingua principale e l'appartenenza religiosa***

Lingue (2000):	tedesco: 63,7 % francese: 20,4 % italiano: 6,5 % romancio: 0,5 % altre: 9 %
----------------	---

<sup>1</sup> Conferenza dei Governi cantonali; Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE); Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA); Conferenza dei capi dei dipartimenti di giustizia e polizia (CCDGP).

<sup>2</sup> Cfr. in proposito il Primo Rapporto della Svizzera dell'aprile 2001, pag. 48, n. 143; cfr. anche le Informazioni che completano il Primo Rapporto, dell'agosto 2002, pag. 71, n. 218.

<sup>3</sup> Cfr. in proposito il Primo Rapporto della Svizzera dell'aprile 2001, p. 49, n. 144; cfr. anche le Informazioni che completano il Primo Rapporto, dell'agosto 2002, pag. 71, n. 217.

<sup>4</sup> Cfr: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch), sotto: <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/euroc/mistr/coswtr.html>

Appartenenza religiosa (2000):	chiesa cattolica romana: 41,8 % chiese e comunità protestanti: 35,3 % comunità islamica: 4,3 % chiese cristiano-ortodosse: 1,8 % comunità ebraica: 0,2 % chiesa cattolico-cristiana: 0,2 % nessuna appartenenza religiosa: 11,1 % altre chiese o comunità religiose: 1 % senza indicazione: 4,3 %
--------------------------------	---

Fonte: Censimento federale della popolazione 2000, Ufficio federale di statistica<sup>5</sup>

### Lingue principali per Cantoni (in per cento e in cifre assolute) nel 2000

	Totale	tedesco in %	francese in %	italiano in %	romancio in %	Altre lingue in %
<b>Cantoni germanofoni</b>						
Uri	34 777	93.5	0.2	1.3	0.1	4.8
Appenzello Interno	14 618	92.9	0.2	0.9	0.1	5.9
Nidvaldo	37 235	92.5	0.6	1.4	0.1	5.3
Obvaldo	32 427	92.3	0.4	1.0	0.1	6.2
Appenzello Esterno	53 504	91.2	0.3	1.7	0.1	6.6
Svitto	128 704	89.9	0.4	1.9	0.2	7.6
Lucerna	350 504	88.9	0.6	1.9	0.1	8.5
Turgovia	228 875	88.5	0.4	2.8	0.1	8.2
Soletta	244 341	88.3	1.0	3.1	0.1	7.5
San Gallo	452 837	88.0	0.4	2.3	0.2	9.0
Sciaffusa	73 392	87.6	0.5	2.6	0.1	9.2
Basilea Campagna	259 374	87.2	1.5	3.5	0.1	7.7
Argovia	547 493	87.1	0.8	3.3	0.1	8.7
Glarona	38 183	85.8	0.3	4.4	0.1	9.3
Zugo	100 052	85.1	1.1	2.5	0.2	11.1
Zurigo	1 247 906	83.4	1.4	4.0	0.2	11.0
Basilea Città	188 079	79.3	2.5	5.0	0.1	13.1
<b>Cantoni francofoni</b>						
Giura	68 224	4.4	90.0	1.8	0.0	3.8
Neuchâtel	167 949	4.1	85.3	3.2	0.1	7.4
Vaud	640 657	4.7	81.8	2.9	0.0	10.5
Ginevra	413 673	3.9	75.8	3.7	0.1	16.6
<b>Cantoni italofoni</b>						

<sup>5</sup> Il Primo Rapporto della Svizzera indicava i dati statistici relativi al censimento 1990. Cfr. anche il sito Internet dell'Ufficio federale di statistica:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/sprache/01.html>;  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/religionszugehoerigkeit.html>

<b>Ticino</b>	306 846	8.3	1.6	83.1	0.1	6.8
<b>Cantoni plurilingui</b>						
<b>Berna</b>	957 197	84.0	7.6	2.0	0.1	6.3
<b>Grigioni</b>	187 058	68.3	0.5	10.2	14.5	6.5
<b>Friburgo</b>	241 706	29.2	63.2	1.3	0.1	6.2
<b>Vallese</b>	272 399	28.4	62.8	2.2	0.0	6.6
<b>Svizzera</b>						
<b>Totale</b>	7 288 010	63.7	20.4	6.5	0.5	9.0

Fonte: Censimento federale della popolazione 2000, Ufficio federale di statistica



## I. PRIMA PARTE

### *Misure adottate a livello nazionale per la verifica dei risultati del primo ciclo di controlli sull'applicazione della Convenzione*

#### **A. Attività di divulgazione dei risultati del primo ciclo di controlli**

5. Il *Parere sulla Svizzera* adottato il 20 febbraio 2003 dal Comitato consultivo, elaborato in francese e in inglese, è stato tradotto in tedesco e in italiano a cura della Confederazione. Le Osservazioni della Svizzera relative al parere espresso dal Comitato consultivo (agosto 2003), invece, sono state redatte nelle tre lingue ufficiali della Confederazione, tedesco, francese e italiano. Tutti questi documenti sono stati pubblicati presso il sito Internet ufficiale della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri subito dopo la trasmissione delle Osservazioni alle autorità del Consiglio d'Europa. La pubblicazione è stata segnalata agli uffici federali, ai Cantoni e alle conferenze intercantionali che hanno partecipato alla procedura del primo ciclo di controlli con lettera in data 21 agosto 2003.

6. *La Risoluzione del Comitato dei ministri* sull'attuazione della Convenzione da parte della Svizzera è stata tradotta in tedesco e in italiano a cura della Confederazione ed è stata pubblicata in queste due lingue come pure in francese e in inglese presso il sito della Direzione del diritto internazionale pubblico. Inoltre gli uffici federali interessati ne hanno avuto copia nelle quattro lingue.

Tutti i Cantoni svizzeri sono stati informati della Risoluzione mediante lettera nelle loro varie lingue ufficiali, e ne hanno ricevuto un esemplare nelle lingue suddette. Sono quindi stati invitati a fare il necessario per diffondere a loro volta la risoluzione a livello comunale ai rappresentanti delle minoranze presenti nella loro regione nonché ai differenti organismi regionali che operano per la difesa delle minoranze. Si sono altresì informate per scritto la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA) e la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) in merito ai problemi da risolvere negli ambiti di loro competenza, in particolare in merito alle difficoltà che devono affrontare i nomadi, allegando la Risoluzione del Comitato dei ministri nelle versioni francese, tedesca e italiana come pure il Parere del Comitato consultivo nelle stesse lingue.

La pubblicazione della Risoluzione del Comitato dei ministri presso il sito Internet della Direzione del diritto internazionale pubblico è stata parimenti comunicata per scritto all'Associazione svizzera per i diritti umani, ai rappresentanti delle minoranze e agli organismi che ne difendono gli interessi e che hanno partecipato alla discussione sull'applicazione della Convenzione in occasione del primo ciclo di controlli e/o hanno incontrato i membri della delegazione del Comitato consultivo in occasione della loro visita in Svizzera nel novembre 2002. Tutti hanno ricevuto una copia della risoluzione nella lingua (o nelle lingue) appropriata.

7. Da parte loro, i Cantoni hanno scelto differenti metodi per divulgare i risultati del primo ciclo di controlli. I documenti trasmessi dal Dipartimento federale degli affari esteri sono

quindi stati inoltrati, secondo i casi, ai vari dipartimenti cantonali, ai membri del parlamento cantonale, ai Comuni e/o alla federazione cantonale dei comuni, alle organizzazioni sopraregionali di tutela e di promozione delle lingue minoritarie, agli uffici dei delegati ai gruppi minoritari e via dicendo. Numerosi Cantoni hanno rinunciato a misure di diffusione generale e hanno preferito svolgere attività di informazione mirate nei settori che li riguardano specificamente.

## **B. Attività di verifica organizzate a livello nazionale, regionale e locale**

8. A livello nazionale, va menzionato il *rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera*. Come sarà esplicitato dettagliatamente in quanto segue (cfr. *infra*, Seconda parte, ad articolo 5, cap. 2.1.4, n. 33 segg.), il documento è stato elaborato con due obiettivi: da un lato analizzare, dal punto di vista dei nomadi, gli effetti di un'eventuale ratifica della Svizzera della Convenzione n. 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui popoli indigeni e tribali (prima parte del rapporto); dall'altro rispondere a un intervento parlamentare del luglio 2003 che invitava il Consiglio federale a presentare un rapporto sull'attuale situazione dei nomadi in Svizzera e sulle diverse forme di discriminazione alle quali sono confrontati, nonché sulle misure nazionali di lotta contro queste discriminazioni e sui provvedimenti che permetterebbero di migliorare le loro condizioni di vita (seconda parte del rapporto). Questa seconda parte del documento s'incentra sulle possibilità d'intervento della Confederazione in merito al problema principale per i nomadi in Svizzera: la mancanza di aree di sosta e di transito. A più riprese, per documentare le conclusioni e le proposte in esso contenute, il rapporto cita le constatazioni e le osservazioni sulla situazione dei nomadi espresse dal Comitato consultivo nel «Parere sulla Svizzera» del 20 febbraio 2003. Il ventaglio di misure preconizzate per lottare contro la discriminazione di cui sono vittime i nomadi e per migliorarne le condizioni di vita è esposto qui appresso, nella seconda parte del presente rapporto.

Occorre ancora ricordare che, nell'ambito di un'iniziativa di sensibilizzazione ai problemi sollevati dalle autorità del Consiglio d'Europa e ai quali bisogna reagire con misure di miglioramento, nonché in previsione dell'elaborazione di questo rapporto, i Cantoni, le conferenze intercantonali e gli uffici federali interessati hanno ricevuto *questionari dettagliati* sulla maniera in cui intendono applicare i risultati del primo ciclo di controlli o, eventualmente, li hanno già applicati. Anche i rappresentanti dei nomadi hanno ricevuto i questionari summenzionati, in modo da poter valutare la situazione attuale e gli eventuali cambiamenti intervenuti ed esprimersi in merito ai problemi osservati dalle autorità del Consiglio d'Europa e alle soluzioni possibili o auspicabili secondo il loro punto di vista.

9. A livello cantonale, sono state organizzate, secondo i casi, concrete attività di verifica nei settori che interessano direttamente i Cantoni. Queste misure saranno illustrate nella seconda parte del presente rapporto. Per quanto concerne le persone e le autorità implicate nelle attività di verifica, va segnalato che in materia del miglioramento della condizione dei nomadi sono stati istituiti gruppi di lavoro o altri metodi di collaborazione ai quali questi ultimi sono stati associati più o meno strettamente (per es. in Argovia, in Turgovia, nel Giura o a Friburgo). In certi Cantoni simili formule di collaborazione erano già all'ordine del giorno (per es. a San Gallo). Altri Cantoni hanno svolto un lavoro di raccolta di informazioni presso i Comuni sulle condizioni di vita specifiche dei nomadi (per es. a Soletta).

### **C. Misure volte a migliorare la partecipazione dei membri della società civile al processo di applicazione della Convenzione**

10. Durante il primo ciclo di controlli, rappresentanti delle minoranze nazionali protette dalla Convenzione e l'Associazione svizzera per i diritti umani sono stati associati alle discussioni tenute in occasione della visita del Comitato consultivo e sono stati altresì consultati dalle autorità federali per raccogliere gli elementi supplementari richiesti dopo il deposito del rapporto iniziale.

In previsione dell'elaborazione del presente rapporto e al fine di disporre di informazioni attuali sulla situazione e sui bisogni dei nomadi, la Direzione internazionale del diritto pubblico ha trasmesso un questionario dettagliato alla Fondazione "Un futuro per i nomadi svizzeri" e all'associazione mantello dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse»

Come menzionato sopra, queste organizzazioni sono state consultate sulla prima versione del presente rapporto, come pure l'associazione «Action Sinti et Jenisch Suisses», l'associazione «Schäft qwant», la Federazione svizzera delle comunità israelite, l'Associazione svizzera per i diritti umani (Menschenrechte Schweiz MERS, Human Rights Switzerland), l'Associazione per i popoli minacciati e la Società per le minoranze in Svizzera.

11. In proposito occorre altresì rilevare che l'Ufficio federale della cultura e la Segreteria di Stato dell'economia hanno contattato le istituzioni incaricate di rappresentare gli interessi dei nomadi in vista della redazione del rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera (cfr. *supra* punto B, n. 8 e *infra* seconda parte, *ad* articolo 5, cap. 2.1.4, n. 33 segg.). In seguito, queste istituzioni come pure altre organizzazioni che rappresentano i nomadi, sono state consultate nell'ambito della procedura di consultazione formale aperta il 22 giugno 2005 dal Consiglio federale.

12. Dal canto loro, alcuni Cantoni si sono sforzati di coinvolgere maggiormente nelle discussioni sulla creazione di nuove aree di sosta e di transito le organizzazioni che rappresentano i nomadi, come esplicitato qui appresso (cfr. *infra*, seconda parte, *ad* articolo 15, cap. 2, n. 98).

Vanno infine segnalate le varie misure prese nel Cantone dei Grigioni per consentire agli organismi di tutela e di promozione delle lingue minoritarie di partecipare in più ampia misura alle diverse fasi della procedura per l'adozione di una nuova legge cantonale sulle lingue.

### **D. Misure per proseguire il dialogo in corso con il Comitato consultivo**

13. Nell'ambito della verifica dei risultati del primo ciclo di controlli, la Svizzera ha deciso di privilegiare il dialogo periodico con il Comitato consultivo negli ambiti in cui ci sono stati o sono previsti sviluppi importanti. Con lettera del 30 gennaio 2005, per esempio, la Direzione del diritto internazionale pubblico ha tenuto ad informare il presidente del Comitato consultivo della procedura di consultazione sull'avamprogetto di rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera come pure della riattivazione, mediante iniziativa parlamentare, del progetto di una legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche. Questo tipo di dialogo rientra in quanto proposto in materia dal Comitato consultivo stesso (cfr. per es. Quarto rapporto d'attività del Comitato consultivo, 1° giugno 2002 - 31 maggio 2004, n. 20).

## II. SECONDA PARTE

### *Misure per il miglioramento dell'applicazione della Convenzione, prese in ottemperanza alla risoluzione sulla Svizzera adottata il 10 dicembre 2003 dal Comitato dei ministri*

#### **A. Presentazione generale delle misure prese in ottemperanza alle conclusioni del Comitato dei ministri**

14. Nella risoluzione adottata il 10 dicembre 2003, il Comitato dei ministri osserva che la Svizzera ha compiuto sforzi particolarmente lodevoli in svariati settori nei confronti delle minoranze linguistiche alle quali il contesto istituzionale consente di conservare e sviluppare gli elementi essenziali della propria identità, in particolare la loro lingua e la loro cultura. Inoltre un determinato numero di meccanismi di tipo istituzionale assicura a tutti i livelli un'estesa partecipazione politica alle minoranze linguistiche (conclusione n. 1).

Secondo il Comitato dei ministri le garanzie legali in materia di uso delle lingue minoritarie nei rapporti con le autorità amministrative sono molto estese e sono stati intrapresi numerosi sforzi per rafforzare la posizione del romancio. Maggiore attenzione potrebbe tuttavia essere prestata ai principi contenuti nella Convenzione qualora si tratti, nei rapporti precitati, di ammettere l'uso di una lingua minoritaria al livello intercantonale (conclusione n. 2).

Parimenti, nel campo dell'educazione, le autorità dovrebbero assicurarsi che siano presi maggiormente in considerazione i bisogni delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche per quel che riguarda la possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori dell'area nella quale è tradizionalmente parlata, elemento particolarmente importante per gli italo-foni e i romanci. Nel Cantone dei Grigioni si dovrebbe procedere con il massimo ritegno qualora si tratti di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale (conclusione n. 3).

15. Il Comitato dei ministri osserva che restano da fare progressi per permettere ai nomadi di sviluppare gli elementi essenziali della loro identità. Per ovviare alle principali difficoltà alle quali queste persone sono confrontate, in particolare la mancanza di aree di sosta e di transito, le autorità dovrebbero prendere provvedimenti supplementari, segnatamente di ordine legislativo. Inoltre, i meccanismi di partecipazione dei nomadi dovrebbero essere rafforzati (conclusione n. 4).

16. Per evitare inutili ripetizioni le misure prese o previste in ottemperanza alle conclusioni del Comitato dei ministri sono esposte nel capitolo B, che analizza l'applicazione della Convenzione articolo per articolo. Quindi:

- la conclusione relativa all'uso di una lingua minoritaria nei rapporti con le autorità amministrative a livello intercantonale (conclusione n. 2) è trattata in relazione con l'articolo 10 (punto 2);
- la conclusione relativa alla possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori dell'area nella quale è tradizionalmente parlata è trattata in relazione con gli articoli 13 e 14. La questione della determinazione della lingua

d'insegnamento a livello comunale nel Cantone dei Grigioni è esaminata in relazione con l'articolo 14 (conclusione n. 3);

- la conclusione relativa alla situazione dei nomadi (conclusione n. 4) è trattata in relazione con gli articoli 5 e 15.

## **B. Presentazione articolo per articolo delle misure prese in ottemperanza alle principali osservazioni contenute nel Parere del Comitato consultivo**

### **ARTICOLO 3**

- |  |
|--|
| <p><sup>1</sup> Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati.</p> <p><sup>2</sup> Le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione.</p> |
|--|

*Il Comitato consultivo esprime il parere che «sarebbe possibile prendere in considerazione l'inclusione delle persone appartenenti ad altri gruppi, compresi eventualmente gli stranieri, nell'applicazione articolo per articolo» e ritiene che «le autorità svizzere debbano esaminare questa questione d'intesa con gli interessati».*

#### **1. Campo d'applicazione personale della Convenzione**

17. La Convenzione non contiene alcuna definizione della nozione di «minoranze nazionali». Il rapporto esplicativo indica che al momento dell'elaborazione della Convenzione si è deciso di lasciare alle Parti contraenti la libertà d'interpretare e determinare il suo campo d'applicazione personale. La Svizzera si è avvalsa di tale facoltà il 21 ottobre 1998, allorché ha ratificato la Convenzione, formulando la dichiarazione seguente:

*« [...] in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone che, 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».*

Questa dichiarazione riprende alcuni elementi del concetto di «minoranza nazionale» di cui all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo proposto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1993. Si ispira anche alla definizione adottata nel progetto di convenzione europea per la protezione delle minoranze nazionali del 1991, elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto («Commissione di Venezia»).

Dalla consultazione dei Cantoni e delle cerchie interessate organizzata prima della procedura di ratifica della Convenzione come pure dal relativo messaggio al Parlamento del

Consiglio federale<sup>6</sup> risulta che la dichiarazione precitata intendeva limitare il campo d'applicazione della Convenzione alle minoranze nazionali intese nel senso tradizionale del termine. Tale era altresì la volontà dell'Assemblea federale allorché l'ha adottata e ha approvato la ratifica della Convenzione.

L'interpretazione tradizionale di «minoranze nazionali» è condivisa dalla maggioranza degli Stati parte ed è espressa sia nelle loro dichiarazioni sull'interpretazione del campo d'applicazione della Convenzione, sia nei loro rapporti iniziali sulla sua attuazione.

18. In pratica, tenuto conto del testo della dichiarazione interpretativa, la Convenzione si applica in Svizzera alle minoranze linguistiche nazionali, ovvero alle minoranze francofona, italo-fona e romancia<sup>7</sup>, nonché ai membri della minoranza germanofona residente nei Cantoni di Friburgo e del Vallese, come pure ai francofoni del Cantone di Berna, nella misura in cui le questioni in esame siano di competenza cantonale<sup>8</sup>. La protezione della Convenzione si estende anche ai membri della comunità ebraica e ai nomadi<sup>9</sup>.

La definizione svizzera della nozione di «minoranze nazionali», non essendo esplicitamente limitata ad alcune minoranze come invece accade nel caso di alcuni Stati parte, potrebbe comprendere i membri di altri gruppi minoritari che adempiano i criteri enunciati nella dichiarazione. L'interpretazione svizzera della nozione in questione è tale da consentire un processo dinamico, secondo il quale «nuove minoranze» potrebbero, a tempo debito, beneficiare della protezione offerta dalla Convenzione. In questo contesto si può pensare ad esempio ai membri di altre comunità religiose, come i Musulmani, a condizione che siano cittadini svizzeri e soddisfino gli altri criteri, segnatamente quello dei legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera.

19. Dal punto di vista formale, l'estensione del campo d'applicazione personale della Convenzione ai membri di gruppi linguistici, etnici o religiosi che non hanno la nazionalità svizzera e/o non mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera dovrebbe, di regola, essere sottoposta per autorizzazione all'Assemblea federale, la quale dovrebbe rivedere la sua approvazione della ratifica della Convenzione in base all'interpretazione data nella dichiarazione summenzionata. Un siffatto eventuale sviluppo s'inserirebbe in un contesto delicato e dipenderebbe in gran parte dal clima politico e da considerazioni di opportunità; come osservato dallo stesso Comitato consultivo<sup>10</sup>, dovrebbe essere preso in considerazione «al momento opportuno».

Nell'applicazione della Convenzione «articolo per articolo», come preconizzato dal Comitato consultivo, l'inclusione di persone appartenenti a altri gruppi, compresi i cittadini stranieri, è di fatto già parzialmente realizzata in Svizzera, tenuto conto della tutela dei diritti fondamentali garantita dalla Costituzione federale e dalle costituzioni cantonali, come pure dai trattati internazionali ai quali la Svizzera ha aderito. Le libertà «passive» che in questa prospettiva dovrebbero essere garantite ai cittadini stranieri<sup>11</sup> sono garantite anche alle persone che non appartengono a minoranze nazionali ai sensi della dichiarazione della Svizzera. È il caso, in particolare, del diritto di utilizzare liberamente la propria lingua minoritaria in privato come in

---

<sup>6</sup> FF 1998 903.

<sup>7</sup> Cfr. Messaggio sulla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, FF 1998 903, 917.

<sup>8</sup> Cfr. «Informazioni che completano il Primo Rapporto iniziale del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali» (agosto 2002), pag. 4, n. 7. Cfr. anche il Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo del 20 febbraio 2003, n. 21 e 84.

<sup>9</sup> Messaggio del Consiglio federale citato, FF 1998 903, 917.

<sup>10</sup> Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo del 20 febbraio 2003, n. 24.

<sup>11</sup> Cfr. in proposito Asbjørn Eide, «Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities», UN doc. E/CN. 4/Sub. 2/1993/34 v. 10 agosto 1993, n. 42.

pubblico<sup>12</sup>, della libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee nella lingua minoritaria<sup>13</sup>, del diritto di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni, nonché di creare delle istituzioni religiose, organizzazioni e associazioni<sup>14</sup>. Per giunta, le persone o i gruppi di persone che non costituiscono una minoranza nazionale ai sensi della dichiarazione svizzera – segnatamente gli immigrati senza cittadinanza svizzera o gli Svizzeri appartenenti alle «nuove minoranze» nate dall’immigrazione – beneficiano dell’applicazione del principio di non discriminazione di cui all’articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale; tale disposizione vieta qualsiasi discriminazione, in particolare a causa dell’origine nazionale o geografica. Nell’applicazione pratica, questo non impedisce tuttavia che vi siano talune disparità di trattamento in alcuni ambiti del diritto civile (assunzione, alloggio, ecc.), che devono essere eliminate con misure adeguate alle situazioni individuali.

## ARTICOLO 4

- <sup>1</sup> *Le Parti si impegnano a garantire ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto all’eguaglianza di fronte alla legge e ad una eguale protezione della legge. A questo riguardo, ogni discriminazione basata sull’appartenenza ad una minoranza nazionale è vietata.*
- <sup>2</sup> *Le Parti si impegnano a adottare, se del caso, misure adeguate in vista di promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale, una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza. Esse tengono debitamente conto, a questo proposito, delle specifiche condizioni delle persone appartenenti a minoranze nazionali.*
- <sup>3</sup> *Le misure adottate conformemente al paragrafo 2 non sono considerate come un atto di discriminazione.*

*Il Comitato consultivo constata che «le autorità svizzere potrebbero prendere in considerazione l’adozione di una legislazione più completa, che colpisca la discriminazione in numerosi ambiti». Ritiene che «[esse] potrebbero prospettare una raccolta più sistematica di dati statistici in materia di discriminazione, in particolare per quanto concerne le decisioni giudiziarie».*

*Il Comitato consultivo si dichiara inoltre «vivamente preoccupato dalle discriminazioni indirette di cui i nomadi continuano ad essere vittime, in particolare nei campi della pianificazione del territorio, della polizia delle costruzioni e della polizia del commercio» e afferma di essere «convinto dell’esigenza dell’adozione di misure supplementari in questi ambiti particolari, segnatamente di misure legislative».*

### 1. Legislazione più completa contro la discriminazione

20. La questione di una legislazione trasversale globale per lottare contro le discriminazioni è stata esaminata sul piano nazionale. Tenuto conto del principio fondamentale della libertà contrattuale contenuto nel diritto svizzero, visti i problemi di applicazione che susciterebbe una disposizione generale antidiscriminatoria nel diritto privato – in particolare per l’aspetto

<sup>12</sup> Art. 10 par. 1 Convenzione-quadro; art. 18 Cost.; art. 27 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

<sup>13</sup> Art. 9 par. 1 Convenzione-quadro; art. 16 e 18 Cost.; art. 10 CEDU; art. 19 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

<sup>14</sup> Art. 8 Convenzione; art. 15 Cost.; art. 9 CEDU; art. 18 e 27 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

della prova – e nell’ottica di un divieto di qualsiasi forma di discriminazione che sia il più completo e flessibile possibile, la legislazione specifica è stata ritenuta la soluzione più appropriata. Si citino, a titolo di esempio, la legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi<sup>15</sup> e la legge federale del 13 dicembre 2002 sull’eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis), entrata in vigore il 1° gennaio 2004<sup>16</sup>.

21. Numerose disposizioni delle leggi federali, d’altronde, sono finalizzate alla protezione dalla discriminazione, in particolare nel caso di persone che appartengono a una minoranza nazionale. Ai sensi dell’articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale (CP)<sup>17</sup>, per esempio, la discriminazione fondata sulla razza, l’etnia o la regione costituisce infrazione; parimenti, l’articolo 336 capoverso 1 lettera a del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>18</sup> protegge il lavoratore dalla disdetta abusiva data per una ragione intrinseca alla personalità del destinatario, e quindi il sesso, l’origine, la razza, la nazionalità, lo stile di vita, le convinzioni religiose o filosofiche; gli articoli 19 e 20 CO dispongono la nullità dei contratti contrari ai buoni costumi, all’ordine pubblico o ai diritti inerenti alla personalità. Secondo le circostanze, in particolare nei casi più gravi, atti o clausole contrattuali discriminatori potrebbero costituire lesioni illecite della personalità (art. 28 segg del Code civile, CC<sup>19</sup>) o addirittura essere contrari all’ordine pubblico svizzero<sup>20</sup>. Tra le normative adottate di recente dal Parlamento va altresì ricordata la clausola di non discriminazione nell’attribuzione di organi (art. 17) disposta dalla legge federale dell’8 ottobre 2004 sul trapianto di organi, tessuti e cellule<sup>21</sup>. Infine, l’avamprogetto di una legge relativa alla ricerca sull’essere umano (LRUm), sottoposto alla procedura di consultazione il 1° febbraio 2006, prevede che «nella scelta delle persone ai fini della ricerca, nessun gruppo di persone può essere coinvolto in misura eccessiva nella ricerca o esserne escluso completamente senza che motivi oggettivi lo giustifichino» (art. 4).

Si noti anche che la maggior parte dei Cantoni che hanno riveduto la propria costituzione negli ultimi anni vi hanno introdotto una disposizione di divieto della discriminazione ispirata all’articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale. Fra gli esempi più recenti si possono citare l’articolo 8 della Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel del 24 settembre 2000<sup>22</sup>, l’articolo 11 della Costituzione del Cantone di Sciaffusa del 17 giugno 2002<sup>23</sup>, l’articolo 10 capoverso 2 della Costituzione del Cantone di Vaud del 14 aprile 2003<sup>24</sup>, l’articolo 9 della Costituzione del Cantone di Friburgo del 16 maggio 2004<sup>25</sup>.

22. I principali casi di discriminazione di persone che appartengono a una minoranza nazionale ai sensi della dichiarazione svizzera dovrebbero, in linea di massima, essere coperti dalle disposizioni legali summenzionati e dalle garanzie contenute nell’elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale del 18 aprile 1999 e delle costituzioni cantonali.

---

<sup>15</sup> RS 151.1.

<sup>16</sup> RS 151.3.

<sup>17</sup> RS 311.0.

<sup>18</sup> RS 220.

<sup>19</sup> RS 210.

<sup>20</sup> Cfr. in proposito B. Pulver, «L’interdiction de la discrimination», tesi, Basilea 2003, n. 408 segg.

<sup>21</sup> FF 2004 4821.

<sup>22</sup> RS 131.233.

<sup>23</sup> RS 131.223.

<sup>24</sup> RS 131.231.

<sup>25</sup> RS 131.219.



## 2. Raccolta più sistematica di dati statistici in materia di discriminazione

23. La raccolta sistematica di dati statistici in materia di discriminazione, in particolare per quanto concerne le decisioni giudiziarie, è, in effetti, un presupposto indispensabile per valutare, da un lato, l'efficacia degli strumenti giuridici esistenti e per individuare e motivare, dall'altro, le misure da adottare per eliminare ogni forma di discriminazione. Per questa ragione, in occasione della 13<sup>a</sup> riunione del Forum economico dell'OSCE nel maggio 2005, la Svizzera ha sostenuto una raccomandazione volta all'elaborazione di principi o di linee guida per gli Stati concernenti la raccolta di dati statistici sull'esclusione economica dei membri delle minoranze nazionali.

24. Importa per altro di osservare che il sistema federale svizzero, che comporta la ripartizione delle competenze e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, rende la raccolta di statistiche più complessa. Per motivi legati principalmente alla disponibilità di risorse, le statistiche ufficiali trattano la discriminazione razziale essenzialmente dal punto di vista penale. L'Ufficio federale di statistica, per esempio, rileva annualmente le condanne emesse in applicazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale (discriminazione razziale; cfr. *supra* n. 21):

### **Articolo 261bis: Discriminazione razziale (entrata in vigore: 1.1.1995)**

Anno della condanna

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
*	1	17	27	25	32	25	38	26	22	23	35

Stato della banca dati: 30/08/2006

©Ufficio federale di statistica, estratto della statistica delle condanne penali

25. A sua volta, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) rende accessibile presso il proprio sito Internet<sup>26</sup> una banca dati delle decisioni e sentenze pronunciate in relazione con l'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale. La banca dati illustra la prassi giudiziaria cantonale e federale dal 1995 (anno dell'entrata in vigore dell'art. 261<sup>bis</sup> CP) ed è costantemente aggiornata; è alimentata in base alle informazioni fornite dall'Ufficio federale di polizia<sup>27</sup> d'intesa con le autorità di perseguimento penale, e consente alla CFR un monitoraggio su vasta scala. Gli utilizzatori possono effettuare ricerche secondo diversi criteri. La banca dati comporta una visione statistica delle decisioni e sentenze dal punto di vista quantitativo. Ecco un esempio:

### **Procedimenti avviati e sentenze passate in giudicato (stato: 31.12.2003)**

La CFR è a conoscenza di 241 denunce (casi) sparte tra il 1995 e il 2003 presso le autorità competenti.

Nella metà circa dei casi, le autorità d'inchiesta, dopo un succinto esame dei fatti, non hanno aperto la procedura istruttoria, l'hanno sospesa o non sono entrate in materia.

Procedimenti avviati e condanne pronunciate	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Totale	%
Decisione di sospensione o di non entrata in materia	3	10	7	18	17	20	14	13	16	118	49.0

<sup>26</sup> <http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=it>

<sup>27</sup> Sulle statistiche dell'Ufficio federale di polizia in relazione con l'art. 261<sup>bis</sup> cfr. le Osservazioni della Svizzera relative al parere espresso dal Comitato consultivo pag. 11

Decisioni passate in giudicato	1	5	14	16	20	20	19	15	13	123	51.0
Totale	4	15	21	34	37	40	33	28	29	241	100

Nei casi rimanenti, le denunce sono state esaminate sotto il profilo del diritto materiale ed è stata pronunciata una sentenza. In 23 casi (circa il 20 %), le autorità hanno assolto l'interessato dall'accusa di discriminazione razziale, mentre in 100 casi (circa l'80%) l'accusato è stato dichiarato colpevole.

Decisioni passate in giudicato	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Assoluzioni	0	1	3	4	3	2	3	5	2	23	18.7
Colpevolezza (condanna / decisioni di condanna)	1	4	11	12	17	18	16	10	11	100	81.3
Totale	1	5	14	16	20	20	19	15	13	123	100

### **Categorie degli autori di reati (stato: 31.12.2003)**

La categoria degli autori di reati di estrema destra (neonazisti e skinhead) rappresenta il 12 per cento. Circa il 10 per cento degli autori di reati lavora nel settore delle prestazioni di servizio. Non si osserva invece alcuna tendenza generale relativa ad altre categorie. Non si possono escludere sovrapposizioni tra le categorie di autori di reati, per esempio allorché un giovane estremista di destra è denunciato per discriminazione («estrema destra» e «giovani»).

Categorie degli autori di reati	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Impiegati del servizio pubblico	1	3	1	1	0	1	0	2	2	11	4.5
Attori politici	0	2	0	1	1	1	1	0	2	8	3.2
Media / editori	1	2	4	5	4	2	1	0	0	19	7.7
Attori collettivi	0	0	3	0	0	2	2	0	4	11	4.5
Attori del settore dei servizi	0	0	2	4	8	3	3	1	2	23	9.3
Privati	1	8	9	13	13	16	9	9	9	87	35.2
Estrema destra	0	0	4	5	4	3	7	2	4	29	11.7
Giovani	1	0	1	1	1	1	5	1	3	14	5.1

Aggressori sconosciuti	0	0	2	1	3	2	0	2	0	10	4.0
Nessun indizio sugli aggressori	0	4	0	4	4	4	7	4	8	35	14.2
Totale	4	19	26	35	39	35	35	21	34	247	100

### **Categorie delle vittime (stato: 31.12.2003)**

Dalla statistica globale delle categorie delle vittime risulta che il 27 per cento delle vittime di discriminazione razziale è di religione ebraica. Si tratta delle persone aggredite più frequentemente. Un così gran numero di aggressioni contro membri della comunità ebraica non può essere imputato unicamente alle attività di alcuni revisionisti particolarmente «inveleniti» bensì riflette la molteplicità delle aggressioni nella vita quotidiana.

Le altre categorie di persone più spesso aggredite sono: gli stranieri (20%), le persone di pelle scura (circa il 14%) e i richiedenti l'asilo (5 %).

È necessario tuttavia relativizzare queste cifre, perché riguardano soltanto le aggressioni a carattere di discriminazione razziale sfociate in una procedura penale. D'altra parte, nel 25 per cento delle decisioni dei tribunali in questione non è stata fornita alcuna indicazione sulle vittime.

Categorie delle vittime	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Ebrei	0	5	17	14	11	7	5	2	7	68	26.6
Musulmani	0	0	0	1	0	1	2	2	2	8	3.1
Membri di altre comunità religiose	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0.8
Neri / Persone di pelle scura	0	0	2	10	8	8	2	1	4	35	13.7
Nomadi / zingari	0	1	0	0	1	2	0	0	1	5	2.0
Stranieri / etnie varie	2	8	2	6	11	4	7	7	5	52	20.4
Richiedenti l'asilo	0	0	2	1	5	4	0	0	1	13	5.1
Membri della popolazione maggioritaria / bianchi	0	0	0	1	1	2	0	0	1	5	2.0
Altre categorie	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	1.2
Nessuna indicazione sulla categoria delle vittime	1	4	3	5	9	9	16	9	8	64	25.1

Totale	4	18	26	38	46	38	34	21	30	255	100
--------	---	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----

### **Mezzi d'infrazione (stato: 31.12.2003)**

La panoramica dei mezzi d'infrazione rivela chiaramente che le aggressioni a sfondo razzista consistono essenzialmente in insulti verbali (circa il 25%) o scritti (32%), seguiti dalla diffusione di materiale razzista (circa il 10%). Soltanto il 2 per cento dei mezzi d'infrazione riguardano le vie di fatto, circa il 3 per cento delle aggressioni si manifesta con gesti e mimiche e un altro tre per cento circa mediante il rifiuto di prestazioni.

Dal 1999 si registrano anche aggressioni razziste tramite i media elettronici. Nel 2003 queste aggressioni rappresentano già il 25 per cento dei casi giudicati nel corso dell'anno. Tenuto conto dell'importanza crescente di Internet, è lecito presumere che questa percentuale aumenterà nei prossimi anni. Nella statistica su un periodo di diversi anni (1995 – 2003), questo mezzo rappresentava già più del 7 per cento di tutti i mezzi d'aggressione. Occorre tenere presente che un caso può riunire più di un mezzo di aggressione: per esempio, se l'atto di discriminazione razziale è compiuto mediante posta elettronica lo si ritroverà sia nella categoria «messaggio elettronico» sia in quella «per scritto».

Mezzi d'infrazione	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Oralmente	0	5	4	18	11	14	6	6	7	71	24.9
Per scritto	3	6	13	10	12	12	10	7	14	87	30.5
Messaggio elettronico	0	0	0	0	2	3	2	6	8	21	7.4
Suono / immagine	0	2	1	0	0	0	4	0	1	8	2.8
Vie di fatto	0	1	0	2	0	3	0	1	0	7	2.4
Gesti	0	0	1	3	1	0	1	1	2	9	3.2
Rifiuto di prestazioni	0	0	0	1	4	1	1	0	1	8	2.8
Diffusione di materiale razzista	0	1	7	5	6	5	3	0	2	29	10.2
Altri mezzi	2	0	0	1	1	0	2	2	2	10	3.5
Nessuna indicazione sul mezzo d'infrazione	0	4	1	2	7	4	6	7	4	35	12.3
Totale	5	19	27	42	44	42	35	30	41	285	100

26. Si deve altresì menzionare che dal canto loro la Società per le minoranze in Svizzera (Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz GMS) e la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA) rilevano in maniera particolareggiata vicende o incidenti a connotazione razzista o antisemita in Svizzera, anche quando non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP. Dal loro rapporto per il 2005 («Chronologie der rassistischen Vorfälle in der Schweiz 2005»), pubblicato il 20 marzo 2006, risulta che per la prima volta dal 1998 il numero di aggressioni o di incidenti a carattere razzista è stato inferiore a 100 (95)<sup>28</sup>. Su mandato della Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI) e in stretta collaborazione con la stessa, l'associazione «Aktion Kinder des Holocaust» (AKdH) e l'associazione «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) recensiscono, rispettivamente per la Svizzera tedesca e per la Svizzera francese, gli atti di antisemitismo in Svizzera tramite i servizi da loro esercitati («Melde- und Beratungsstellen für antisemitische Vorfälle») e prestano consulenza e sostegno alle vittime. Gli atti e incidenti a carattere antisemitico sono classificati secondo le seguenti categorie: 1) violenza estrema; 2) distruzione e danneggiamento di proprietà; 3) minacce; 4) comportamenti offensivi<sup>29</sup>. Le segnalazioni sono raccolte dalla FSCI e pubblicate in un rapporto consolidato. Per il 2006 la FSCI ha registrato 73 casi annunciati ai suoi servizi; questa cifra corrisponde a più del doppio dei casi rilevati per il 2005. La FSCI ritiene che la Confederazione dovrebbe creare un servizio centrale di registrazione di questo genere di incidenti e non limitarsi a registrare soltanto le decisioni giudiziarie in materia.

### 3. La situazione dei nomadi

27. Per quando riguarda la questione delle discriminazioni indirette di cui sono vittime i nomadi, in particolare nell'ambito della pianificazione del territorio e della polizia delle costruzioni, cfr. *infra*, ad articolo 5, cap. 2, n. 29 segg., segnatamente n. 32 e n. 35: *Misure relative alla pianificazione del territorio e al diritto edilizio*.

## ARTICOLO 5

<sup>1</sup> Le Parti si impegnano a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale

<sup>2</sup> Senza pregiudizio delle misure prese nel quadro della loro politica generale d'integrazione, le Parti si astengono da ogni politica o pratica tendente ad una assimilazione contro la loro volontà delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali e proteggono queste persone contro ogni azione diretta ad una tale assimilazione.

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.gra.ch/>. (in tedesco, ndt.) come pure le Osservazioni della Svizzera relative al parere espresso dal Comitato consultivo, pagg. 11-12.

<sup>29</sup> Cfr. <http://www.cicad.ch/>; [www.akdh.net](http://www.akdh.net) (in francese risp. tedesco).

*Il Comitato consultivo considera che la situazione del romancio e dell'italiano nei Grigioni merita un trattamento particolare a causa del fatto che si tratta di lingue il cui mantenimento è minacciato nelle regioni in questione.*

*Constata altresì che «vi sono motivi di preoccupazione in merito alla situazione dei nomadi dato che il quadro istituzionale e legislativo permette solo difficilmente a queste persone di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché gli elementi essenziali della loro identità. [...] I principali problemi con i quali i nomadi sono attualmente confrontati concernono essenzialmente la mancanza di aree di sosta e di transito, le difficoltà amministrative che ostacolano l'esercizio di attività economiche a persone itineranti e la scolarizzazione dei bambini. [...] A livello legislativo, le autorità federali dovrebbero esaminare più dettagliatamente la possibilità di imporre ai Cantoni l'adozione di misure di pianificazione adeguate, anzi di introdurre una disposizione specifica nella legge federale sulla pianificazione del territorio. [...] I Cantoni interessati dovrebbero riesaminare la loro legislazione sulla pianificazione del territorio e sull'edilizia per rimediare a qualsiasi lacuna, come l'assenza di una disposizione, nella legislazione pertinente o nei piani di occupazione dei suoli, che preveda la possibilità di creare aree di transito». Questa constatazione è ripresa nella quarta conclusione del Comitato dei ministri concernente l'attuazione della Convenzione da parte della Svizzera.*

*Il Comitato consultivo ritiene infine che in futuro le autorità dovrebbero valutare con i rappresentanti dei nomadi l'attuazione della nuova legge federale sul commercio ambulante per verificarne l'efficacia.*

## **1. Situazione del romancio e dell'italiano nel Cantone dei Grigioni – misure a livello federale**

28. Sulle misure previste dal progetto di legge federale sulle lingue per la salvaguardia e la promozione del romancio e dell'italiano cfr. *infra*, terza parte: domande specifiche alla Svizzera, domanda n. 5, n. 112.

## **2. Situazione dei nomadi<sup>30</sup>**

### **2.1 Aree di sosta e di transito**

#### *2.1.1 Situazione attuale, bisogni e impedimenti*

29. Nel giugno 2006, la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (qui di seguito: la Fondazione) ha pubblicato un rapporto peritale<sup>31</sup> che contiene un elenco dettagliato delle

<sup>30</sup> La denominazione «nomadi» figura nel messaggio del Consiglio federale relativo alla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, adottato il 19 novembre 1997 in relazione alla procedura di ratifica (FF 1998 903). Questa denominazione è stata ripresa nel primo rapporto della Svizzera sull'applicazione della Convenzione-quadro; è stata inoltre utilizzata nel rapporto del Consiglio federale del 18 ottobre 2006 sulla «situazione dei nomadi» (cfr. *infra* n. 33 segg.). Inoltre l'organo creato dalla Confederazione al fine di contribuire ad assicurare e migliorare le condizioni di vita di questa minoranza come pure a preservarne l'identità culturale è la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Questa denominazione corrisponde altresì a quella utilizzata dal Consiglio d'Europa ed è la denominazione auspicata dai rappresentanti dei «nomadi» di nazionalità svizzera, per esempio nell'ambito del «Forum dei Rom e dei nomadi». È stata pertanto ripresa per la stesura del presente rapporto. Tuttavia occorre menzionare che alcuni membri della comunità Jenisch ritengono che il termine «nomadi» sia ambiguo e riduttivo perché evidenzia un solo aspetto dell'identità culturale di questa minoranza.

<sup>31</sup> Thomas Eigenmann /Rolf Eugster /Jon Gaudenz, «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire,

aree di sosta e di transito esistenti in Svizzera e vaglia i bisogni supplementari in questo ambito. Il rapporto è un aggiornamento di quello pubblicato sullo stesso argomento nel 2001<sup>32</sup>. La perizia si basa su dati rilevati fino all'estate 2005. Ne risulta che, in genere, si sono realizzati pochi progressi concreti. Dal 2001 sono state soppresse nove aree di transito, mentre ne sono state create tre nuove. Nella primavera 2004, per esempio, il Cantone di *Basilea Campagna*, in collaborazione con il Comune di Liestal, ha creato un'area di transito considerata di buona qualità. Sempre a Basilea Campagna, si sono rinnovate, all'inizio del 2004, le installazioni sanitarie dell'area di transito di Wittinsburg. Nel Cantone di *Argovia* è stata inaugurata ufficialmente nel novembre 2004 un'area di transito<sup>33</sup> (Augsterstich, a Kaiseraugst) che è parimenti considerata soddisfacente sotto il profilo qualitativo. Queste due nuove aree di transito sono il frutto della modifica dei piani di utilizzazione, nei quali sono ormai previste zone speciali riservate ai nomadi. Nel Cantone di *San Gallo* si è creata nel 2002 un'area di sosta nel Uznach. L'area, della capacità di sette posti, è stata realizzata in seguito all'adozione di un piano di utilizzazione speciale; è di buona qualità e gli utilizzatori ne sono pienamente soddisfatti<sup>34</sup>. Nell'estate 2005 si contavano, in tutto, 12 aree di sosta in Svizzera. Ciò permetteva di coprire i bisogni del 40 per cento dei nomadi che conducono una vita itinerante e utilizzano le aree di sosta<sup>35</sup>. Alla stessa data erano disponibili 44 aree di transito che potevano accogliere circa il 60 per cento dei nomadi che conducono vita itinerante<sup>36</sup>.

Secondo il rapporto peritale 2005, bisognerebbe prevedere 29 aree di sosta supplementari per poter ospitare le circa 1'500 persone itineranti che, per svernare, preferiscono questa soluzione a un appartamento. Ciò causerebbe costi di circa 17,8 milioni di franchi. Se si tiene inoltre conto delle soppressioni intervenute dal 2000, sarebbe altresì necessario creare 38 aree di transito supplementari per permettere ai 2'500 svizzeri che hanno conservato consuetudini itineranti di poter soggiornare in zone propizie allo smercio dei loro prodotti e servizi. Ciò rappresenterebbe un investimento di circa 15,6 milioni di franchi. Per giunta, tra le aree di transito esistenti, 40 sono ormai di qualità scadente e necessitano rinnovazioni. Secondo le stime, il costo di questi lavori ammonta a circa 2,8 milioni di franchi.

Le perizie fatte eseguire dalla Fondazione sono preziose perché, grazie a inchieste e a sondaggi approfonditi, consentono di seguire in maniera precisa le modifiche dello spazio vitale dei nomadi. Nella sua conclusione, il rapporto aggiornato 2005 insiste sulla necessità d'informare la popolazione sedentaria, in particolare a livello cantonale e comunale, sulle condizioni di vita dei nomadi, sui loro bisogni e sul pericolo che minaccia il loro modo di vita tradizionale. Ricorda altresì che la pianificazione del territorio deve tenere conto dei bisogni della popolazione, della quale fanno parte anche i nomadi. A tal fine, si dovrebbero utilizzare

---

rapport 05», San Gallo, marzo 2006, disponibile in Internet presso:

<http://www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf>

(una sintesi della perizia 2001 è disponibile in italiano presso il sito Internet:

[http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=it; ndt.](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=it; ndt.))

<sup>32</sup> Da questo rapporto peritale risultava che per soddisfare i bisogni dell'epoca si dovevano creare: a) 30 aree di sosta oltre alle 11 allora esistenti, e b) 30 aree di transito oltre alle 48 esistenti: cfr. in proposito le «Informazioni che completano il Primo rapporto della Svizzera sull'applicazione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali», agosto 2002, pag. 29, n. 85.

<sup>33</sup> Nel Cantone di *Argovia* si segnala un'evoluzione positiva rispetto all'estate del 2005 con l'installazione alla fine di novembre 2006 di un'area di sosta provvisoria supplementare (Spreitenbach).

<sup>34</sup> Un'evoluzione positiva rispetto all'estate 2005 si registra anche nel Cantone di *San Gallo*, dove le autorità cantonali hanno aperto nell'estate 2006 una nuova area di sosta nel Comune di Wil (10 posti); inoltre, dopo molti anni di sforzi, il Cantone è riuscito ad ancorare nella pianificazione del territorio l'altra area di sosta situata in tale Comune (area di 15 posti a gestione «privata»).

<sup>35</sup> Secondo la perizia si tratta, in tutto, di 1'500 persone su un totale di 2'500 persone che hanno conservato abitudini itineranti tra le 25'000-30'000 persone appartenenti alla comunità dei nomadi di nazionalità svizzera. Si noti che la copertura in questione, pari al 40 per cento era la stessa già rilevata nel precedente rapporto peritale pubblicato nel 2001.

<sup>36</sup> La copertura era del 65% secondo il rapporto peritale precedente.

maggiormente gli strumenti di pianificazione esistenti. I processi di pianificazione del territorio richiedono tempo e si potranno trovare soluzioni soddisfacenti solo a medio termine. Nel frattempo, però, le revisioni dei piani direttori cantonali dovranno essere sfruttate per introdurre una concezione che tenga conto dei bisogni dei nomadi. Tale concezione dovrà poi essere tradotta in pratica nei piani di utilizzazione per definire le zone appropriate. Come dimostrato dall'esperienza degli ultimi anni, le aree di sosta o di transito che non sono integrate nello sviluppo territoriale non godono di garanzie giuridiche adeguate e possono, in particolare, essere soppresse. I periti ritengono inoltre che la Confederazione dovrebbe apportare un maggiore sostegno finanziario ai Cantoni e ai Comuni per la creazione e/o la gestione di aree di sosta e di transito.

30. Gli impedimenti alla creazione di aree di sosta e di transito sono complessi e spesso hanno molteplici cause. Tra queste citiamo<sup>37</sup>:

- i numerosi pregiudizi che la popolazione nutre nei confronti dei nomadi, alimentati da incidenti che implicano gruppi isolati di nomadi, spesso di origine straniera e di passaggio in Svizzera. Hanno così rapidamente origine amalgami che arrecano gravi torti ai nomadi svizzeri. Non di rado la popolazione ignora addirittura l'esistenza nel nostro Paese di una comunità di circa 30 000 nomadi di nazionalità svizzera, di origine essenzialmente jénisch; 2 500-3 000 membri di questa comunità<sup>38</sup> (compresi un centinaio di Sinti, denominati Manouches in Francia) hanno scelto un modo di vita effettivamente itinerante mentre gli altri sono diventati sedentari nel corso delle generazioni passate, spesso a seguito della repressione da parte delle autorità;
- manca, soprattutto a livello cantonale e a livello comunale, la volontà politica di prendere misure concrete a favore dei nomadi. Le autorità cantonali e comunali si considerano spesso maggiormente vincolate dai loro impegni nei confronti della popolazione sedentaria, che è meglio integrata. Per giunta, le autorità comunali temono le spese supplementari che potrebbero essere indotte dalla creazione di tali aree, non da ultimo a livello di scolarizzazione e di assistenza sociale allorché si tratta di aree di sosta. Il problema è risentito ancora più vivamente quando la situazione finanziaria del Comune non è delle migliori. L'esperienza dimostra che la realizzazione di progetti di nuove aree è notevolmente facilitata se il Cantone s'impegna a farsi carico della totalità dei costi che potrebbero derivarne (cfr. gli esempi dei Cantoni dei Grigioni e di San Gallo come pure del Cantone di Friburgo per i due siti che intende creare e gestire a proprie spese su terreni di sua proprietà);
- la diffidenza dei nomadi nei confronti delle istituzioni, soprattutto a livello comunale e cantonale, allorché queste sono determinanti per quanto concerne la creazione di aree di sosta e di transito. Questa mancanza di fiducia è, in parte, la causa dell'insufficiente implicazione dei nomadi nei meccanismi decisionali politici e amministrativi.

### *2.1.2 Parere dei nomadi sulla situazione attuale*

31. I nomadi vedono nei pregiudizi nei loro confronti il primo ostacolo alla creazione di aree di sosta e di transito. I titoli sensazionalisti della stampa sui misfatti commessi da certi nomadi stranieri di passaggio in Svizzera (in particolare lo stato di grande disordine in cui

<sup>37</sup> Per maggiori particolari cfr. il rapporto del Consiglio federale su «La situazione dei nomadi in Svizzera» (Parte II, n. 2.5), citato qui di seguito al n. 2.1.4.

<sup>38</sup> Queste cifre sono una stima. In merito, cfr. il rapporto del Consiglio federale del 18 ottobre 2006 su «La situazione dei nomadi in Svizzera» (pag. 6, n. 1.2) e le fonti citate.



sono lasciate le aree di transito) contribuiscono indubbiamente a diffondere questa cattiva opinione. Siffatti pregiudizi potranno essere superati soltanto grazie alla manifestazione di un'autentica volontà politica in favore dei nomadi. Occorre a tal fine un chiaro segnale da parte della Confederazione, accompagnato da misure di incentivo o di coercizione nei confronti di Cantoni e comuni. Secondo i nomadi, la maggior parte dei Cantoni e dei Comuni non si sono sufficientemente impegnati per la loro causa negli ultimi dieci anni.

### 2.1.3 Giurisprudenza del Tribunale federale

32. In merito alle aree di sosta il Tribunale federale svizzero (qui di seguito: il TF) ha emanato il 28 marzo 2003 una decisione fondamentale<sup>39</sup>, nella quale, fondandosi sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (decisione del 18 gennaio 2001 nella causa Chapman contro il Regno Unito), riconosce che la vita in un'abitazione mobile è una caratteristica essenziale dell'identità dei nomadi, i cui bisogni sono diversi da quelli della popolazione sedentaria. Ecco, succintamente, la vicenda in questione: un membro della comunità dei nomadi svizzeri ha acquistato un terreno di circa 7'000 m<sup>2</sup> in zona agricola a Céligny, nel Cantone di Ginevra. In ragione della sovrappopolazione dell'area di sosta riservata ai nomadi nella regione (l'area del «Molard» a Versoix), ha quindi iniziato a trasformare questo terreno in area per carovane (circa cinque più una chiesa zigana) per la sua famiglia. Poiché le necessarie autorizzazioni non erano state chieste, le autorità cantonali gli hanno ordinato di rimettere il terreno nello stato originale. Successivamente, il proprietario ha presentato richiesta dell'autorizzazione di costruire per lo sfruttamento di un vivaio e l'utilizzazione di una parte del terreno come «zona abitativa temporanea». L'autorizzazione gli è stata rifiutata e, dopo avere esaurito le vie di ricorso cantonali, l'interessato ha presentato ricorso di diritto amministrativo presso il TF, argomentando che la sua situazione personale (diritto culturale di vivere in abitazioni mobili in uno spazio sufficiente) giustificava una deroga al piano di utilizzazione della zona (autorizzazione di deroga in zona agricola). Il TF ha respinto il ricorso perché una deroga, essendo per definizione eccezionale, non può essere presa in considerazione in una questione di pianificazione del territorio. Secondo il TF, la disposizione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)<sup>40</sup> per cui «gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione» (titolo primo: Introduzione, art. 3 cpv. 3) va intesa nel senso che si devono parimenti soddisfare i bisogni specifici di quella parte di popolazione costituita dai nomadi svizzeri. La pianificazione dell'utilizzazione del territorio deve prevedere zone e aree adatte alla residenza di nomadi svizzeri conformi al loro modo tradizionale di vita. Allorché si deve creare in una regione una nuova area di sosta relativamente importante, come nella fattispecie, spetta alle autorità – se le zone di utilizzazione o i siti esistenti non sono appropriati – cercare un'area adeguata e avviare una procedura che possa condurre all'adozione di un piano di utilizzazione speciale<sup>41</sup>. Questa pianificazione potrebbe altresì essere frutto di un coordinamento intercantonale sotto l'egida della Confederazione.

Questa decisione costituisce uno sviluppo fondamentale perché per la prima volta, a livello del diritto della pianificazione del territorio, sono stati riconosciuti i bisogni specifici di una minoranza della popolazione svizzera e le autorità competenti sono state obbligate a tenerne conto nella pianificazione. D'altro canto, il TF ha ricordato che il principio di base resta quello della legalità e della conformità di zona, di modo che le aree destinate ai nomadi devono essere previste nei piani di utilizzazione, anziché essere autorizzate di caso in caso. Il TF

<sup>39</sup> DTF 129 II 321: cfr. copia in allegato.

<sup>40</sup> RS 700: cfr. copia in allegato.

<sup>41</sup> Su queste nozioni e la loro interpretazione cfr. le decisioni del Tribunale federale I 1A.124/2004 / 1P.302/2004 del 31 maggio 2005: cfr. copia in allegato.

pone così fine a una «discriminazione positiva» che consentirebbe ai nomadi di derogare alle procedure ordinarie<sup>42</sup>. Questa decisione permette di concludere che, in linea di massima, la legge sulla pianificazione del territorio è sufficiente per tenere conto dei bisogni dei nomadi in materia di aree di sosta e di transito. Il TF impone alle autorità federali, cantonali e comunali di tenere conto di questi bisogni nella pianificazione a livello cantonale o intercantonale. Di conseguenza, se un piano direttore cantonale prevede un'area di sosta e/o di transito in una determinata località, il Comune interessato è tenuto a creare una zona adeguata nel proprio piano di utilizzazione. Un piano di utilizzazione che non preveda tale zona non può essere approvato.

#### 2.1.4 Rapporto del Consiglio federale «La situazione dei nomadi in Svizzera»

33. Nel luglio 2003, fondandosi in particolare sulla decisione del Tribunale federale del 28 marzo 2003 menzionata sopra<sup>43</sup>, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha presentato un postulato intitolato «Eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei nomadi in Svizzera» (03.3426)<sup>44</sup>, invitando il Consiglio federale a presentare un rapporto completo sulla situazione dei nomadi in Svizzera e sulle varie forme di discriminazione di cui sono vittime. Il postulato chiedeva anche che fossero recensite le misure nazionali possibili per lottare contro tali discriminazioni e migliorare le condizioni di vita dei nomadi. In particolare, a proposito delle aree di sosta e di transito, sollevava la questione delle misure di coercizione o di incentivazione che la Confederazione avrebbe potuto o dovuto prendere. Il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accettare tale postulato e ha deciso che la risposta allo stesso sarebbe stata presentata sotto forma di rapporto dettagliato sulla situazione dei nomadi in Svizzera includendo anche il rapporto già previsto dal Consiglio federale sulle conseguenze di un'eventuale ratifica della Convenzione n. 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernente i popoli indigeni e tribali.

34. A tale scopo il Consiglio federale ha incaricato l'amministrazione federale (la Segreteria di Stato all'economia e l'Ufficio federale della cultura) di elaborare un rapporto sulla situazione dei nomadi in Svizzera (qui di seguito: rapporto).

L'avamprogetto del rapporto è stato pubblicato presso il sito Internet dell'Ufficio federale della cultura<sup>45</sup> ed è stato sottoposto a consultazione formale dal 22 giugno al 1° novembre 2005. Conformemente alle disposizioni della legge federale dell'8 marzo 2005 sulla procedura di consultazione<sup>46</sup>, la procedura aveva per scopo di far partecipare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati. Si trattava, in sostanza, di consultare da un lato i Cantoni, nella misura in cui i temi trattati nel rapporto sono in gran parte di loro competenza, e dall'altro i nomadi, per il tramite di varie associazioni o organi consultivi che ne rappresentano gli interessi, onde poter tenere conto delle loro rivendicazioni. In totale, sono state consultate 70 comunità, organizzazioni e istituzioni. Secondo la normale procedura, il progetto di rapporto con le modifiche apportate in seguito alla consultazione è stato sottoposto ai diversi uffici federali interessati. Il rapporto è stato adottato dal Consiglio federale il 18 ottobre 2006. Il rapporto sarà ora sottoposto alle Commissioni parlamentari interessate. Il Comitato consultivo sull'applicazione della Convenzione è stato informato di

---

<sup>42</sup> Cfr. in proposito: Benoît Bovay, «Les places pour les gens du voyage: plan d'affectation ou autorisation de construire dérogatoire?», in: BR/DC 3/2003, pag. 95 segg.

<sup>43</sup> Cfr. *supra* n. 32.

<sup>44</sup> Postulato 03.3426 del 7 luglio 2003: cfr. copia in allegato.

<sup>45</sup> [http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00750/index.html?lang=it](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00750/index.html?lang=it).

<sup>46</sup> RS 172.061.

questa procedura nell'ambito delle comunicazioni sulla verifica dei risultati del primo ciclo di controlli (cfr. *supra* prima parte, punto D, n. 13).

35. La prima parte del rapporto esamina la situazione dei nomadi in Svizzera sotto il profilo delle esigenze della Convenzione n. 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernente i popoli indigeni e tribali. Negli ultimi anni diversi interventi parlamentari hanno, in effetti, sollevato la questione della ratifica di questo strumento, segnatamente dal punto di vista dei nomadi. La parte I del rapporto esamina, in particolare, i seguenti aspetti: il principio di non discriminazione, la consultazione e la partecipazione, l'assunzione e le condizioni d'impiego, la formazione professionale, la sicurezza sociale e la sanità, l'educazione. Tenuto conto dei pareri espressi nell'ambito della procedura di consultazione, segnatamente dalla maggioranza dei Cantoni, il Consiglio federale conclude che la ratifica della convenzione OIL n. 169 non si giustifica attualmente. Il Consiglio federale preferisce provvedere, nei limiti delle risorse disponibili per i Cantoni e la Confederazione, all'attuazione degli obblighi già sanciti nel diritto svizzero e in grado di migliorare la situazione dei nomadi (decisione del Consiglio federale del 18 ottobre 2006, n. 4)<sup>47</sup>.

La parte II del rapporto s'incentra invece sul problema principale per i nomadi e le autorità: la mancanza di aree di sosta e di transito in Svizzera. La maggior parte dei Cantoni e la maggioranza delle organizzazioni consultate ritengono necessario un maggiore impegno della Confederazione. Al termine di un'analisi della situazione e dei bisogni in materia, il rapporto elenca una serie di misure che la Confederazione potrebbe prendere per migliorare le condizioni di vita dei nomadi, senza per altro definire, per il momento, una strategia o un piano d'azione. Le possibilità d'intervento descritte devono ancora essere chiarite e sono intese come spunto per una discussione oggettiva. Solo sulla base dei dibattiti che si terranno su questo argomento in seno all'Assemblea federale si potrà considerare l'adozione di misure concrete e la loro applicazione, in collaborazione con i nomadi, i servizi interessati dell'amministrazione federale e le autorità cantonali e comunali. Secondo il Consiglio federale, visto lo stato attuale delle finanze federali e i relativi programmi di sgravio, si dovrebbero scartare misure che richiedono nuove spese. A livello federale, le possibilità d'intervento prese in considerazione dal Consiglio federale possono essere raggruppate in tre categorie, illustrate qui di seguito.

*Misure di sensibilizzazione e d'informazione oggettiva della popolazione sedentaria e dei nomadi:*

- le autorità cantonali e comunali, per il tramite della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», dovrebbero disporre d'informazioni e consigli sulle possibilità giuridiche nel settore della pianificazione del territorio. La Fondazione è in grado di informare le autorità sulle esperienze positive e negative fatte in altri Cantoni e di consigliarle e sostenerle sul piano tecnico e politico;
- attività di sensibilizzazione intensificate devono informare la popolazione sedentaria sullo stile di vita e sulla cultura dei nomadi, sui loro bisogni, sull'appartenenza a una «minoranza nazionale» ad essi riconosciuta, come pure sui diritti che ciò comporta. D'altro canto è essenziale che i nomadi siano meglio informati e/o s'informino meglio sui meccanismi decisionali amministrativi, per potervi partecipare. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e l'associazione mantello dei nomadi, «Radgenossenschaft der Landstrasse», sarebbero a tal fine i partner qualificati a livello federale.

---

<sup>47</sup> Va menzionato che il Consiglio federale ha precisato che «la Convenzione n. 169 concerne soprattutto i popoli indigeni e di conseguenza essa non deve essere considerata unicamente in relazione ai nomadi in Svizzera».

*Misure volte al rafforzamento delle possibilità d'intervento e di partecipazione dei nomadi:*

- la «Radgenossenschaft der Landstrasse» dovrebbe essere integrata sistematicamente nelle procedure di consultazione su questioni legislative relative alla pianificazione del territorio o su progetti concreti, non soltanto a livello federale ma anche a quello cantonale e comunale.

*Misure in materia di pianificazione del territorio e di diritto edilizio:*

- la Confederazione potrebbe contribuire a una maggiore considerazione dei bisogni specifici dei nomadi nella pianificazione del territorio mediante interventi più incisivi a livello dei piani direttori cantonali, ricorrendo più ampiamente agli strumenti a sua disposizione. Infatti, i piani direttori cantonali e il loro adattamento devono essere sottoposti per approvazione al Consiglio federale; sono completamente riesaminati ogni dieci anni (art. 9 e 10 della legge federale sulla pianificazione del territorio, LPT); per essere approvati devono tenere conto dei compiti della Confederazione il cui adempimento produce effetti sull'organizzazione del territorio, come pure delle concezioni e dei piani settoriali federali in materia (art. 6 segg.). Pertanto le *Direttive* della Confederazione sull'elaborazione dei piani direttori cantonali dovrebbero essere opportunamente adeguate per impegnare esplicitamente i Cantoni a tenere conto delle esigenze dei nomadi in materia di aree di sosta e di transito nei loro piani direttori e a prevedere determinate zone a questo scopo o a motivare debitamente un'eventuale mancata applicazione di queste misure.

In merito il Consiglio federale, nella sua decisione del 18 ottobre 2006, ha esplicitamente incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di considerare in modo adeguato la situazione dei nomadi in occasione dell'approvazione dei piani direttori cantonali.

- Dal punto di vista giuridico, le basi legali esistenti in materia di pianificazione del territorio sono di per sé sufficienti. Non è necessario integrare nella LPT una disposizione che imponga esplicitamente ai Cantoni e ai Comuni di prendere in considerazione i bisogni specifici dei nomadi. Spetta ai Cantoni e ai Comuni tenere conto di i tali bisogni, eventualmente creando per i nomadi una zona di utilizzazione speciale, in applicazione dell'articolo 18 LPT. Una soluzione già messa in pratica da certi Cantoni consiste nel prevedere la creazione di aree di sosta e di transito nei piani di utilizzazione *cantonali* invece di lasciare questo compito ai piani comunali.

In merito il Consiglio federale, nella sua decisione del 18 ottobre 2006, ha esplicitamente incaricato il DATEC e il Dipartimento federale dell'interno (DFI)<sup>48</sup> di rendere attenti i Cantoni, a tempo debito, sulle possibilità offerte dalla LPT per la creazione di aree di sosta e di transito.

*Avamprogetto di legge sulla promozione della cultura:*

L'articolo 14 dell'avamprogetto di legge federale concernente la promozione della cultura (LPCu) prevede che la Confederazione può «adottare provvedimenti volti a garantire ai nomadi condizioni di vita confacenti alla loro cultura»<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> La competenza per questo dossier è stata attribuita all'Ufficio federale della cultura (UFC).

<sup>49</sup> <http://www.bak.admin.ch/bak/aktuelles/vernehmlassung/index.html?lang=it>

In merito il Consiglio federale, nella sua decisione del 18 ottobre 2006, ha esplicitamente incaricato il DFI di tenere conto della situazione dei nomadi nel disegno di legge concernente la promozione della cultura.

#### *Adattamento di terreni militari appartenenti alla Confederazione:*

Le profonde ristrutturazioni in atto in seno all'esercito svizzero (piano di riforma «Esercito XXI») si ripercuoteranno sul portafoglio immobiliare della Confederazione. I bisogni immobiliari della difesa svizzera diminuiranno: circa 10 000 dei 26 000 oggetti di proprietà dell'esercito dovrebbero essere venduti. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» esamina i terreni che potrebbero essere adibiti ad aree di sosta o di transito dei nomadi. Considerata la struttura della Fondazione<sup>50</sup>, questo modo di procedere consentirà di tenere conto del parere delle cerchie dei nomadi, dei Cantoni, dei Comuni e degli uffici interessati.

In merito il Consiglio federale, nella sua decisione del 18 ottobre 2006, ha esplicitamente incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di rendere attenti i Cantoni ai terreni a disposizione che potrebbero essere utilizzati quali aeree di sosta e di transito e di vendere questi terreni se sono adeguati a un siffatto uso.

I Cantoni e i Comuni hanno accolto favorevolmente questa proposta del Consiglio federale; taluni ritengono che la Confederazione dovrebbe dare un segnale chiaro del suo impegno mettendo questi terreni a disposizione gratuitamente invece di venderli.

Occorre tuttavia sottolineare che dal punto di vista formale, i beni immobili della Confederazione non possono essere ceduti gratuitamente. Essi saranno venduti con la condizione di essere utilizzati come aree di sosta e di transito; nella determinazione del prezzo si terrà conto delle restrizioni d'uso che ne risultano.

#### *Rafforzamento della cooperazione intercantonale:*

La creazione di aree di sosta e di transito è, in buona parte, di competenza cantonale e comunale. Per pervenire a soluzioni soddisfacenti, è indispensabile che lo scambio di informazioni e di esperienze tra i Cantoni sia migliorato e che la cooperazione intercantonale sia intensificata in tutte le fasi del processo, dalla pianificazione dei siti alla gestione, passando per la realizzazione. Le strutture per una siffatta collaborazione esistono già: si pensi, per esempio, alla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA) e/o alla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA), composta di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

#### *2.1.5 Misure attuali a livello federale*

36. Da qualche anno il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) *autorizza i nomadi a soste improvvisate di breve durata* (una quindicina di giorni circa) *in siti provvisoriamente non utilizzati dall'esercito*. Questa possibilità, tuttavia,

---

<sup>50</sup> Forum al quale partecipano rappresentanti dei nomadi, dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione: cfr. Primo rapporto della Svizzera, pag. 49, n. 144.

è limitata, perché i terreni in questione raramente sono liberi in estate, cioè nella stagione in cui i nomadi hanno particolarmente bisogno di aree di transito. Per questo motivo, in seno al DDPS, si sta riflettendo alla possibilità di adattare per i nomadi certi terreni che non saranno più sfruttati dall'esercito in seguito alle riforme in atto (in proposito cfr. *supra*, cap. 2.1.4, n. 35).

37. Il 18 settembre 2006, l'Assemblea federale ha deciso di *accordare alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» un nuovo credito quadro di 750'000 franchi* per il periodo 2007-2011. Al pari del Consiglio degli Stati, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha respinto, nel luglio 2006, la proposta di raddoppiare l'importo del credito in questione (1,5 milioni di franchi invece di 750'000). La proposta è stata sottoposta al Consiglio nazionale come proposta di minoranza. La CSEC-N si è comunque occupata dei numerosi problemi che devono affrontare i nomadi, soprattutto sotto il profilo della carenza di aree di sosta e di transito. Ha perciò previsto di organizzare una serie di audizioni e di discutere eventuali misure di sostegno non appena avrà preso atto del rapporto del Consiglio federale «La situazione dei nomadi in Svizzera».

Come esposto più sopra, la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» è stata creata dalla Confederazione nel maggio 1997 al fine di contribuire a garantire e a migliorare le condizioni di vita dei nomadi nonché a preservarne l'identità culturale. La Fondazione è innanzi tutto un forum in seno al quale i rappresentanti dei nomadi, dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione cercano di risolvere le difficoltà che incontrano i nomadi. È stata dotata di un capitale iniziale di un milione di franchi e finora le è stato versato un contributo di gestione annuo di 150'000 franchi nell'ambito di crediti quadro quinquennali di 750'000 franchi<sup>51</sup> (in merito alle sue attività recenti sulla questione delle aree di sosta e di transito cfr. *infra*, cap. 2.1.6).

38. Dal 1986, la Confederazione versa *annualmente alla «Radgenossenschaft der Landstrasse» un contributo forfetario* che copre circa l'85 per cento dei costi di gestione. Come già detto, questa associazione è l'organizzazione mantello dei nomadi e funge da intermediario tra questi ultimi e le autorità. Sotto il profilo della creazione e della gestione delle aree di sosta e di transito ha un ruolo motore (sulle sue attività recenti in materia cfr. *infra*, cap. 2.1.6). È altresì molto attiva nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica alla cultura nomade e fa parte del consiglio della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»<sup>52</sup>.

39. Basandosi sulla perizia «I nomadi e la pianificazione del territorio» pubblicata nel 2001 dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (cfr. *supra*, cap. 2.1.1, n. 29), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ha avuto occasione, nell'ambito di procedure di adattamento o di riesame dei piani direttori cantonali, di *richiamare l'attenzione di nove Cantoni sui bisogni specifici dei nomadi in materia di aree di sosta e di transito*<sup>53</sup>. È inoltre all'esame una *modifica delle Direttive federali vigenti in materia di piani direttori cantonali* (cfr. *supra*, cap. 2.1.4, n. 35)<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. legge federale del 7 ottobre 1994 concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», RS 449.1. Cfr. in proposito il Primo rapporto della Svizzera, pag. 49, n. 144.

<sup>52</sup> Cfr. Primo rapporto della Svizzera, pag. 48, n. 143.

<sup>53</sup> Per es. nell'aprile 2006 in occasione dell'adattamento 2004 del piano direttore del Cantone di *Sciaffusa*; o nel gennaio 2003 in occasione dell'approvazione dei piani direttori dei Cantoni di *Nidvaldo* e *San Gallo*.

<sup>54</sup> In proposito cfr. «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», San Gallo marzo 2006, n. 3.3.2, pag. 17 e pag. 33, disponibile in Internet su: <http://www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf> (una sintesi della perizia 2001 è disponibile in italiano, cfr. nota 32; ndt.)

### 2.1.6 Attività recenti della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e dell'associazione dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse»

40. Negli ultimi anni, la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» si è occupata soprattutto della carenza di aree di sosta e di transito. Vanno menzionati, in particolare:

- il secondo rapporto peritale «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, état 2005», effettuato su mandato della Fondazione e pubblicato nel giugno 2006 (cfr. *supra*, cap. 2.1.1, n. 29);
- l'intervento della Fondazione, nel dicembre 2003, presso l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale per chiedere che siano approvati soltanto i piani direttori cantonali che prevedono aree di sosta e di transito per i nomadi<sup>55</sup>;
- la partecipazione della Fondazione alle procedure federali di consultazione sull'adattamento e il riesame dei piani direttori cantonali al fine di richiamare l'attenzione sui bisogni dei nomadi<sup>56</sup>;
- la partecipazione della Fondazione alla procedura federale di consultazione sulla revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) come pure la sua proposta di estendere il campo d'applicazione dell'articolo 24 LPT di modo che le aree di transito comprendenti fino a 10 posti possano essere impiantate nelle zone agricole<sup>57</sup>;
- l'organizzazione di tre seminari su questo argomento;
- contributi finanziari o impegni in tal senso in favore di tre Cantoni (Giura, Zugo e Argovia) per la realizzazione di aree di sosta e di transito<sup>58</sup>;
- impegni «in loco», per esempio in seno al comitato per la salvaguardia dell'area di sosta di Buech, nel Cantone di Berna<sup>59</sup>.

41. Per quel che concerne le azioni recenti della Fondazione occorre menzionare che il 2 novembre 2006 in collaborazione con la *Commissione federale contro il razzismo (CFR)* la Fondazione si è indirizzata al pubblico con un comunicato stampa in cui ha espresso le sue critiche nei confronti del rapporto del Consiglio federale «La situazione dei nomadi in Svizzera». La Fondazione e la CFR ritengono che se entro cinque anni non si verifica un sostanziale miglioramento della situazione dei nomadi, le misure prospettate dal Consiglio federale saranno da considerare insufficienti. In tal caso sarà necessaria una soluzione vincolante a livello federale, vale a dire una legge federale, per imporre i necessari correttivi entro un determinato lasso di tempo. La Fondazione e la CFR invitano il Consiglio federale a elaborare d'intesa con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) un piano d'azione. Sulla base di questo piano d'azione tutti i Cantoni dovrebbero elaborare strategie per l'allestimento di aree di sosta e di transito. Lo stazionamento per pochi giorni su suolo pubblico, anche al di fuori delle aree ufficiali, deve essere reso legale in ogni Comune. La Confederazione dovrebbe rendere finanziariamente attrattivo l'allestimento di aree da parte dei Cantoni e dei Comuni con l'adozione di un relativo sistema di incentivi. Inoltre, la Confederazione dovrebbe assegnare un mandato ufficiale all'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» dotato di almeno 50'000 franchi per promuovere

<sup>55</sup> Cfr. in allegato copia del Rapporto di gestione della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» 2003, n. 1.4, pag. 22-23.

<sup>56</sup> Cfr. «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», n. 5.2.4, pag. 35

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Per il momento è stato effettivamente versato solo il contributo al Cantone di Argovia per la realizzazione dell'area di Kaiseraugst (cfr. *supra*, cap. 2.1.1, n. 29).

<sup>59</sup> Cfr. Rapporto di gestione della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» 2003, n. 1.5, pag. 23.

l'accesso dei nomadi a servizi di consulenza, di conciliazione e di patrocinio giuridico a costi abbordabili<sup>60</sup>.

42. L'associazione dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha proposto a sua volta l'estensione del campo d'applicazione dell'articolo 24 LPT nell'ambito della procedura di consultazione citata (cfr. *supra*, n. 40). Si è inoltre espressa più volte a livello comunale e ha elaborato documenti informativi in occasione di votazioni comunali sulla modifica dei piani di utilizzazione<sup>61</sup>.

#### 2.1.7 Misure attuali e soluzioni in esame a livello cantonale

43. Diversi progetti di realizzazione di aree di sosta o di transito sono *in atto*:

- *nel Cantone di Ginevra*, il parlamento cantonale ha adottato nel maggio 2003 una legge che modifica i limiti di zona sul territorio del Comune di Versoix. Il piano d'utilizzazione cantonale è stato modificato in modo da includere una nuova zona adibita all'abitazione dei baracconisti e dei nomadi. Secondo il piano di utilizzazione allora vigente, i perimetri in questione, in località «la Bécassière», facevano parte della zona agricola. Il nuovo sito della Bécassière permetterà di creare un'area di sosta di 12'500 m<sup>2</sup> per i nomadi (40 posti individuali). Nessun referendum è stato chiesto in merito a questa legge, che tuttavia è stata contestata per le vie giuridiche fino al Tribunale federale da alcuni proprietari di terreni limitrofi per inosservanza delle esigenze del diritto federale in materia di protezione dell'ambiente in occasione della creazione di nuove zone edificabili, in particolare per inosservanza dei valori di tolleranza al rumore (disturbo eccessivo degli abitanti in ragione del rumore dei treni sulla vicina strada ferrata). Il Tribunale federale ha respinto i ricorsi il 31 maggio 2005<sup>62</sup>.

Il Governo cantonale ha previsto nel piano finanziario quadriennale delle grandi opere costi di 9 milioni di franchi per l'acquisto e l'equipaggiamento dei terreni summenzionati. La prossima fase procedurale è il voto da parte del parlamento cantonale del relativo credito d'investimento, che interverrà al più tardi agli inizi del 2007. La messa in funzione delle nuove aree è prevista per il 2008-2009.

A proposito di Ginevra, va ancora osservato che fino all'apertura del sito della Bécassière le autorità cantonali competenti tolleravano le installazioni sistemate in zona agricola nel Comune di Céligny di cui nella decisione fondamentale del Tribunale federale del 28 marzo 2003 (cfr. *supra*, cap. 2.1.3, n. 32);

- *nel Cantone di San Gallo*, dopo la creazione nel 2002 e nel 2006 di due aree di sosta (Uznach e Wil), le autorità cantonali hanno presentato nel 2006 una concezione per la creazione di sei aree di transito integrata nella pianificazione del territorio. È stato stipulato a tal fine dal Cantone un modello di convenzione per regolare i problemi di finanziamento, assetto e gestione delle aree a livello comunale. In linea di massima, secondo il modello proposto, il Cantone metterà a disposizione il terreno e sosterrà l'onere delle spese di assetto. La gestione invece incomberà ai Comuni, con una garanzia di copertura cantonale per i costi non coperti nei settori sanitario e sociale.

<sup>60</sup> Per ulteriori informazioni, cfr. il sito Internet della CFR: <http://www.edi.admin.ch/ekr/index.html?lang=it>

<sup>61</sup> Cfr. «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», n. 5.2.5, pag. 36 (una sintesi della perizia 2001 è disponibile in italiano, cfr. nota 32; ndt.).

<sup>62</sup> DTF 1A.124/2004 / 1P.302/2004 del 31 maggio 2005.



In collaborazione con il Cantone, i Comuni dovranno elaborare un regolamento che disciplini l'utilizzazione, gli affitti, le spese accessorie, la tassa sui rifiuti e via dicendo. Il Dipartimento cantonale delle costruzioni, cui il Governo ha affidato l'attuazione del piano, sta cercando i terreni adeguati;

- *nel Cantone di Zugo*, nel giugno 2004 le autorità cantonali e il Comune di Cham hanno stipulato una convenzione in base alla quale il Cantone mette a disposizione un terreno di 6'400 m<sup>2</sup> per la creazione di un'area di transito. Il Comune, dal canto suo, ha elaborato un nuovo piano di zona che comprende un'area adibita ad accogliere i nomadi (20 posti al massimo). Il 21 maggio 2006 il nuovo piano comunale è stata sottoposto a votazione popolare ed accettato. La futura area di transito deve sostituire quella che è stata soppressa nel Cantone;
- *nel Cantone di Friburgo*, in seguito a un intervento parlamentare del settembre 2002, la direzione della pianificazione, dell'ambiente e delle costruzioni ha incaricato la conferenza dei prefetti cantonali di presentare soluzioni concrete di accoglienza per i nomadi. Basandosi su questo studio approfondito il Governo cantonale ha determinato, nel novembre 2005, due siti appropriati ai bisogni dei nomadi e conformi ai criteri fissati dal Cantone: uno nel Comune di Granges-Paccot (distretto della Sarine), l'altro in quello di la Tour-de-Trême (distretto della Gruyère). Ciascuno avrebbe dovuto ospitare 20-30 carovane. Entrambi i terreni erano di proprietà del Cantone, che avrebbe dovuto sostenere i costi di assetto e di gestione. Tuttavia il 20 dicembre 2006 il Consiglio di Stato ha annunciato che avrebbe sospeso «provvisoriamente» la procedura. Anche se le due ubicazioni scelte inizialmente non sono state formalmente scartate, il prefetto della Sarine è stato incaricato di determinare entro la fine di maggio 2007 altri siti potenziali nel suo distretto. Questa decisione del Governo cantonale è stata presa in seguito alle forti opposizioni espresse da diverse petizioni nei due Comuni prescelti. Ora l'intenzione è di installare una sola area al centro del Cantone e in vicinanza di un'uscita autostradale.

44. Non va dimenticato che certi Cantoni prendono già in considerazione le esigenze dei nomadi *nei loro strumenti di pianificazione del territorio o prevedono l'adozione in un futuro prossimo di misure che vanno in questa direzione*. Così ad esempio nell'ambito dell'attuale revisione del piano direttore del *Cantone di Basilea Campagna* è prevista una scheda (S1.4) denominata «Aree di transito e di sosta per i nomadi»: l'obiettivo è creare due aree di transito supplementari in collaborazione tra il Cantone e i Comuni interessati. Quanto al piano direttore del *Cantone dei Grigioni* (2000), esso riconosce la necessità di siti di accoglienza; inoltre, in applicazione della legge sulla pianificazione del territorio, il Cantone può includere, se necessario, aree di sosta o di transito in un piano di utilizzazione cantonale. Nel *Cantone del Giura*<sup>63</sup>, il parlamento ha ratificato nel novembre 2005 una modifica del piano direttore cantonale, che comprende un protocollo per l'accoglienza dei nomadi. Sono previste la creazione di un'area di transito, eventualmente di un'area di sosta, nella valle di Delémont e la gestione di questi siti d'intesa con i Comuni interessati. Si è conferito alle autorità cantonali competenti l'incarico di cercare un sito adeguato, elaborare proposte di assetto, definire il modo di finanziamento a livello cantonale, gli oneri finanziari essendo a carico del Cantone, e collaborare con la Fondazione «Un avvenire per i nomadi svizzeri», implicando in questo processo i Comuni. Non appena sarà individuato un sito appropriato si prevede di elaborare un piano di utilizzazione speciale. Il *Cantone di San Gallo* ha integrato i bisogni in materia di aree di sosta e di transito per i nomadi nel suo piano direttore. Il Cantone s'impegna attivamente per il coordinamento degli sforzi a livello regionale e comunale. Il *Cantone di Soletta* ha integrato nella pianificazione una nuova area di transito e di sosta nell'ambito della realizzazione di infrastrutture stradali in relazione con l'autostrada A1 a Oensingen. Il

<sup>63</sup> Dove un'area di transito è stata soppressa negli ultimi cinque anni.

nuovo piano direttore del *Cantone di Zugo*, approvato nel maggio 2005 dalle autorità federali, prevede che il Cantone e i Comuni creino nel Cantone un'area di transito per i nomadi; tale obiettivo sarà raggiunto mediante l'assetto del futuro sito di Cham (cfr. *supra*, n. 43). Il *Cantone di Neuchâtel* intende realizzare una soluzione a lungo termine per accogliere i nomadi mediante l'adozione di un piano d'utilizzazione cantonale. Nel *Cantone del Ticino* il Governo ha deciso in data 14 giugno 2006 di affidare ai dipartimenti competenti, attraverso la Commissione Cantonale Nomadi (CCN), il compito di allestire un piano d'utilizzazione cantonale per definire alcune aree di sosta sul territorio ticinese. La sua realizzazione è attualmente nella sua fase iniziale. In questo processo verranno nuovamente implicati i Comuni sul cui territorio possono trovarsi aree idonee. Per permettere un'adeguata gestione della presenza delle famiglie nomadi, il Consiglio di Stato ticinese ha affidato un mandato esterno per l'accompagnamento dei nomadi in sosta nel Cantone, che lavorerà in stretta relazione con la CCN. Questo mandato comprende anche la sensibilizzazione della popolazione locale e dei nomadi in transito per favorire una migliore comprensione reciproca.

45. A proposito dell'*obbligo di un'autorizzazione di costruire* per la sosta anche di breve durata di carovane di nomadi criticato nel Parere del Comitato consultivo (n. 37), occorre rammentare che, oltre ai Cantoni che hanno attenuato la loro normativa o adottato una regolamentazione speciale in materia<sup>64</sup>, altri applicano una prassi relativamente flessibile: ad esempio il *Cantone del Vallese*; inoltre il *Cantone di Vaud*, dove non è necessario un permesso di costruire per il «campeggio occasionale» che non comporti assetti particolari (stabilizzazione del suolo, condotte d'acqua potabile, installazioni sanitarie) e dove per un periodo di più di quattro giorni basta l'autorizzazione del proprietario del terreno, accompagnata dal benessere del Comune; il *Cantone di Basilea Campagna*, che esige un'autorizzazione di costruire al di fuori della zona edificabile solo per le carovane fissate al suolo in maniera stabile e duratura; il *Cantone dei Grigioni*, che esige un'autorizzazione soltanto per le installazioni sistemate al di fuori della zona edificabile per più di tre mesi. Nel *Cantone di Argovia*, del *Giura* come in quello di *Zurigo*, i nomadi non sottostanno all'obbligo dell'autorizzazione di costruire per installare una carovana a titolo provvisorio. Il *Cantone di San Gallo* esige un'autorizzazione di costruire solo allorché il medesimo terreno è utilizzato regolarmente come area di sosta. Nel *Cantone di Zugo*, l'autorizzazione di costruire non è necessaria per una sosta inferiore a una determinata durata, di regola tre mesi.

## **2.2 Esercizio del commercio ambulante**

46. Il 1° gennaio 2003 è entrata in vigore una nuova legge federale sul commercio ambulante<sup>65</sup>. Questa legge, che include tutte le attività professionali esercitate in maniera ambulante, risponde alla rivendicazione e agli interessi dei nomadi, le cui attività tradizionali, come la vendita a domicilio di piccoli oggetti di uso corrente, il mestiere di arrotino o di ferraiolo e il riciclaggio continuano ad essere strettamente legate al loro modo di vita. L'esercizio del commercio ambulante sottostà all'obbligo di un'autorizzazione in forma di tessera di legittimazione valida su tutto il territorio nazionale per una durata di cinque anni (rinnovabile) dietro pagamento di una tassa uniforme. Il nuovo regime agevola le attività dei commercianti ambulanti nella misura in cui, in precedenza, queste ultime sottostavano a autorizzazione in tutti i Cantoni: le condizioni di rilascio e l'importo della tassa potevano allora variare anche considerevolmente, costituendo motivo di discriminazione.

<sup>64</sup> Per es. il *Cantone di Berna*, in cui l'installazione di carovane dei nomadi è tollerata per legge durante 6 mesi senza bisogno di un'autorizzazione di costruire. Oppure il *Cantone di Lucerna*, la cui normativa sulla pianificazione del territorio e l'edilizia disciplina la situazione specifica dei nomadi, prevedendo che, previo accordo del Comune e del proprietario fondiario interessato, le carovane possono essere installate per oltre 30 giorni (termine abituale) senza autorizzazione di costruire.

<sup>65</sup> RS 943.1.

47. In genere, i nomadi sono favorevoli alla nuova legislazione. Anche i Cantoni valutano positivamente la semplificazione che ne deriva in materia di controlli. I nomadi si sentono meno intralciati nell'esercizio delle loro attività e sono contenti di non subire ritardi nello svolgimento del loro lavoro passando da una regione all'altra. Il solo motivo d'insoddisfazione risiede nel fatto che, con l'entrata in vigore degli Accordi bilaterali tra la Confederazione svizzera e l'UE/AELS, i nomadi stranieri godono ormai di condizioni migliori di quelle accordate ai nomadi svizzeri, il che, dal loro punto di vista, è sufficiente per rimettere in questione la fondatezza della nuova legge federale sul commercio ambulante. Dal 1° giugno 2004, infatti, i nomadi originari dell'UE/AELS possono fornire prestazioni transfrontaliere in Svizzera senza bisogno di ottenere un'autorizzazione di dimora o di lavoro per un periodo massimo di 90 giorni per anno civile; è sufficiente che essi notificano la loro attività presso le autorità svizzere per gli stranieri otto giorni prima dell'inizio della fornitura di prestazioni<sup>66</sup>. Tuttavia la pratica del commercio ambulante resta in ogni caso subordinata all'ottenimento della relativa autorizzazione.

La Conferenza dei capi dei dipartimenti di giustizia e polizia (CCDGP), che aveva avviato l'adeguamento della normativa sul commercio ambulante a livello federale, non intende, per il momento, procedere a una valutazione globale della nuova legislazione

### **2.3 Scolarizzazione dei bambini**

48. L'accesso all'istruzione di base dei bambini dei nomadi che conducono un modo di vita itinerante o semi itinerante, non ha suscitato grandi difficoltà negli ultimi anni, non da ultimo grazie alla flessibilità delle autorità scolastiche e degli insegnanti. I bambini nomadi in età scolastica frequentano regolarmente la scuola della località in cui la famiglia passa l'inverno (il luogo dove hanno il domicilio), seguendo l'insegnamento normale, secondo la loro età. D'estate, quando viaggiano in compagnia dei genitori, sono generalmente dispensati dalla frequenza dalle autorità scolastiche. Ricevono allora il materiale didattico necessario e possono spedire agli insegnanti i compiti e gli esercizi da correggere. Le misure di sostegno per l'eliminazione delle lacune nelle conoscenze variano. Nonostante l'apparente soddisfazione che questo sistema sembra suscitare presso entrambe le parti, le assenze durante una metà dell'anno scolastico possono essere la causa di carenze a livello di conoscenze, per cui i ragazzi che non desiderano imparare un mestiere nell'ambito familiare si trovano svantaggiati nella ricerca di un posto di apprendistato.

49. Interrogata in proposito, la «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'associazione mantello dei nomadi, si è dichiarata soddisfatta della situazione attuale. Nell'ambito della consultazione organizzata dall'amministrazione federale durante il secondo semestre 2005 sul progetto di rapporto sulla situazione dei nomadi in Svizzera (cfr. *supra*, cap. 2.1.4, n. 34), la «Radgenossenschaft der Landstrasse», d'intesa con la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», ha nondimeno rilevato la necessità di un migliore coordinamento intercantonale, segnatamente per sviluppare un piano di studi e mezzi di insegnamento adeguati e per realizzare un programma di inquadramento dei bambini nelle aree di sosta e di transito. Dal canto suo, l'Associazione «Schäft qwant» ritiene che la Confederazione dovrebbe sostenere i Cantoni nell'elaborazione di una posizione uniforme sulla tematica della formazione scolastica degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom.

---

<sup>66</sup> Cfr. art. 9 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 142.203).

## ARTICOLO 6

- <sup>1</sup> *Le Parti si preoccuperanno di promuovere lo spirito di tolleranza ed il dialogo interculturale, e di adottare delle misure efficaci per favorire il rispetto e la comprensione reciproci e la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio, quale che sia la loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, specialmente nei settori dell'educazione, della cultura e dei mezzi di comunicazione di massa.*
- <sup>2</sup> *Le Parti si impegnano ad adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa.*

*Il Comitato consultivo constata che i nomadi non sono ancora considerati dal resto della popolazione come parte integrante della Svizzera e deplora la persistenza, in occasione della tenuta di scrutini popolari comunali sulla creazione di aree di sosta, di stereotipi e di altri luoghi comuni che le autorità devono combattere vigorosamente. Considera altresì che si debbano elaborare nuove misure per far prendere coscienza alla popolazione del fatto che, grazie alla loro cultura e alla loro storia, i nomadi contribuiscono all'arricchimento culturale del Paese.*

*Il Comitato consultivo constata che in questi ultimi anni sono stati riferiti casi generalizzati di rifiuto della naturalizzazione a candidati provenienti da determinati Paesi, in occasione degli scrutini tenuti in taluni Comuni. Ritiene che questi casi non possono che nuocere gravemente allo spirito di tolleranza, al dialogo interculturale, nonché al rispetto e alla comprensione mutui. Li considera inoltre problematici nell'ottica del divieto della discriminazione, in particolare in assenza di rimedi giuridici.*

### 1. Tolleranza nei confronti dei nomadi

50. La diffidenza della popolazione sedentaria nelle relazioni con i nomadi si nutre, in parte, di incidenti che riguardano gruppi isolati di nomadi stranieri. Il persistere dei pregiudizi è spesso legato al fatto che una parte della popolazione sedentaria ignora o conosce male la lunga tradizione della presenza dei nomadi in Svizzera, il loro modo di vita e le loro usanze.

La promozione della tolleranza tra la popolazione sedentaria e la popolazione nomade è prioritaria per il Governo svizzero. Come esplicitato in quanto precede, fra le possibilità d'intervento esaminate dal Consiglio federale nel suo rapporto «La situazione dei nomadi in Svizzera» figurano per l'appunto misure di sensibilizzazione e d'informazione obiettiva dei nomadi e della popolazione sedentaria come pure la promozione del dialogo (cfr. *supra*, cap. 2.1.4, n. 35, p. 26-27). La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», che ha per obiettivo, tra l'altro, di costituire un forum di dialogo, è riuscita negli ultimi anni a creare un clima di fiducia in materia. La Fondazione finanzia o ha finanziato vari progetti in questo senso, fra i quali una manifestazione nell'ambito dell'esposizione nazionale «Expo 02»; in questa occasione Jenisch, Sinti e Roms del nostro Paese si sono presentati a un vasto pubblico. Si ricordi ancora l'apertura, nel novembre 2003, di un centro di documentazione a Zurigo nei locali del segretariato della «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'associazione mantello dei nomadi. Il centro informa sulla vita quotidiana, la storia e la cultura dei nomadi mediante un'esposizione permanente, foto e supporti scritti. Si rivolge al pubblico interessato e in particolare alle scuole e agli ambienti scientifici. È stato parzialmente finanziato grazie ai

contributi della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e di numerosi Cantoni, Comuni e istituzioni.

## 2. Procedure di naturalizzazione

51. Sugli sviluppi in questo ambito si rinvia alla risposta dettagliata alla domanda specifica n. 1 posta alla Svizzera (*infra*, n. 99 segg).

## ARTICOLO 9

<sup>1</sup> *Le Parti si impegnano a riconoscere che il diritto alla libertà di espressione di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee nella lingua minoritaria, senza ingerenza delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiere. Nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, le Parti si preoccuperanno, nel quadro del loro sistema legislativo, affinché le persone appartenenti ad una minoranza nazionale non siano discriminate.*

<sup>2</sup> *[...]*

<sup>3</sup> *Le Parti non ostacoleranno la creazione e l'utilizzazione di mezzi di comunicazione di massa scritti da persone appartenenti a minoranze nazionali. Nel quadro legale della radio sonora e della televisione, esse si preoccuperanno, per quanto possibile e tenuto conto delle disposizioni del primo paragrafo, di accordare alle persone appartenenti a minoranze nazionali la possibilità di creare ed utilizzare i loro propri mezzi di comunicazione di massa.*

<sup>4</sup> *Nel quadro del loro sistema legislativo, le Parti adotteranno delle misure adeguate per facilitare l'accesso delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali ai mezzi di comunicazione di massa, per promuovere la tolleranza e permettere il pluralismo culturale.*

*Il Comitato consultivo constata l'esistenza di informazioni secondo cui l'unico quotidiano diffuso in romancio si troverebbe in una situazione finanziaria difficile. Ritiene pertanto che le autorità dovrebbero esaminare, d'intesa con la minoranza romancia, le differenti possibilità di garantire un finanziamento sufficiente per questo quotidiano.*

*Il Comitato consultivo constata che soltanto una radio locale sembra diffondere regolarmente emissioni in lingua rom e che esiste soltanto un giornale per gli Jenisch. Ritiene che le autorità dovrebbero esaminare, d'intesa con i rappresentanti dei nomadi, se la situazione attuale corrisponde ai loro bisogni e, se necessario, prendere in considerazione altre misure di sostegno nel settore dei media.*

### 1. La situazione della stampa di lingua romancia

52. L'articolo 2 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 1995<sup>67</sup> sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana prevede che «la

<sup>67</sup> RS 441.3.

Confederazione può sostenere la stampa romancia nell'intento di salvaguardare e di promuovere la lingua romancia». L'obiettivo previsto dalla legge è quello di assicurare un'offerta sufficiente in materia di stampa in lingua romancia, cui spetta un ruolo importante per il mantenimento di questa lingua. La legge permette in linea di massima un sostegno sia diretto sia indiretto dei giornali in lingua romancia. Tuttavia dalla creazione nel 1997 dell'*Agentura da Novitads Rumantscha* (ANR), il sostegno diretto sotto forma di pagamenti è stato sostituito da un sostegno indiretto sotto forma di prestazioni redazionali, che sono a disposizione di tutti gli operatori della stampa, inclusi quelli dei media elettronici. La coesistenza di un aiuto diretto con un aiuto indiretto è di per sé escluso a causa dell'esigenza di un uso efficace e mirato delle risorse finanziarie a disposizione. L'esistenza da ormai 10 anni del quotidiano di lingua romancia «La Quotidiana» (5 500 esemplari) e la pubblicazione trisettimanale del giornale bilingue dell'Engadina «Post/Posta Landina» (9 100 esemplari) mostrano che questa forma di sostegno della stampa è efficace. In considerazione dell'evoluzione positiva dell'esercizio, l'editore della «Post/Posta Landina» ha deciso di rafforzare la redazione romancia e tedesca del giornale nella Bassa Engadina. Quanto al settimanale «La Pagina da Surmeir» (1 700 abbonati; 61 anni di esistenza), la continuazione della sua pubblicazione ha potuto essere assicurata grazie a un accordo speciale concluso tra gli editori e l'ANR.

L'ANR riceve un contributo annuo di circa un milione di franchi dalla Confederazione e dal Cantone dei Grigioni.

Occorre inoltre menzionare che conformemente alla nuova legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni (art. 12)<sup>68</sup>, il Cantone può versare sussidi a giornali e riviste di lingua romancia a titolo d'indennizzo di importanti prestazioni in favore della salvaguardia della lingua, nella misura in cui i costi generati da tali prestazioni non siano coperti dalle entrate.

## **2. Le esigenze della comunità dei nomadi in materia di media**

53. Consultata in merito a questo tema in occasione della preparazione del presente rapporto, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha risposto che la diffusione su una radio locale di una trasmissione in lingua jenisch sarebbe «auspicabile», senza tuttavia rivendicarla. L'Associazione «Schäft qwant» chiede l'attuazione di una politica in materia di media favorevole agli Jenisch, ai Sinti e ai Rom. La possibilità di diffondere in jenisch sulla radio locale alternativa zurighese LoRa, analogamente a quanto succede per la lingua rom, è già stata discussa alcuni anni fa in occasione di un'assemblea generale della «Radgenossenschaft», senza tuttavia che ne siano derivate iniziative concrete. La questione di eventuali misure di sostegno per aumentare l'offerta in ambito mediatico in lingua jenisch non è stata evocata nemmeno nelle discussioni in corso tra l'Ufficio federale della cultura e i rappresentanti dei nomadi concernenti le possibilità concrete di preservare e promuovere questa lingua.

La constatazione del Comitato consultivo e la risposta data dalla «Radgenossenschaft der Landstrasse» sono state trasmesse alle autorità competenti nell'ambito delle discussioni sull'attuazione dei risultati del primo ciclo. Se sono confermate e rivendicate, le esigenze della comunità dei nomadi in materia di media potrebbero diventare un tema discusso, d'intesa con la comunità stessa, dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». In merito conviene ricordare che secondo l'articolo 3 della legge federale del 21 giugno 1991<sup>69</sup> sulla radiotelevisione, che definisce il mandato delle società di radiotelevisione, in questo

<sup>68</sup> Per ulteriori informazioni cfr. segnatamente *infra ad* art. 10, cap. 2, n. 61.

<sup>69</sup> RS 784.40.

ambito si deve tenere conto della pluralità culturale e linguistica del paese come anche del promovimento della comprensione tra i popoli.

## ARTICOLO 10

<sup>1</sup> *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in privato come in pubblico, oralmente e per iscritto.*

<sup>2</sup> *Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, allorché queste persone ne fanno richiesta e quest'ultima risponde ad un reale bisogno, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile, delle condizioni che permettano di utilizzare la lingua minoritaria nei rapporti tra queste persone e le autorità amministrative.*

<sup>3</sup> [...].

*Il Comitato consultivo constata l'esistenza di informazioni secondo cui talune domande scritte sottoposte in italiano a determinati uffici federali ottengono a volte risposte in tedesco. Ritiene che le autorità federali debbano sensibilizzare maggiormente le persone che lavorano nell'amministrazione federale alla necessità di rispondere sistematicamente in italiano alle domande presentate in questa lingua.*

*Inoltre il Comitato consultivo constata che si presentano determinate difficoltà pratiche nell'ambito dei rapporti tra le persone appartenenti a minoranze linguistiche e le autorità amministrative a livello infracantonale. Ritiene che, a mente di questa situazione, occorre incoraggiare le autorità interessate a ispirarsi alla Convenzione quando devono decidere in merito all'appartenenza linguistica di questi Comuni e, in particolare, ad esaminare se esiste una domanda sufficiente ai sensi del suo articolo 10 paragrafo 2 per adottare l'uso della lingua minoritaria nelle relazioni ufficiali. Si tratta della seconda conclusione del Comitato dei ministri sull'applicazione della Convenzione da parte della Svizzera.*

### 1. L'impiego dell'italiano nei rapporti con le autorità amministrative federali

54. Ai sensi dell'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione federale «*[l]e lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia*». Da questo articolo, in combinato disposto con l'articolo 18 della Costituzione federale (libertà di lingua), consegue direttamente che le domande all'amministrazione federale possono essere redatte in qualsiasi lingua ufficiale. Le risposte e decisioni dell'amministrazione federale sono in linea di massima<sup>70</sup> redatte e notificate nella lingua ufficiale del loro destinatario.

Per garantire che questi principi possano essere rispettati nella prassi, negli ultimi anni il Consiglio federale ha sviluppato i servizi di traduzione italiana in tutta l'amministrazione federale. Al termine della terza e quarta fase di questi programmi, i servizi di traduzione italiana contano oggi 95,6 posti (circa 125 dipendenti). Nel suo rapporto sull'applicazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, integrato nel terzo rapporto periodico

<sup>70</sup> Con qualche eccezione: cfr. ad es. art. 16 cpv. 2 della legge federale sull'asilo (RS 142.31).

della Svizzera (p. 74), il Cantone italofono del Ticino ritiene che «la situazione generale nell'ambito delle traduzioni federali si può considerare fondamentalmente soddisfacente e positiva». Nell'ambito della redazione del presente rapporto, il Ticino ha tuttavia segnalato che nelle procedure di consultazione alcuni uffici o settori dell'amministrazione federale sottopongono ancora i relativi testi in tedesco o in francese<sup>71</sup>.

55. L'impiego dell'italiano nei rapporti con l'amministrazione federale deve essere garantito anche mediante una presenza equa di italofoeni nei singoli dipartimenti. In quest'ottica il Consiglio federale ha adottato nel gennaio 2003 le «Istruzioni concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale» (qui di seguito: Istruzioni). Il loro scopo «è la promozione del plurilinguismo sul posto di lavoro e la messa a profitto delle peculiarità multiculturali dell'Amministrazione». Secondo il paragrafo 21 delle Istruzioni «[i] Dipartimenti provvedono affinché nei diversi settori di attività dell'amministrazione e a ogni livello gerarchico sia garantita un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche secondo le rispettive proporzioni della popolazione svizzera residente. Sono ammesse deroghe a favore delle lingue latine. La situazione dei servizi decentralizzati è considerata in modo appropriato». Le Istruzioni prevedono inoltre determinate misure in materia di assunzione, selezione, valutazione e sviluppo del personale. Prescrivono infine che «[n]ella cura della sua immagine istituzionale (ad es. nel materiale pubblicitario e informativo, nelle scritte ufficiali, nei moduli, nelle intestazioni, nelle pubblicazioni su Internet, nelle segreterie telefoniche), l'Amministrazione federale tiene conto delle lingue nazionali (tedesco, francese, italiano, romancio)».

Se pertanto è data la volontà politica in materia di promozione del plurilinguismo nell'amministrazione federale, la realizzazione delle misure deve essere perseguita in funzione delle esigenze specifiche dei dipartimenti. Per aiutare gli uffici la cui strategia non è ancora definita in modo chiaro, l'Ufficio federale del personale (UFPER) sta attualmente elaborando una guida di plurilinguismo destinata a fungere da supporto pratico per l'attuazione delle Istruzioni del Consiglio federale. La deputazione ticinese alle Camere federali è stata consultata in merito a questo progetto alla fine del 2006.

L'attuazione pratica delle Istruzioni nel senso di un aumento della rappresentanza latina in seno all'amministrazione federale è stata inoltre rafforzata dall'accettazione da parte del Consiglio federale di diversi interventi parlamentari recenti: ad esempio la mozione Simoneschi-Cortesi del 18 marzo 2005 (05.3186), che chiede al Consiglio federale di eliminare ogni discriminazione dell'italiano nelle offerte di lavoro della Confederazione, come pure le mozioni Berberat (05.3152) e Studer (05.3174) del 17 marzo 2005, che chiedono al Consiglio federale di provvedere a una rappresentanza equa i) delle comunità linguistiche a livello di responsabili di uffici federali e ii) delle minoranze linguistiche nazionali nei singoli uffici federali, sia a livello di quadri sia a livello di dipendenti.

Tra gli interventi parlamentari presentati recentemente in merito a questo tema occorre segnalare inoltre l'interpellanza Abate del 5 ottobre 2006 (06.3550), secondo cui «la carenza di alti funzionari italofoeni (intesi come persone che conoscono perfettamente la lingua italiana) in parecchi uffici federali chiamati a risolvere problemi che chiamano al tavolo delle discussioni entrambi i Paesi [Svizzera e Italia], non facilita il compito ed il conseguimento degli obiettivi nell'interesse della Svizzera [nei negoziati con l'Italia]». Di tenore analogo la mozione Ruey del 6 dicembre 2005 (05.3750) che ritiene insufficienti le Istruzioni e chiede pertanto al Consiglio federale «di adottare le misure legali o normative volte a garantire che, oltre alla loro lingua madre, i quadri superiori dell'amministrazione federale padroneggino una seconda lingua nazionale ufficiale e ne conoscano passivamente una terza. Questo

---

<sup>71</sup> A titolo informativo si segnala che il progetto del presente rapporto è stato sottoposto in consultazione tecnica ai Cantoni nelle lingue francese, tedesco e italiano.



requisito deve essere incluso nelle condizioni d'impiego». Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione ritenendo che non sia necessario modificare le condizioni quadro attuali; ha sottolineato per contro la necessità di continuare i lavori di attuazione delle Istruzioni per perseguire l'obiettivo del miglioramento delle conoscenze linguistiche dei quadri superiori nell'amministrazione federale.

## 2. L'impiego di una lingua minoritaria nei rapporti con le autorità amministrative a livello infracantonale

56. La libertà di lingua, garantita dall'articolo 18 della Costituzione federale, è il diritto del singolo di utilizzare una lingua di sua scelta, sia che si tratti di una lingua materna (inclusi i dialetti) o di un'altra lingua. Nei rapporti con lo Stato questo diritto è tuttavia limitato dai principi che regolano l'impiego delle lingue ufficiali a livello cantonale e federale. Il Tribunale federale ammette in questi casi restrizioni della libertà di lingua fondate sul principio di territorialità delle lingue. Queste misure devono rispettare le condizioni usuali in materia di restrizione dei diritti fondamentali, cioè l'esistenza di una base legale e di un interesse pubblico preponderante e il rispetto del principio della proporzionalità. Il principio di territorialità sancito dalla Costituzione federale (art. 70 cpv. 2 Cost.) si prefigge la salvaguardia dell'estensione e dell'omogeneità dei territori linguistici per garantire il pluralismo linguistico e culturale della Svizzera. Per questi motivi la Svizzera, all'atto della ratifica della Convenzione, ha fatto la dichiarazione seguente:

«[L]e disposizioni della Convenzione-quadro in merito all'uso della lingua nei rapporti tra singoli e autorità amministrative sono applicabili senza pregiudicare i principi osservati dalla Confederazione e dai Cantoni nella determinazione delle lingue ufficiali.»

57. Nel Cantone bilingue di *Friburgo*<sup>72</sup>, conformemente alla nuova Costituzione cantonale<sup>73</sup> le lingue ufficiali del Cantone sono il francese e il tedesco. Il loro impiego è regolato nel rispetto del principio di territorialità: lo Stato e i Comuni provvedono alla ripartizione territoriale tradizionale delle lingue e prendono in considerazione le minoranze linguistiche autoctone. La lingua ufficiale dei Comuni è il francese o il tedesco. Nei Comuni che comprendono una minoranza linguistica autoctona importante, possono essere lingue ufficiali sia il francese che il tedesco<sup>74</sup>. Il principio di territorialità non oblitera la libertà di lingua che comprende il diritto di rivolgersi nella lingua ufficiale di propria scelta a un'autorità la cui competenza si estenda sull'intero territorio del Cantone<sup>75</sup>.

Concretamente, quattro Comuni utilizzano due lingue ufficiali nelle loro relazioni con i rispettivi abitanti: Fribourg/Freiburg (capoluogo del Cantone: nel 2000, minoranza di lingua tedesca pari a 21,2 %) <sup>76</sup>, Courtepin (nel 2000, minoranza di lingua tedesca pari a 18,3 %) <sup>77</sup>,

<sup>72</sup> Popolazione residente nel Cantone di Friburgo nel 2000: 29,2 % di germanofoni, 63,2 % di francofoni. Fonte: censimento federale della popolazione 2000, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel.

<sup>73</sup> Cfr. in allegato le copie degli estratti pertinenti.

<sup>74</sup> Art. 6 cpv. 1-3 della Costituzione del Cantone di Friburgo del 16 maggio 2004, entrata in vigore il 1° gennaio 2005.

<sup>75</sup> Art. 17 Costituzione del Cantone di Friburgo.

<sup>76</sup> Va menzionato che il Consiglio generale (legislativo) della Città di Friburgo si è dotato nel marzo 2006 di un nuovo regolamento in base al quale i documenti importanti devono essere distribuiti in francese e in tedesco ai consiglieri generali; in passato i documenti erano redatti soltanto in francese.

<sup>77</sup> Nell'atto di fusione concluso con il comune di Courtaman, in vigore dal gennaio 2003, è espressamente stabilito che gli amministrati possono rivolgersi nelle due lingue alle autorità comunali.

Meyriez/Merlach (statuto ufficiale francofono, anche se nel 2000 minoranza di lingua francofona pari a 13,5 %) e Murten/Morat (nel 2000, minoranza di lingua francese pari a 12,8 %). Negli altri Comuni con minoranze linguistiche locali importanti, soltanto una lingua ufficiale è ammessa nei rapporti tra autorità e abitanti<sup>78</sup>. Le difficoltà puntuali che possono essere riscontrate in questi Comuni dovrebbero essere risolte grazie alle direttive di applicazione dei nuovi articoli costituzionali, direttive di cui è prevista l'elaborazione. L'espressione di «minoranza linguistica autoctona importante» dovrà segnatamente essere definita per essere operativa.

58. Nel Cantone bilingue del *Vallese*, l'articolo 12 della Costituzione cantonale dichiara lingue nazionali il francese e il tedesco e sancisce che la parità di trattamento delle due lingue deve essere osservata nella legislazione e nell'amministrazione. Inoltre l'articolo 6 del regolamento sull'organizzazione dell'amministrazione cantonale del 15 gennaio 1997 ha il tenore seguente (nostra traduzione):

- <sup>1</sup> L'amministrazione provvede al rispetto dei principi derivanti dall'uguaglianza tra le due lingue ufficiali redigendo le comunicazioni e le risposte nella lingua del destinatario.
- <sup>2</sup> Le procedure si svolgono inoltre nel rispetto del principio di territorialità mediante l'impiego della lingua utilizzata nella regione interessata, perlomeno per la decisione. È garantito il diritto del singolo cittadino conformemente all'articolo 12 capoverso 1 della Costituzione cantonale.

59. Nel Cantone bilingue di *Berna*, l'articolo 6 della Costituzione cantonale ha il tenore seguente (nostra traduzione):

- <sup>1</sup> Il francese e il tedesco sono le lingue nazionali e ufficiali del Cantone di Berna.
- <sup>2</sup> Le lingue ufficiali sono:
  - <sup>a</sup> il francese nel Giura bernese,
  - <sup>b</sup> il francese e il tedesco nel distretto di Bienne,
  - <sup>c</sup> il tedesco negli altri distretti.
- <sup>3</sup> Il Cantone e i Comuni possono tenere conto di situazioni particolari risultanti dal carattere bilingue del Cantone.
- <sup>4</sup> Ognuno può utilizzare la lingua ufficiale di propria scelta nei rapporti con le autorità la cui competenza si estende all'intero Cantone.

Per quel che concerne in particolare il distretto bilingue di Bienne, l'articolo 49 della legge del 13 settembre 2004 sullo statuto particolare del Giura bernese e sulla minoranza francofona del distretto bilingue di Bienne<sup>79</sup> stabilisce che ognuno può utilizzare la lingua ufficiale di propria scelta nei rapporti con le autorità competenti per il distretto di Bienne. Secondo l'articolo 51, i Comuni di Bienne e di Evilard devono tenere conto del bilinguismo nello svolgimento dei loro compiti e possono prendere misure per garantirne la salvaguardia e lo sviluppo. Secondo le informazioni fornite dal Cantone di Berna, gli abitanti dei Comuni bilingui di Biel/Bienne e di Evilard/Leubringen<sup>80</sup> possono utilizzare senza difficoltà la lingua di minoranza (il francese) nei loro rapporti con l'amministrazione locale e ottenere i documenti ufficiali in questa lingua.

---

<sup>78</sup> In merito v. Ambros Lüthi, «La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg», in: LEGES2004/2, pagg. 93-119, in particolare pag. 101 segg.

<sup>79</sup> «Loi sur le statut particulier» (LStP), entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Cfr. l'estratto allegato.

<sup>80</sup> Popolazione residente a Biel/Bienne nel 2000: 55,4% di germanofoni e 28,2% di francofoni. A Evilard/Leubringen: 60% di germanofoni e 34,1% di francofoni. Fonte: censimento federale della popolazione 2000, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel.

60. Nel Cantone trilingue dei *Grigioni*, l'articolo 3 della nuova Costituzione cantonale ha il tenore seguente<sup>81</sup>:

«<sup>1</sup> Il tedesco, il romancio e l'italiano sono le lingue cantonali e ufficiali equivalenti dei Grigioni.

<sup>2</sup> [...]

<sup>3</sup> I Comuni e i circoli determinano le loro lingue ufficiali e scolastiche nel quadro delle loro competenze e in cooperazione con il Cantone. Al riguardo essi prestano attenzione alla composizione linguistica tradizionale e hanno riguardo per le minoranze linguistiche autoctone».

61. La nuova legge sulle lingue<sup>82</sup>, adottata il 19 ottobre 2006 dal Parlamento grigionese, disciplina le lingue ufficiali cantonali, segnatamente il loro impiego da parte delle autorità cantonali e dei tribunali. Scopo della legge è rafforzare la posizione del romancio e, in misura minore, dell'italiano. La legge disciplina per la prima volta la scelta delle lingue ufficiali dei Comuni (art. 16). Essa attribuisce ai Comuni la competenza di definire la propria lingua ufficiale nei rispettivi statuti comunali secondo il principio seguente: i Comuni con una quota di almeno il 40 per cento di persone appartenenti ad una minoranza linguistica cantonale autoctona sono considerati Comuni monolingue; in questi Comuni la lingua delle persone appartenenti alla minoranza linguistica cantonale è la lingua ufficiale (art. 16 cpv. 2)<sup>83</sup>, anche se la maggioranza della popolazione parla il tedesco. Un Comune è considerato plurilingue se tale quota è compresa tra il 20 e il 40 per cento (art. 16 cpv. 3). La percentuale di una comunità linguistica è determinata in base ai risultati del più recente censimento federale (art. 16 cpv. 4). Il passaggio dalla condizione di Comune monolingue a Comune plurilingue e viceversa, come pure il passaggio dalla condizione di Comune plurilingue a Comune germanofono, sono sottoposti al voto popolare nel Comune interessato. Il passaggio da Comune monolingue a Comune plurilingue può essere proposto in votazione popolare comunale quando la quota della popolazione appartenente alla comunità linguistica autoctona scende sotto il 40 per cento; il passaggio da Comune plurilingue a Comune germanofono può essere sottoposto a votazione quando tale quota scende sotto il 20 per cento (art. 24 cpv. 1). Il cambiamento di lingua ufficiale è considerato accettato se è stato approvato rispettivamente dalla maggioranza semplice dei votanti, in caso di passaggio da Comune monolingue a Comune plurilingue, o dai due terzi dei votanti in caso di passaggio da Comune plurilingue a Comune germanofono (art. 24 cpv. 2). Inoltre, ogni decisione di modifica della lingua ufficiale deve essere approvata dal Governo cantonale (art. 24 cpv. 3).

Negli ambiti di loro competenza i Comuni monolingue sono tenuti ad usare la propria lingua ufficiale, in particolare nell'Assemblea comunale, nelle votazioni comunali, nelle comunicazioni e pubblicazioni del Comune, nei rapporti ufficiali con la popolazione e per le insegne degli uffici comunali e delle strade (art. 17 cpv. 1). I Comuni plurilingue devono utilizzare adeguatamente la lingua autoctona ufficiale (art. 17 cpv. 2). I Comuni disciplinano i dettagli sul campo d'applicazione delle loro lingue ufficiali in cooperazione con i servizi competenti del Cantone (art. 17 cpv. 3). L'attuazione di tali principi avverrà in funzione degli aspetti e delle considerazioni seguenti:

- rispetto dell'autonomia comunale: la classificazione di un Comune in una regione linguistica determinata avviene tenendo conto della situazione attuale;

<sup>81</sup> Del 18 maggio 2003, entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Cfr. estratto allegato.

<sup>82</sup> Cfr. copia allegata. Il termine di referendum scade il 24 gennaio 2007. È probabile che gli aventi diritto di voto nel Cantone dei Grigioni saranno chiamati a pronunciarsi sulla legge poiché una comunità d'interessi, che ritiene che la legge penalizzi la maggioranza germanofona, ha avviato la raccolta di firme a tale scopo.

<sup>83</sup> Il Governo grigionese aveva proposto un limite del 50 per cento, ma il Parlamento ha seguito una proposta minoritaria per rafforzare il romancio. Di conseguenza, il numero di Comuni «monolingui» aumenterà da 71 a 78.

- rispetto delle decisioni prese in precedenza dai Comuni: nel limite del possibile le decisioni dei Comuni in merito alla scelta della loro lingua ufficiale non sono modificate.

Quanto ai circoli, quelli che sono composti da Comuni monolingue con medesima lingua ufficiale sono considerati circoli monolingue; in questi circoli la lingua ufficiale è la lingua ufficiale dei Comuni associati (art. 25 cpv. 1). I circoli composti da Comuni con lingue ufficiali diverse ovvero da Comuni plurilingue sono considerati circoli plurilingue; le lingue ufficiali di questi circoli sono tutte le lingue ufficiali dei Comuni che formano il relativo circolo (art. 25 cpv. 2). I circoli disciplinano i dettagli sul campo d'applicazione delle loro lingue ufficiali in cooperazione con i servizi competenti del Cantone (art. 25 cpv. 4).

62. In merito alle preoccupazioni espresse dal Comitato consultivo (parere n. 57) sulla possibilità che alcuni Comuni situati alla frontiera linguistica passino dal romancio al tedesco per la redazione di taluni documenti ufficiali, le autorità cantonali grigionesi non sono a conoscenza di cambiamenti di lingua ufficiale intervenuti dopo il primo ciclo di controllo.

## ARTICOLO 11

<sup>1</sup> *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare il suo cognome (il suo patronimico) ed i suoi nomi nella lingua minoritaria oltre che il diritto al loro riconoscimento ufficiale, secondo le modalità previste dal loro sistema giuridico.*

<sup>2</sup> *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di presentare nella propria lingua minoritaria delle insegne, iscrizioni ed altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico.*

<sup>3</sup> *Nelle regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nel quadro del loro sistema legislativo, non esclusi, se del caso, accordi con altri Stati, si sforzeranno, tenendo conto delle loro condizioni specifiche, di presentare le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico, anche nella lingua minoritaria, allorché vi sia una sufficiente domanda per tali indicazioni.*

*Il Comitato consultivo constata che, allo scopo di preservare la lingua romancia, la cui esistenza è minacciata in talune regioni, in alcuni Comuni dei Grigioni vigono limitazioni eccezionali al diritto di presentare, in una lingua minoritaria, insegne, iscrizioni ed altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico. Il Comitato ritiene che la protezione del romancio potrebbe essere altrettanto bene assicurata anche dall'obbligo di esporre insegne private bilingue e incoraggia le autorità competenti ad esaminare questa possibilità.*

### **La lingua delle insegne private nel Cantone dei Grigioni**

63. Il caso citato dal Comitato consultivo nel suo parere e che era stato oggetto di una decisione del Tribunale federale nell'ottobre 1989 (DTF 116 la 345) è rimasto un caso isolato e non si è ripetuto in seguito. Nella prassi, le autorità cantonali grigionesi constatano che nei

Comuni di lingua romancia le insegne private sono più frequentemente redatte in tedesco che in romancio.

La nuova legge cantonale sulle lingue disciplina questo ambito. Per i Comuni monolingue stabilisce espressamente che «[i]n caso di insegne private destinate al pubblico deve essere adeguatamente considerata la lingua ufficiale» (art. 17 cpv. 1 ultima frase). Nei Comuni bilingue prescrive in maniera più generale l'uso adeguato anche della lingua ufficiale autoctona (art. 17 cpv. 2).

## ARTICOLO 12

- <sup>1</sup> *Le Parti prenderanno, se necessario, misure nel settore dell'educazione e della ricerca per promuovere la conoscenza della cultura, della storia, della lingua e della religione delle loro minoranze nazionali così come della maggioranza.*
- <sup>2</sup> *In questo contesto, le Parti offriranno specialmente delle possibilità di formazione per gli insegnanti e di accesso ai manuali scolastici, e faciliteranno i contatti tra alunni ed insegnanti di comunità differenti.*
- <sup>3</sup> *Le Parti si impegnano a promuovere l'uguaglianza delle opportunità nell'accesso all'educazione a tutti i livelli per le persone appartenenti a minoranze nazionali.*

*Il Comitato consultivo considera che le autorità competenti dovrebbero impegnarsi in favore di una maggiore considerazione, nei programmi scolastici, della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica in Svizzera, nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo.*

*Il Comitato consultivo constata che le autorità federali hanno avviato discussioni con i rappresentanti della comunità dei nomadi per conoscerne meglio le loro esigenze in materia linguistica e culturale. Incoraggia le autorità a moltiplicare i loro sforzi in questo campo.*

### **1. La promozione della conoscenza della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica in Svizzera, nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo**

64. L'insegnamento dell'olocausto nelle scuole in Svizzera avviene in particolare nelle lezioni di storia, ma anche negli ambiti legati alla prevenzione del razzismo e dell'antisemitismo come pure nella promozione della comprensione reciproca (in relazione ad esempio a temi come «Uomo e ambiente» o «Educazione sociale»). Sono segnatamente trattati gli elementi seguenti: esperienze con altri modi di vivere e altre culture; valori comuni e solidarietà; comprensione di modi di vivere, credenze e religioni diversi; la seconda guerra mondiale, segnatamente il destino degli ebrei; i diritti dell'uomo; il razzismo, la discriminazione, l'antisemitismo; l'educazione interculturale.

Nella Svizzera francese il piano quadro di formazione («Pecaro») prevede segnatamente il trattamento della questione dell'alterità (nell'ambito dell'educazione alla cittadinanza), ad esempio l'identificazione di fenomeni di gruppo o di clan e delle loro dinamiche, come le origini dell'antisemitismo e i fenomeni di odio razziale.

Dal canto suo, la Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI) dal 2003 gestisce il progetto «Likrat» che offre agli allievi del 9° anno l'occasione di invitare in classe giovani di religione ebraica.

65. Numerosi documenti e opere sono a disposizione degli insegnanti per trattare la storia della comunità ebraica in Svizzera e in Europa e la prevenzione del razzismo e dell'antisemitismo.

Nel gennaio 2007 la FSCI ha pubblicato un volume bilingue tedesco-francese («ÜberLebenErzählen Holocaust, Überlebende in der Schweiz – Survivre et témoigner, Rescapés de la Shoah en Suisse»), concepito come contributo alla discussione nelle scuole svizzere del tema dell'olocausto; il documento propone segnatamente interviste a sopravvissuti e a storici. Nella Svizzera francese, anche l'associazione «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) mette a disposizione delle scuole del ciclo superiore materiale concernente il giudaismo e l'antisemitismo come pure un film su Auschwitz.

66. Su iniziativa del Consiglio d'Europa, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha fissato il 27 gennaio (Cantone Ticino: 21 marzo, dal 2005) quale «Giornata della Memoria dell'Olocausto e della prevenzione dei crimini contro l'umanità». Questa giornata, organizzata dal 2004, ha lo scopo di ricordare il dramma dell'Olocausto, di prendere in considerazione altri genocidi che hanno segnato il XX secolo e di riflettere sulle ideologie che hanno portato a siffatti crimini contro l'umanità. Le forme della commemorazione sono lasciate all'apprezzamento delle singole scuole, dei Cantoni e delle Conferenze regionali. Un sito Internet contenente informazioni utili (persone di riferimento, manuali, opere importanti e indirizzi di organizzazioni interessate) è stato elaborato dal Segretariato della CDPE a uso dei Cantoni e degli insegnanti.

67. I Cantoni offrono inoltre un'ampia gamma di corsi di formazione e di formazione continua su questi temi per gli insegnanti. In particolare vi è la possibilità di effettuare ogni anno un viaggio commemorativo al campo di Auschwitz-Birkenau, con la possibilità di incontrare superstiti. Queste visite sono organizzate dal 2000 dall'associazione «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) e sono finanziate per metà dallo Stato e metà dalle scuole. A tutt'oggi oltre mille insegnanti hanno partecipato a questi viaggi.

68. Occorre menzionare inoltre che dal 2004 la Svizzera è membro del «Groupe d'action international pour la coopération sur l'éducation, la mémoire et la recherche sur l'Holocauste» (ITF). La cellula svizzera dell'ITF è incaricata di migliorare e meglio coordinare tra i Cantoni l'insegnamento in merito alla Shoah, in collaborazione con la ventina di membri dell'Organizzazione.

## **2. La promozione della lingua e della cultura dei nomadi**

69. La Svizzera ha accordato allo jensch lo statuto di «lingua non territoriale», statuto protetto dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, e riconosce pertanto il diritto degli Jensch di beneficiare di misure di promozione della loro lingua. Per la Confederazione non vi è alcun dubbio che lo jensch è ufficialmente riconosciuto come parte integrante del patrimonio culturale svizzero.

L'Ufficio federale della cultura (UFC), incaricato dell'applicazione della Carta, ha offerto a più riprese alla comunità jenisch un sostegno finanziario per progetti in ambito linguistico, compresi progetti di scambi transfrontalieri. Nell'ambito della preparazione del 3° rapporto periodico della Svizzera concernente la Carta, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha sottolineato che gli sforzi di promozione dello jenisch devono essere perseguiti unicamente nell'ottica della comunicazione tra le comunità e ha respinto qualsiasi misura finalizzata a un'apertura della lingua ad altre cerchie culturali. L'Ufficio competente resta disponibile per la realizzazione di progetti di promozione della lingua jenisch che abbiano il sostegno degli Jenisch stessi. Dato che la volontà della base non corrisponde sempre a quella dei rappresentanti della comunità e visto che molti nomadi desiderano che lo jenisch conservi il suo carattere di lingua segreta quale elemento di delimitazione rispetto ai sedentari, le modalità di questa promozione non sono semplici da definire e le discussioni al riguardo sono tuttora in corso. Inoltre, a causa dei processi di assimilazione forzata e decennale degli Jenisch da parte delle autorità, l'utilizzo e la diffusione della loro lingua hanno subito un forte calo. Contrastare questa tendenza o, se possibile, invertirla è un obiettivo degli Jenisch medesimi che, nei loro sforzi, potranno contare sul sostegno della Confederazione.

Dal canto suo, l'Associazione «Schäft qwant» ritiene che la Confederazione dovrebbe sviluppare una politica culturale più estesa nei confronti degli Jenisch, Sinti e Rom, senza limitarsi alle posizioni espresse da taluni loro rappresentanti. Secondo «Schäft qwant» gli sforzi della Confederazione non dovrebbero concentrarsi sulla questione della mancanza di aree di sosta e di transito, considerato che soltanto una minoranza degli Jenisch, Sinti e Rom pratica effettivamente una vita itinerante.

70. Un programma nazionale di ricerca intitolato «Intégration et exclusion» (Integrazione e esclusione) (PNR 51), svolto dal 2002 al 2006<sup>84</sup>, comprende, tra i 37 progetti finanziati con un importo di 12 milioni di franchi, tre progetti dedicati alla storia e alla discriminazione degli Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera. Questi sono: 1 «Entre persécution et reconnaissance: formes de l'exclusion et de l'intégration des Roms, Sinti et Yéniches en Suisse du XIXe siècle à nos jours» (Tra persecuzione e riconoscimento: forme di esclusione e di integrazione dei Rom, Sinti e Jenisch in Svizzera dal XIX secolo a oggi); 2 «Les Yéniches dans les communes des Grisons aux XIXe et XXe siècles» (Gli Jenisch nei Comuni dei Grigioni nel XIX e XX secolo); 3 «Gestion de dossiers et stigmatisation. Processus institutionnels d'exclusion: l'exemple de l'«Œuvre pour les enfants de la grand-route» entre 1926 et 1973» (Gestione di dossier e stigmatizzazione. Processi istituzionali di esclusione: l'esempio dell'«Opera di assistenza per i bambini della strada» tra il 1926 e il 1973).

## ARTICOLO 13

<sup>1</sup> *Nel quadro del loro sistema educativo, le Parti riconoscono alle persone appartenenti ad una minoranza nazionale il diritto di creare e gestire i loro propri stabilimenti privati di insegnamento e di formazione.*

<sup>2</sup> *L'esercizio di questo diritto non implica alcuna obbligazione finanziaria per le Parti.*

*Il Comitato consultivo costata che la legislazione di determinati Cantoni contiene limiti per quanto concerne la lingua di insegnamento delle scuole private. Ritiene queste limitazioni*

<sup>84</sup> Cfr. <http://www.nfp51.ch/f.cfm?Slanguage=f>.

*problematiche nell'ottica dell'articolo 13 della Convenzione, nella misura in cui sembrano limitare la creazione di scuole private che impartiscono l'insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori del territorio in cui tale lingua è tradizionalmente parlata. Ritiene che le autorità competenti debbano assicurarsi che le disposizioni legali dei Cantoni interessati non costituiscano un ostacolo a un bisogno in materia, in particolare per gli italofoeni residenti nelle grandi città del Paese, segnatamente a Berna.*

## **1. La lingua di insegnamento nelle scuole private**

71. I limiti che alcuni Cantoni impongono in materia di lingua di insegnamento nelle scuole private sono motivati dalla preoccupazione di assicurare la ripartizione tradizionale delle lingue e, quindi, di preservare le lingue minoritarie. Queste limitazioni hanno inoltre lo scopo di favorire l'integrazione nei Cantoni. Infine occorre sottolineare che di fatto non è noto nessun caso in cui sia stata rifiutata l'apertura di una scuola privata di lingua minoritaria.

72. Nel Cantone di *Berna*, l'articolo 66 capoverso 1 della legge sull'insegnamento obbligatorio («Lingua di insegnamento»), cui il Comitato consultivo fa riferimento nel suo parere, prescrive che la lingua d'insegnamento delle scuole private che offrono un insegnamento riferito al ciclo della scuola dell'obbligo deve essere scelta in funzione del principio di territorialità delle lingue previsto dalla Costituzione del Cantone di Berna; eccezionalmente la legge permette che l'insegnamento sia impartito in un'altra lingua ufficiale. Questa restrizione ha principalmente lo scopo di evitare una germanizzazione della parte francofona minoritaria del Cantone mediante la creazione di scuole private di lingua tedesca. L'eccezione prevista dalla disposizione è stata attuata per la creazione, nella città di Berna, della Scuola cantonale di lingua francese che il Cantone di Berna sostiene nella misura del 65 per cento (cfr. art. 6 cpv. 1 della medesima legge).

Nell'ambito dell'insegnamento obbligatorio, il Cantone di Berna<sup>85</sup> offre agli allievi di lingua materna diversa dalle lingue ufficiali la possibilità di seguire corsi concernenti la propria lingua e cultura di origine (cosiddetti corsi «HSK», ovvero «in heimatlicher Sprache und Kultur»). Gli allievi possono essere dispensati dall'insegnamento regolare per seguire questi corsi; di fatto questo è raramente il caso, dato che la maggior parte dei ragazzi frequenta i corsi HSK durante il tempo libero. I corsi sono di regola organizzati dai consolati e dalle ambasciate come pure, sempre più spesso, da altri enti. In questi casi, gli insegnanti lavorano in linea di massima gratuitamente. I Comuni sono tenuti a mettere gratuitamente a disposizione i locali necessari. In tutto il Cantone sono offerti corsi HSK in quindici lingue, tra cui l'italiano: i gruppi più importanti sono gli Albanesi (3 400 allievi), seguiti dai cittadini dei Paesi dei Balcani (2 500), dagli Italiani (1 800) e dai Tamil (1 400).

Occorre menzionare che da un punto di vista giuridico sarebbe ipotizzabile che un bambino ottenga l'autorizzazione di frequentare una scuola extracantonale di lingua italiana o romancia a spese del Cantone di Berna (cfr. art. 4 dell'ordinanza bernese del 23 maggio 2001 sulle tasse scolastiche).

73. Nel Cantone di *Neuchâtel* è richiesto che nelle scuole private l'insegnamento della lingua ufficiale (il francese) non sia completamente abbandonato in favore di altre lingue; scopo di questa prescrizione è favorire l'integrazione e facilitare la coesistenza sociale. Nella misura

---

<sup>85</sup> Come la maggior parte degli altri Cantoni, ad es. Basilea-Campagna, Soletta, San Gallo, Ticino, Zugo, Ginevra.



in cui non è assoluta, questa esigenza non sembra problematica sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione.

74. Nel Cantone *Ticino* le scuole private devono impartire l'insegnamento in lingua italiana (lingua ufficiale del Cantone). In casi eccezionali la scuola può offrire un insegnamento in un'altra lingua, per quanto venga insegnato anche l'italiano nella misura almeno del 20 per cento e si tratti di allievi che soggiornano soltanto temporaneamente in Ticino (per sei anni al massimo). Lo scopo di questa normativa è la protezione della lingua italiana, minoritaria in Svizzera, e il promovimento dell'integrazione.

75. Per quanto ci è noto non vi sono altri Cantoni la cui legislazione prevede limitazioni in merito alla lingua di insegnamento nelle scuole private. Va menzionato che molti Cantoni ammettono scuole private la cui unica lingua è l'inglese.

## ARTICOLO 14

<sup>1</sup> *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di apprendere la sua lingua minoritaria.*

<sup>2</sup> *Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, se esiste una sufficiente domanda, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile e nel quadro del loro sistema educativo, che le persone appartenenti a queste minoranze abbiano la possibilità di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua.*

<sup>3</sup> *Il paragrafo 2 del presente articolo sarà messo in opera senza pregiudizio dell'apprendimento della lingua ufficiale o dell'insegnamento in questa lingua.*

In merito, il Comitato dei ministri ha adottato la conclusione seguente:

*«Nell'ambito dell'educazione, le autorità devono provvedere affinché le esigenze delle persone che appartengono alle minoranze linguistiche siano meglio prese in considerazione per quel che concerne la possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori della sua area di diffusione tradizionale; questo aspetto è particolarmente importante per gli italo-foni e i romanci. Nel Cantone dei Grigioni, si deve procedere con la massima cautela quando si tratta di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale.»*

*Il Comitato consultivo constata che la possibilità, per le persone appartenenti a una minoranza linguistica, di ricevere un insegnamento primario completo nella loro lingua è limitata in pratica dal principio di territorialità. Ritiene che occorrerebbe incoraggiare le autorità interessate, quando sono chiamate ad autorizzare o no la scolarizzazione di allievi in Comuni vicini che offrono un insegnamento nella lingua minoritaria, a ispirarsi alla Convenzione e, in particolare, a esaminare se vi sia una richiesta sufficiente ai sensi della disposizione precitata.*

*Il Comitato consultivo constata che la libertà riconosciuta ai Comuni grigionesi di decidere la lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche può presentare determinati rischi a causa dell'assenza di criteri chiari per quanto concerne la lingua d'insegnamento. Ritiene*

*che si debba procedere con la massima cautela quando si tratta di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale, particolarmente lungo la frontiera linguistica.*

*Il Comitato consultivo constata che, in questi ultimi anni, sono state sviluppate esperienze pilota di insegnamento bilingue a livello comunale in parecchi Cantoni e che, la maggior parte delle volte, l'applicazione del principio di territorialità non vi ha fatto ostacolo. Il Comitato consultivo si felicita dell'introduzione di questi approcci bilingui e invita gli altri Cantoni a lasciarsene ispirare, in particolare nelle grandi città del Paese in cui non vi è alcun rischio per il mantenimento dell'equilibrio linguistico e in cui risiedono numerose persone appartenenti alle minoranze linguistiche, persone che non dispongono di possibilità di beneficiare di un insegnamento nella loro lingua, segnatamente a livello primario.*

## **1. Lingua dell'insegnamento elementare nei Cantoni plurilingue. Autorizzazione di seguire una scuola in una lingua minoritaria**

76. Nel Cantone del *Vallese*, per principio gli allievi devono frequentare la scuola del rispettivo luogo di domicilio/residenza; nel caso di bambini la cui lingua materna è diversa da quella del luogo di domicilio/residenza si può, su richiesta, derogare a questa regola. Così ad esempio un bambino di lingua tedesca può frequentare le scuole dell'infanzia (ciclo prescolare) ed elementari nelle città di Sion e Sierre che prevedono l'insegnamento in questa lingua, minoritaria nel Cantone. In linea di principio, questa soluzione non pone dunque nessun problema giuridico o amministrativo. A livello pratico possono tuttavia emergere difficoltà legate ad esempio al trasporto dei bambini o alla capacità di accoglienza delle strutture scolastiche in questione, che sono prioritariamente destinate ad accogliere gli allievi residenti nelle rispettive città.

77. Nel Cantone di *Friburgo* le controversie concernenti le possibilità di cambiare circolo scolastico per motivi di lingua sono state risolte. Una decisione del Tribunale federale del 2001 in merito a una controversia che concerneva il Cantone di Friburgo<sup>86</sup> ha infatti chiarito l'equilibrio da applicare tra il principio di territorialità e la libertà di lingua. Non è quindi previsto sviluppare le misure attualmente in vigore. Il principio di territorialità è generalmente applicato con pragmatismo lungo le frontiere linguistiche – come ad esempio nel circolo scolastico di Morat – per permettere agli allievi di seguire l'insegnamento nella lingua ufficiale di loro scelta. In merito occorre tenere conto del fatto che la nuova Costituzione friburghese, come già menzionato, completa il principio di territorialità delle lingue prescrivendo che nell'adempiere al compito di assicurare la ripartizione tradizionale delle lingue le autorità devono prendere in considerazione le minoranze linguistiche autoctone (art. 6 cpv. 2). Da questa disposizione dovrebbe essere possibile dedurre per le minoranze linguistiche stabilite da parecchi decenni un accesso al sistema educativo nelle rispettive lingue materne<sup>87</sup>. Già oggi alcuni Comuni del distretto di maggioranza francofona della Sarine prevedono una soluzione più ampia: anche se hanno una minoranza linguistica autoctona importante soltanto a titolo temporaneo (ad es. Villars-sur-Glâne, Marly) o anche se da cento anni non ne hanno (ad es. Matran e Neyruz), questi Comuni autorizzano infatti i bambini della minoranza tedescofona a seguire una scolarizzazione in tedesco alla «Ecole libre publique» con sede a Friburgo<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Decisione del Tribunale federale del 2 novembre 2001, 2P.112/2001.

<sup>87</sup> In merito cfr. A. Lüthi, *op. cit.*, pag. 96.

<sup>88</sup> *Ibid.*, pag. 115ss.

78. Il Cantone di *Berna*, la cui prassi era parimenti stata oggetto di una decisione del Tribunale federale nel 1996<sup>89</sup>, applica ora la giurisprudenza recente di tale corte in materia di equilibrio tra il principio di territorialità e la libertà di lingua.

79. Nel Cantone dei *Grigioni* rileviamo che la legge scolastica cantonale del 26 novembre 2000 prevede espressamente la possibilità per i bambini di frequentare la scuola in un Comune vicino che dispensa un insegnamento nella lingua minoritaria. In virtù dell'articolo 16 capoverso 2 di tale legge, un bambino può, su domanda, essere scolarizzato in un Comune vicino. I Comuni interessati si accordano sulle tasse di iscrizione scolastica che sono sopportate, in generale, dal Comune di residenza. In caso di disaccordo, il dipartimento decide in merito all'assegnazione e alle tasse di iscrizione scolastica. Occorre constatare che in pratica è fatto un uso molto limitato della possibilità di frequentare la scuola in un Comune vicino che dispensa l'insegnamento in una lingua minoritaria (in romancio o in italiano). In qualche caso raro, viene chiesto invece di poter frequentare una scuola vicina germanofona per «eludere» il romancio. Da notare infine che l'obbligo di insegnare una lingua ufficiale del Cantone come seconda lingua nelle scuole elementari (art. 8 della legge scolastica) contribuisce parimenti alla salvaguardia delle minoranze linguistiche grigionesi.

## **2. Determinazione della lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche dei Comuni grigionesi**

80. Secondo l'articolo 3 capoverso 3 della nuova Costituzione grigionese, «[i] Comuni e i circoli determinano le loro lingue ufficiali e scolastiche nel quadro delle loro competenze e in cooperazione con il Cantone. Al riguardo essi prestano attenzione alla composizione linguistica tradizionale e hanno riguardo per le minoranze linguistiche autoctone». La nuova legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni definisce le lingue di insegnamento scolastico secondo criteri precisi; questa normativa rappresenta un'innovazione. Di massima sono competenti i Comuni, che stabiliscono nella loro legislazione la lingua scolastica di insegnamento nella scuola popolare (art. 18 cpv. 1). La classificazione dei Comuni in Comuni monolingue e bilingue avviene analogamente alle disposizioni sulle lingue ufficiali (art. 18 cpv. 2; cfr. in merito *supra ad* art. 10, cap. 2, n. 61). Nell'interesse della salvaguardia di una lingua minoritaria cantonale minacciata, il Governo può, su richiesta del Comune, autorizzare eccezioni nella scelta della lingua scolastica (art. 18 cpv. 3).

81. Secondo l'articolo 19 della legge sulle lingue, «[n]ei Comuni monolingue l'insegnamento della prima lingua avviene nella lingua ufficiale del Comune. Essi provvedono affinché la prima lingua venga particolarmente curata a tutti i livelli scolastici»; inoltre «[l]a determinazione della lingua seconda avviene sulla base dei principi della legge scolastica cantonale» (cfr. art. 8 legge scolastica).

Nei Comuni plurilingue la prima lingua insegnata è la lingua autoctona (art. 20 cpv. 1). Nei Comuni plurilingue e germanofoni, il Governo può su proposta del Comune autorizzare la conduzione di una scuola dell'obbligo bilingue nell'interesse della salvaguardia della lingua autoctona (art. 20 cpv. 2 legge sulle lingue). Nei Comuni in cui la quota delle persone appartenenti a una minoranza linguistica autoctona è almeno pari al 10 per cento della popolazione, nella scuola dell'obbligo devono essere offerti a scelta il romancio o l'italiano (art. 20 cpv. 3).

---

<sup>89</sup> DTF 122 I 236.

Su proposta di un'associazione regionale e sulla base di una pertinente concezione, il Governo può autorizzare la gestione di una scuola bilingue regionale (art. 21).

Nei Comuni monolingue la cui lingua ufficiale è il romancio o l'italiano, come pure nei Comuni plurilingue, le autorità devono offrire alle persone di lingua diversa la possibilità di imparare la lingua autoctona o di migliorare le loro competenze in tale lingua (art. 22).

82. Il cambiamento della lingua scolastica segue gli stessi criteri applicati al cambiamento di lingua ufficiale (art. 24; cfr. *supra* n. 61).

In merito ricordiamo che casi di cambiamento della lingua di insegnamento a livello comunale sono sinora stati molto rari. L'ultimo caso risale a vent'anni fa e concerne il Comune di Bergün/Bravuogn, che ha concretizzato il passaggio al tedesco nel 1983. Tra gli altri Comuni che hanno scelto il tedesco, alcuni non avevano precedentemente una scuola elementare, motivo per cui non si può parlare di un cambiamento di lingua in senso stretto (ad es. Ilanz, Domat/Ems), oppure hanno fatto tale scelta già molto tempo fa (ad es. S. Moritz nel 1910).

83. Per quel che concerne l'insegnamento del romancio, va segnalato che nel dicembre 2004 il Governo cantonale ha adottato un piano generale per l'introduzione progressiva del rumantsch grischun, la lingua standard creata nel 1982 e diventata lingua ufficiale del Cantone nel 2001<sup>90</sup>. Questo piano mira a sostituire i cinque idiomi retoromanci (vallader, puter, surmiran, sutsilvan, sursilvan) con il rumantsch grischun come lingua scritta. Il Governo dei Grigioni ritiene che si tratti di una misura efficace per la salvaguardia e la promozione del romancio e che l'identità linguistica dovrebbe uscirne rafforzata. È anche del parere che ciò dovrebbe permettere di unificare le risorse finanziarie ed umane e creare un materiale didattico attraente.

Nel marzo 2003 il Gran Consiglio grigionese (legislativo) ha accettato una prima proposta del Governo che prevedeva di stampare materiale didattico esclusivamente in rumantsch grischun a partire dal 2005. La «Lia Rumantscha», associazione mantello delle organizzazioni romance, è favorevole al piano del Governo cantonale, pur sottolineando la necessità della massima cura nella sua preparazione.

Con votazione popolare dell'8 giugno 2005 i sei Comuni della Val Müstair si sono pronunciati come prima regione in favore dell'introduzione del rumantsch grischun. Fino all'inizio di dicembre 2006 i seguenti Comuni del Grigione centrale e della Surselva hanno aderito mediante votazione popolare a questa decisione: Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera, Trin, Laax, Falera.

Occorre segnalare tuttavia che in molti Comuni il piano del Governo cantonale è accolto con scetticismo se non addirittura esplicitamente respinto, segnatamente in Engadina. Le critiche concernono da un lato il fatto che il Governo non ha tenuto conto del parere della comunità linguistica interessata; per quel che concerne invece i contenuti della riforma, questi Comuni ritengono segnatamente che il programma «rumantsch grischun a scuola» non farà che accelerare l'erosione del romancio e la tendenza a utilizzare questa lingua soltanto in contesti orali.

---

<sup>90</sup> In merito cfr. il Primo Rapporto della Svizzera, n. 22, pag. 13: la legislazione grigionese e il materiale di voto sono editi in tale lingua. Il rumantsch grischun è inoltre la lingua di corrispondenza nei rapporti con l'amministrazione cantonale.

Secondo gli articoli 16 e 18 della legge sulle lingue, i Comuni scelgono la lingua ufficiale e la lingua scolastica. I Comuni che optano per l'insegnamento negli idiomi romanci autoctoni si vedono confrontati alla decisione del Governo cantonale di pubblicare il nuovo materiale didattico soltanto in rumantsch grischun. Una mediazione su questo tema dovrebbe essere svolta negli anni 2008-2009 allo scopo di promuovere la comprensione tra le parti interessate e trovare una soluzione consensuale.

### **3. Gli indirizzi di insegnamento scolastico bilingue**

84. Nel corso degli ultimi anni diversi Cantoni hanno sviluppato indirizzi di insegnamento scolastico bilingue, principalmente al livello secondario II, oppure progetti-pilota per dare il giusto spazio alle lingue parlate in famiglia dagli allievi.

85. Nel Canton *Ginevra*, dove la madrelingua di quasi la metà degli allievi non è il francese, è stato lanciato il progetto «École ouverte aux langues» (EOL). Esso intende stabilire dei ponti tra il francese (lingua ufficiale e comune della scuola) e il tedesco (lingua nazionale appresa) con quattro lingue correntemente praticate, ossia italiano, spagnolo, portoghese e albanese. L'approccio EOL si fonda sull'apertura alle lingue e sulla valorizzazione del bilinguismo e si rivolge agli allievi, tanto monolingui quanto bilingui, di tutte le classi del Cantone.

Inoltre, dal 2003 il Canton Ginevra offre la possibilità di presentare una maturità con la menzione bilingue (francese-tedesco o francese-inglese).

86. Anche nel Canton *Basilea-Campagna* è possibile ottenere una maturità bilingue.

87. Il Canton *Berna* offre attualmente classi di maturità bilingue francese-tedesco in tre licei cantonali della città di Bienne e in un liceo a Thun. Inoltre esistono classi bilingui con insegnamento in tedesco e inglese a Berna (scuola privata), Thun e Interlaken. Nel quadro della riorganizzazione dei licei bernesi e dell'introduzione di un nuovo piano di studi, i due licei di Berna-Kirchenfeld e Köniz-Lerbermatt offriranno due indirizzi bilingui, ossia tedesco-francese e tedesco-inglese, a partire dall'anno scolastico 2007.

88. Nel Canton *Friburgo*, alcuni licei (ad esempio, nella capitale) offrono indirizzi scolastici bilingui francese-tedesco. Inoltre sono attualmente in corso progetti-pilota grazie ai quali si intende migliorare le conoscenze linguistiche degli allievi tanto in francese quanto in tedesco.

89. Nel Canton *Grigioni*, oltre alla città di Coira citata dal Comitato consultivo, i Comuni di Samedan, Pontresina, Bever, Celerina e Trin offrono un insegnamento bilingue tedesco/romancio a partire dalla prima classe elementare; i Comuni di Bivio e Maloja offrono un insegnamento bilingue tedesco/italiano.

90. A *Lucerna*, a partire dall'anno 2002/2003 un liceo offre un indirizzo bilingue a partire dalla 3a classe. Il tedesco è la lingua principale. Si noti che la Facoltà di diritto della nuova Università di Lucerna offre corsi d'introduzione al francese giuridico. Nel semestre invernale 2004/2005 è stato introdotto un master bilingue tedesco-francese in collaborazione con la Facoltà di diritto dell'Università francofona di Neuchâtel.

91. Nel Canton *Neuchâtel* il sistema di istruzione pubblica consente, in determinati casi, di beneficiare parzialmente di un insegnamento in altre lingue nazionali e in inglese. Inoltre i licei offrono la possibilità di conseguire una maturità federale bilingue (francese-tedesco e francese-inglese).

92. In *Ticino*, la scuola pubblica offre alcune possibilità di indirizzo bilingue, generalmente in italiano e francese oppure in italiano e tedesco. La Scuola di Commercio di Bellinzona, ad esempio, consente di ottenere una maturità commerciale bilingue italiano-francese o italiano-tedesco.

93. Nel Canton *Vaud* sono stati introdotti alcuni indirizzi bilingui francese-tedesco di due tipi, con un titolo specifico, per gli allievi che frequentano le classi liceali.

94. Il Canton *Vallese* è stato un precursore dell'insegnamento bilingue nella scuola pubblica. Numerosi comuni, tra cui la capitale Sion, hanno introdotto già diversi anni fa progetti di insegnamento bilingue (francese-tedesco/tedesco-francese) a partire dalla scuola dell'infanzia o alla scuola elementare. Sono inoltre previsti indirizzi scolastici bilingui per il livello secondario II, che portano alla maturità o al diploma di commercio con la relativa menzione.

## ARTICOLO 15

*Le Parti si impegnano a creare le condizioni necessarie alla partecipazione effettiva delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici, in particolare a quelli che le riguardano.*

*Il Comitato consultivo constata che i tassi di disoccupazione rilevati in Svizzera romanda e in Ticino sono in media più alti di quelli registrati nei Cantoni tedeschi e che le imprese tendono viepiù a raggruppare i loro centri decisionali nelle grandi città, soprattutto nella Svizzera tedesca. Pur riconoscendo che la possibilità di intervento dello Stato in questo ambito è limitata, il Comitato consultivo considera che le autorità dovrebbero accordare maggiore attenzione a questo fenomeno e cercare di sviluppare altre misure tali da limitarne gli effetti.*

*Il Comitato consultivo constata che i meccanismi di partecipazione a disposizione dei nomadi sono ancora insufficienti e che il dialogo e la cooperazione con le autorità federali sono iniziati soltanto di recente. Considera che le autorità federali dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di rafforzare le competenze della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» in materia di coordinamento e occuparsi della composizione dei suoi organi. Il Comitato consultivo considera altresì che i Cantoni dovrebbero riesaminare i meccanismi di consultazione di cui possono usufruire i nomadi e, in caso di necessità, rafforzarli poiché la comunicazione tra nomadi e autorità risulta difficile in alcuni Cantoni. Questa constatazione è ripresa nella quarta conclusione del Comitato dei ministri concernente l'attuazione della Convenzione da parte della Svizzera.*

## **1. La partecipazione agli affari economici e sociali delle persone che appartengono a minoranze linguistiche**

95. La riduzione delle disparità costituisce il principio stesso della politica regionale svizzera. I diversi strumenti di cui si è dotata la Confederazione hanno permesso, a partire dagli anni Settanta, di aiutare le zone meno forti economicamente. Il sostegno alle regioni di montagna e alle zone rurali, gli aiuti diretti alle imprese e la partecipazione della Svizzera all'iniziativa comunitaria «Interreg» (cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale) hanno avuto un impatto positivo su regioni quali il Ticino, l'arco giurassiano, le zone alpine del Vallese o i Grigioni. Constatati tuttavia i risultati tutto sommato limitati di questa politica innanzitutto redistributiva, la Svizzera ha dato avvio, alla fine degli anni Novanta, ad un vasto movimento di riforme, proponendo un progetto di «*Nuova Politica Regionale*» («NPR»). Per tener conto della posizione dei Cantoni, principali attori della politica regionale, la NPR intende riprendere gli strumenti attuali, che hanno dato buona prova, riunirli sotto una stessa egida e iscriverli in un approccio più dinamico. Sull'esempio delle politiche degli altri Paesi membri dell'OCSE, la NPR mira a migliorare la competitività di certe regioni e, in particolare, ad aiutare quelle periferiche a meglio sfruttare le loro potenzialità (favorendo in particolare lo spirito imprenditoriale, la capacità innovativa, i sistemi in grado di creare valore a livello regionale e così via). L'accento verrà posto sulle misure in grado di generare valore aggiunto. Indirettamente, si tratta di contribuire al mantenimento e alla creazione di impieghi, di favorire un'occupazione decentralizzata del territorio e di eliminare le disparità regionali. La Confederazione prevede di stanziare circa 70 milioni di franchi all'anno, sotto forma di aiuti finanziari, prestiti a tasso preferenziale nonché progetti infrastrutturali e progetti di agevolazione fiscale destinati a favorire l'insediamento di imprese estere. Il Consiglio degli Stati ha approvato il disegno di nuova legge sulla politica regionale nel giugno del 2006. Nella sessione autunnale 2006 il disegno è stato sottoposto al Consiglio nazionale che l'ha parimenti approvato. La legge dovrebbe entrare in vigore nel 2008. Il messaggio concernente il programma pluriennale di attuazione della NPR sarà sottoposto alle Camere federali nel 2007.

96. Complementare alla NPR, anche la «*nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*» («NPC»), accettata in votazione popolare nel novembre del 2004, contribuirà a ridurre le disparità regionali. La NPC, che dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2008, intende soprattutto lasciare ai Cantoni un più ampio margine d'azione. Un maggior numero di decisioni dovrebbe oramai essere preso «sul posto», consentendo di rispondere meglio ai bisogni delle minoranze nazionali. Altro obiettivo essenziale della NPC è garantire una compensazione tra i Cantoni che si basi sulle loro rispettive risorse e sulla loro forza. La perequazione finanziaria attuale, complicata e gestibile al prezzo di grandi difficoltà, è sostituita da una perequazione delle risorse. Grazie inoltre a una perequazione dei compiti, i Cantoni che sono chiamati ad assumersi oneri particolari potranno essere sostenuti adeguatamente dalla Confederazione. È il caso dei Cantoni di montagna quali i Grigioni, il Ticino o il Vallese.

## **2. I meccanismi per garantire la partecipazione democratica dei nomadi**

97. Nel rapporto sulla situazione dei nomadi in Svizzera che ha adottato il 18 ottobre 2006 (cfr. *supra ad art. 5, cap. 2.1.4*), il Consiglio federale prende in considerazione, tra le possibilità di intervento della Confederazione per quanto concerne la creazione di spazi di sosta e di transito, un certo numero di misure volte a sensibilizzare e informare con

obiettività, promuovere il dialogo tra sedentari e nomadi e consolidare la capacità di intervento e di partecipazione di questi ultimi. Si rileva in particolare che la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» dovrà d'ora in poi intensificare il suo operato di informazione e di sensibilizzazione. Essa potrebbe continuare a raccogliere e trasmettere, ma se possibile in modo ancora più sistematico, le informazioni sulla situazione a livello cantonale e comunale, così da stabilire, in particolare, una lista di 'buone pratiche' in materia di disciplinamento giuridico e di pianificazione del territorio. La cooperazione tra autorità e nomadi, favorita dalla mediazione della Fondazione, si è rivelata positiva. È pertanto auspicabile che essa venga rinsaldata. Queste conclusioni concordano con le posizioni espresse durante la procedura di consultazione sul progetto di rapporto, tanto dalla Fondazione stessa quanto dall'Associazione dei Comuni svizzeri. Esse ritengono infatti che il sostegno alla Fondazione e alla «Radgenossenschaft der Landstrasse» andrebbe consolidato, così da consentire loro di adempiere con efficacia ai compiti loro affidati.

98. A livello cantonale e comunale (ma anche a livello federale) non esiste un meccanismo specifico per consultare i nomadi, ad esempio in materia di pianificazione del territorio o di educazione. Per quanto concerne gli spazi di sosta e di transito, appare palese che integrare sistematicamente nelle procedure di consultazione cantonali e comunali che concernono questioni legislative o progetti di costruzione le organizzazioni che rappresentano gli interessi dei nomadi consentirebbe di meglio tener conto di tutte le parti in causa. La «Radgenossenschaft der Landstrasse» ritiene tuttavia che nel corso degli ultimi anni le autorità abbiano effettivamente tenuto maggiormente conto dell'opinione dei nomadi in merito a queste problematiche. Se è vero che non si sa molto della prassi applicata in questo ambito a livello cantonale e soprattutto comunale, è tuttavia emerso, grazie in particolare ai questionari distribuiti per preparare il presente rapporto, che numerosi Cantoni si danno maggiormente la pena di coinvolgere i nomadi nelle procedure decisionali che li concernono. Possono così essere evocati:

- il Canton *Argovia*, dove rappresentanti dei nomadi sono stati inclusi nel gruppo di lavoro per la realizzazione dello spazio di transito Augsterstich a Kaiseraugst (cfr. *supra ad art. 5, cap. 2.1.1, n. 29*) e in quello che ha elaborato la convenzione di gestione del luogo;
- il Canton *Grigioni*, che coinvolge i nomadi, attraverso la «Radgenossenschaft der Landstrasse», nella gestione degli spazi loro riservati;
- il Canton *San Gallo*, dove si tiene conto dei diritti di partecipazione dei nomadi tanto a livello comunale (in occasione dell'adozione di piani regolatori speciali), quanto a livello cantonale (nel quadro della realizzazione del piano direttore). Il Cantone sottolinea che queste forme di collaborazione si sono rivelate valide. In particolare, i rappresentanti dei nomadi hanno sin da subito preso parte ai lavori relativi allo spazio di sosta Linthgebiet (cfr. *supra ad art. 5, cap. 2.1.1, n. 29*), e al progetto che intende creare sei spazi di transito (cfr. *supra ad art. 5, cap. 2.1.7, n. 43*);
- il Canton *Soletta*, che ha coinvolto i nomadi nel processo di creazione di due aree di transito esistenti a Balsthal e a Grenchen e intende garantire un coinvolgimento adeguato anche per quel che concerne la futura area di Oensingen;
- il Canton *Vallèse*, che già nel 1996 ha istituito un gruppo di lavoro «Gitans», di cui fanno parte anche rappresentanti dei nomadi.

Occorre inoltre rilevare che alcuni Cantoni, quali *Friburgo* o il *Giura*, associano puntualmente rappresentanti dei nomadi alle discussioni delle commissioni e dei gruppi di lavoro incaricati di trovare soluzioni per la creazione di spazi di sosta o di transito. Dal canto suo, il Canton



*Turgovia* ha organizzato, nel 2005, un incontro con la «Radgenossenschaft der Landstrasse», allo scopo di chiarire i bisogni dei nomadi per quanto concerne la pianificazione del territorio e la creazione di aree specifiche. Segnaliamo inoltre che le famiglie di nomadi domiciliate nel Canton *Vaud* non hanno apparentemente dato corso agli inviti ad aderire al gruppo di lavoro «Gitans/Canton de VD», ritenendosi sufficientemente rappresentate dalla «Radgenossenschaft der Landstrasse».

Le lacune che sussistono ancora in altri Cantoni sono dovute a diverse ragioni. Alcuni Cantoni, come il *Ticino*, sottolineano la difficoltà di determinare un interlocutore appropriato in seno alle comunità locali, in considerazione soprattutto del passaggio di potere in corso tra generazioni. Lo stile di vita itinerante dei nomadi rende d'altra parte difficile una consultazione in loco.

### III. TERZA PARTE

#### *Domande specifiche poste alla Svizzera*

##### **Domanda n. 1:**

*«In seguito alle due decisioni di principio rese dal Tribunale federale il 9 luglio 2003 in materia di scrutini popolari sulle domande di naturalizzazione, vi preghiamo di rispondere alle domande specifiche che seguono:*

- a)** *quali sono i principali sviluppi registrati alle Camere federali in questo ambito, segnatamente per quanto concerne l'iniziativa parlamentare volta a lasciare ai Cantoni la libertà di sottoporre le domande di naturalizzazione al voto del popolo?»*

##### **Risposta:**

Le seguenti spiegazioni si riferiscono a persone che desiderano essere naturalizzate e che, in virtù della dichiarazione interpretativa della Svizzera, in particolare il criterio della nazionalità svizzera, non sono protette dalla Convenzione. Il presente rapporto risponde tuttavia in modo sostanziale alle domande poste dal Comitato consultivo in materia di procedura di naturalizzazione. Le persone in questione beneficiano infatti della medesima protezione dei diritti fondamentali come le persone che appartengono alle minoranze nazionali riconosciute.

99. Le due decisioni determinanti in materia di diritto di cittadinanza pronunciate il 9 luglio 2003 dal Tribunale federale (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232<sup>91</sup>) hanno suscitato numerosi interventi parlamentari a livello federale. Nella prima decisione, il Tribunale federale ha inficiato per la prima volta una decisione cantonale in materia di naturalizzazione, considerandola discriminatoria. Nella seconda, ha definito contrario alla Costituzione sottomettere le domande di naturalizzazione allo scrutinio popolare (referendum obbligatorio) nella misura in cui le decisioni prese dal popolo non sono motivate. Queste due sentenze si fondano sul principio che una decisione di naturalizzazione deve essere considerata di natura amministrativa poiché riguarda un individuo di fronte allo Stato. Le parti godono pertanto di tutte le garanzie procedurali sancite dall'articolo 29 della Costituzione federale, e hanno il diritto di essere sentite. Da quest'ultimo deriva il diritto di ottenere una decisione motivata, non garantito nel caso di consultazione popolare. Inoltre, decidendo se una domanda di naturalizzazione debba essere accolta oppure respinta, i cittadini assumono funzioni amministrative che, normalmente, spettano allo Stato, e sarebbero pertanto tenuti a rispettare i diritti fondamentali, tra i quali il principio che vieta ogni tipo di discriminazione.

100. In seguito all'*iniziativa parlamentare* presentata il 3 ottobre 2003 dal consigliere agli Stati *Thomas Pfisterer* (03.454), la Commissione delle istituzioni politiche della Camera alta ha elaborato un *progetto di revisione della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera* (legge sulla cittadinanza)<sup>92</sup>, allo scopo di conciliare la tradizione della

---

<sup>91</sup> Cfr. copie in allegato.

<sup>92</sup> LF sulla cittadinanza (LCit), RS 141.0.

naturalizzazione per decisione popolare, praticata da molti anni in numerosi Comuni di alcuni Cantoni, con le regole dello Stato di diritto. Nel dicembre del 2005 il Consiglio degli Stati ha accettato il progetto di revisione, approvato dal Consiglio federale. Il progetto è ora esaminato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Il Parlamento avvierà l'esame della revisione della legge sulla nazionalità probabilmente nel corso del 2007.

Il progetto sancisce il principio della competenza cantonale per quanto riguarda la nomina degli organi decisionali e la definizione delle procedure di naturalizzazione. È così possibile tenere conto del fatto che, a seconda del Cantone e del Comune, le decisioni di naturalizzazione possono essere prese dall'esecutivo o dal legislativo, in seno a un'Assemblea comunale oppure attraverso uno scrutinio a livello comunale. Secondo il progetto, il voto popolare può essere espresso in tutte le sue forme (scrutinio, voto per alzata di mano o mediante bollettino segreto in Assemblea comunale), ma solo nei casi in cui la domanda di naturalizzazione è stata oggetto di una richiesta di rifiuto e nella misura in cui l'organo che pronuncia la decisione sia in grado di fornire una motivazione sufficiente e giuridicamente conforme, così che il candidato alla naturalizzazione possa verificare mediante le vie di diritto l'equità di un'eventuale decisione negativa. Concretamente, ciò significa che la naturalizzazione attraverso le urne è autorizzata mediante referendum facoltativo: all'occorrenza, una richiesta di rifiuto, corredata dal numero di firme necessario e da una motivazione, sarà inviata ai cittadini contemporaneamente al materiale di voto. Non è invece consentito sottomettere le domande di naturalizzazione al referendum obbligatorio, poiché questo può sfociare in un rifiuto della richiesta non espressamente motivato. Il disegno di legge specifica ugualmente che i Cantoni sono tenuti a proteggere la sfera privata dei candidati alla naturalizzazione, rendendo pubbliche esclusivamente le informazioni necessarie a determinare se essi rispettano le condizioni di naturalizzazione, da un lato, e tenendo conto della cerchia di destinatari, dall'altro. Il disegno obbliga d'altronde i Cantoni a concedere una possibilità di ricorso di fronte alla corte di ultima istanza in materia di decisioni di naturalizzazione ordinaria a livello cantonale o comunale. Esaurite le vie di ricorso cantonali, conformemente alla legge sul Tribunale federale (LTF)<sup>93</sup> sarà possibile un ricorso al Tribunale federale sotto forma di ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF); potrà essere impugnata esclusivamente la violazione dei diritti costituzionali (art. 116 LTF)<sup>94</sup>. La LTF è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. A partire da tale data, i Cantoni dispongono di un termine di due anni per istituire autorità giudiziarie cantonali di ultimo grado.

101. Questa revisione potrebbe fungere da controprogetto all'*iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro (UDC)*, intitolata «per naturalizzazioni democratiche», depositata il 18 novembre 2005 e riuscita il 9 gennaio 2006. Questa iniziativa intende lasciare ai Comuni l'intera competenza di determinare l'organo che accorda la cittadinanza. Partendo dal postulato che la naturalizzazione è un atto strettamente politico e non un atto individuale e concreto di natura amministrativa, essa esclude qualsiasi possibilità di ricorso a livello cantonale. Nel messaggio del 25 ottobre 2006<sup>95</sup> rivolto alle Camere in merito a questa iniziativa, il Consiglio federale raccomanda a Popolo e Cantoni di respingerla.

Nell'ottobre del 2005, il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'*iniziativa parlamentare* presentata dall'onorevole *Rudolf Joder* (03.445n), che intendeva impedire ai tribunali di esaminare il fondamento di una decisione di naturalizzazione.

---

<sup>93</sup> RS 173.110

<sup>94</sup> Cfr. FF 2005 3643.

<sup>95</sup> FF 2006 8205.

Le decisioni del Tribunale federale ricordate sopra hanno suscitato vive reazioni in particolare nei Cantoni in cui le naturalizzazioni erano tradizionalmente considerate un atto politico ed erano state, fino a quel momento, prese nel quadro di Assemblee comunali, oppure sottoposte al verdetto delle urne. È così che, tra il novembre del 2003 e il novembre del 2004, tre di loro hanno presentato altrettante iniziative cantonali. Rilevando che il suo obiettivo era particolarmente vicino a quello dell'iniziativa parlamentare Pfisterer, il Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'*iniziativa del Canton Svitto*. Essa intende impedire che la naturalizzazione sia concessa per via giudiziaria, garantire la sovranità cantonale in materia di procedura nonché assicurare che questa sia equa e condotta in modo da rispettare la dignità e i diritti della personalità dei candidati. Per prendere posizione sulle *iniziative del Canton Lucerna e del Canton Argovia*, si attende l'esame del disegno di revisione della legge sulla cittadinanza.

**b) «quali provvedimenti generali – di ordine legislativo o altro – sono stati presi dai Cantoni interessati, segnatamente Lucerna, per conformarsi alle decisioni citate?»**

**Risposta:**

102. Malgrado un vivo attaccamento alla tradizione del voto popolare, i Cantoni germanofoni i cui Comuni applicavano la naturalizzazione per scrutinio popolare si sono allineati alla giurisprudenza del Tribunale federale. In materia di diritto di cittadinanza si segnalano gli sviluppi indicati qui di seguito.

- Il Canton *Svitto* non ammette più lo scrutinio popolare. L'Assemblea comunale è l'organo competente per la concessione della cittadinanza. La procedura a cui essa deve attenersi è disciplinata da un'ordinanza del Governo cantonale del 26 agosto 2003 e si presenta come segue: se un cittadino presenta all'Assemblea comunale una proposta di rifiuto motivata contro una domanda di naturalizzazione approvata dall'esecutivo del Comune, l'Assemblea è tenuta a pronunciarsi. Se non è invece stata presentata alcuna proposta di tal genere, la domanda di naturalizzazione è considerata accolta. Nel maggio del 2004 il Tribunale federale ha respinto i ricorsi presentati contro questa nuova normativa (DTF 130 I 140). Nell'aprile del 2005 l'elettorato svittese ha approvato un'iniziativa popolare promossa dall'Unione democratica di centro (UDC) a favore della segretezza del voto in seno alle Assemblee comunali. Secondo un progetto del Governo cantonale del marzo 2006, la normativa provvisoria applicata dal 2003 dovrà essere ancorata a livello di legge.
- A partire dal 9 luglio 2003, nel Canton *Lucerna* le domande di naturalizzazione non sono più state messe ai voti. Nel febbraio del 2004, il Consiglio di Stato (esecutivo cantonale) ha proposto al Gran Consiglio (legislativo cantonale) una modifica della legge cantonale sulla cittadinanza. Questo progetto prevedeva che la competenza in materia di naturalizzazione fosse innanzitutto affidata a commissioni specializzate, pur lasciando ai Comuni la possibilità di delegarla all'Assemblea comunale, al Consiglio comunale (legislativo) o al Municipio (esecutivo). D'altra parte, il progetto modifica la naturalizzazione nel quadro di Assemblee comunali o di Consigli comunali (sulla scia di quanto messo in pratica nel Canton Svitto). Il Gran Consiglio ha rifiutato di entrare in materia su questa proposta.

Nel luglio del 2003 il Cantone ha sottoposto ai Comuni una serie di raccomandazioni, in cui ricorda alle Assemblee comunali e ai Consigli comunali che essi sono tenuti a motivare le decisioni prese, anche in materia di naturalizzazione. Ha inoltre segnalato ai tre Comuni che la praticavano che la naturalizzazione per scrutinio popolare era ormai considerata non conforme alla Costituzione e che occorreva d'ora in avanti rinunciarvi.

Nel novembre del 2004 due iniziative presentate dall'Alleanza ecologista sono state respinte: la prima chiedeva che ovunque sul territorio del Cantone la competenza per le naturalizzazioni fosse trasferita agli esecutivi comunali; la seconda prevedeva in particolare un diritto di ricorso presso il Tribunale amministrativo contro un eventuale rifiuto di naturalizzazione.

Il Comune di *Emmen*, cui il Tribunale federale ha intimato di non ricorrere più alla naturalizzazione per scrutinio popolare (DTF 129 I 217), ha deciso, nel febbraio del 2005, di istituire una commissione incaricata di esaminare le domande di cittadinanza. I membri di questa commissione sono eletti mediante scrutinio popolare. In seguito alla decisione del Tribunale federale, nove altri Comuni hanno parimenti istituito commissioni di naturalizzazione.

- Il Canton *San Gallo* ha immediatamente reagito alle decisioni pronunciate il 9 luglio 2003 dal Tribunale federale indirizzando ai suoi Comuni una circolare in cui raccomandava loro di rinunciare alla naturalizzazione per scrutinio popolare.

Nel maggio del 2004 il Parlamento cantonale ha adottato una nuova legge cantonale sulla cittadinanza, che implicava una modifica delle legge sui Comuni, legge che ammetteva la naturalizzazione per scrutinio popolare. Secondo questo progetto, i relativi dossier sarebbero stati esaminati da commissioni speciali. Sottoposta al voto popolare in seguito a un referendum dell'Unione democratica di centro (UDC), questa legge è stata respinta nel novembre del 2004. Successivamente, un decreto urgente di durata limitata è stato adottato per disciplinare le questioni e le garanzie procedurali. Questa normativa è stata quindi trasposta in una legge ordinaria entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

- Nel Canton *Turgovia* è in corso una revisione della legislazione, allo scopo di affidare in linea di principio alle Assemblee comunali la competenza in materia di naturalizzazione. È però prevista la possibilità per i Comuni di attribuire questa competenza al Consiglio comunale, a una commissione speciale o al Parlamento comunale. Il progetto esclude la naturalizzazione per scrutinio popolare e prevede la possibilità di ricorrere al voto popolare solo in presenza di una controproposta alla decisione del Consiglio comunale debitamente motivata. Se valida, la controproposta può essere sottoposta a uno scrutinio segreto.
- In reazione alla giurisprudenza del Tribunale federale, il Canton *Argovia* ha informato i suoi Comuni che un referendum facoltativo contro le decisioni di naturalizzazione prese dalle Assemblee comunali era escluso. Esso ha inoltre rivolto loro una circolare concernente le esigenze in materia di motivazioni in caso di decisioni negative.

In merito al Canton *Argovia*, possiamo ugualmente segnalare la decisione presa il 4 gennaio 2005 dal Tribunale federale. Questa statuisce quanto segue: quando un'Assemblea comunale conferma la proposta negativa del Consiglio comunale in materia di naturalizzazione, essa ne approva di norma anche le motivazioni. La motivazione della decisione dell'Assemblea comunale, pertanto, può essere dedotta dal rapporto presentato dal Consiglio comunale<sup>96</sup>.

- Fino al 2003, la legislazione del Canton *Appenzello Esterno* prevedeva di massima la naturalizzazione attraverso le urne, lasciando tuttavia ai Comuni la possibilità di derogare a tale principio. Nell'ottobre del 2003 è entrata in vigore un'ordinanza provvisoria che impone ai Comuni di affidare all'esecutivo – oppure, all'occorrenza, al legislativo comunale – la competenza di decidere della naturalizzazione ordinaria di stranieri. Successivamente è stata adottata una modifica della legge cantonale sul diritto di cittadinanza. Dal 1°

---

<sup>96</sup> DTF 131 I 18.

settembre 2005 è pertanto stabilito a livello di legge che la cittadinanza è accordata dal Consiglio comunale; tale competenza può essere trasmessa a una commissione.

- Nel Canton *Glarona*, dove i Comuni affidavano tutti – a parte una sola eccezione – la competenza in materia di naturalizzazione al voto popolare, il Governo ha raccomandato, nel luglio del 2003, di astenersi provvisoriamente dallo scrutinio popolare. Ha inoltre formalmente vietato al Comune di Schwanden di tenere uno scrutinio in merito a una domanda di naturalizzazione che era previsto per l'ottobre del 2003. Il 1° maggio 2005 la Landsgemeinde ha deciso di riavviare le procedure di naturalizzazione rimaste bloccate. I Comuni sono liberi di scegliere l'autorità competente in materia di naturalizzazione; lo scrutinio popolare non è più permesso.
- La nuova legge sulla cittadinanza del Canton *Grigioni* del 31 agosto 2005 delega la competenza alle assemblee patriziali, con la possibilità di ulteriore delega all'esecutivo. Alcuni Comuni (ad es. Coira, Davos e Arosa) hanno anticipato questa innovazione, delegando già qualche anno fa la competenza al Consiglio comunale. Ogni rifiuto della cittadinanza deve essere motivato e può essere impugnato di fronte al Tribunale amministrativo cantonale.
- Nel Canton *Obvaldo* la legge cantonale sulla cittadinanza, che è recentemente stata oggetto di una revisione, prevede ora l'obbligo di motivare le decisioni di rifiuto della naturalizzazione e la possibilità di ricorrere contro una decisione negativa.
- Nell'agosto del 2003, il Canton *Zugo* ha rivolto ai Comuni una circolare in cui disciplina la procedura di naturalizzazione applicata dalle Assemblee comunali. Con la sua circolare il Cantone vieta in particolare il ricorso alle urne e stabilisce che le decisioni negative devono essere motivate in modo giuridicamente conforme e devono poter essere impugate.
- Il Canton *Zurigo* ricorda che la decisione del Tribunale federale del 9 luglio 1993 (DTF 129 I 232) in merito all'iniziativa popolare zurighese «Einbürgerungen vors Volk!» ha confermato la giurisprudenza del Consiglio di Stato (esecutivo cantonale), in base alla quale una decisione in materia di naturalizzazione deve essere considerata di natura amministrativa ed essere pertanto motivata. Il Cantone ha quindi preso le misure seguenti: da un lato, ha indirizzato ai Comuni una serie di raccomandazioni sulle modalità da seguire per evitare violazioni costituzionali al momento della naturalizzazione da parte delle Assemblee comunali. Dall'altro, per quanto riguarda il dovere di motivazione, ha proposto una procedura di voto in due tempi: innanzitutto un voto sulla domanda di naturalizzazione in sé; in seguito, se la domanda è rifiutata, un voto sui motivi che hanno condotto a questo risultato. La motivazione deve inoltre poter essere oggetto di ricorso ai due stadi. D'altra parte, il Governo cantonale ha adottato nel luglio del 2004 un'ordinanza sulla cittadinanza, in cui sancisce l'obbligo di motivare un rifiuto di naturalizzazione. Il 1° gennaio 2006 è entrata in vigore la nuova costituzione del Cantone di Zurigo che dà ai Comuni il diritto di designare l'organo competente in materia di naturalizzazioni; sono vietati gli scrutini popolari. La legge di applicazione di queste nuove disposizioni costituzionali è in fase di elaborazione.
- Nel settembre 2005 il popolo del Canton *Berna* ha adottato una modifica della legislazione in materia di naturalizzazione. A livello comunale non è più l'Assemblea comunale ma l'esecutivo, ossia i consiglieri municipali, a decidere in materia di naturalizzazione.
- Nel Canton *Friburgo* il Parlamento è stato incaricato nel novembre 2006 di elaborare un progetto di legge sul diritto di cittadinanza che tenga conto della giurisprudenza del Tribunale federale. Una delle innovazioni principali del progetto è che la competenza in materia di naturalizzazione viene attribuita al Consiglio comunale (esecutivo), anche se l'Assemblea comunale ovvero il Consiglio generale (legislativo) possono esprimere un

preavviso. Inoltre è previsto l'obbligo di motivare un rifiuto della naturalizzazione. Le decisioni negative potranno essere impugnate.

**c) «dopo il 9 luglio 2003 vi sono stati nuovi casi di rifiuto non motivato della naturalizzazione decisi da Assemblee comunali o scaturiti da scrutini popolari?»**

**Risposta:**

103. La maggior parte dei Cantoni interessati afferma che le istruzioni impartite immediatamente dopo le decisioni del Tribunale federale sono state largamente osservate. In particolare, nei Cantoni di *Svitto*, *San Gallo*, *Nidvaldo* e *Zugo* non ci sarebbero stati casi in cui la naturalizzazione è stata rifiutata senza addurre motivazioni. Sottolineiamo tuttavia che alcuni Cantoni non hanno sempre una visione complessiva esatta della situazione, poiché conoscono solo i casi che hanno dato adito a ricorso. *Lucerna* rileva qualche caso di decisione negativa non motivata pronunciata da Assemblee comunali e da un Consiglio comunale, che sono state impuginate di fronte al Consiglio di Stato. In alcuni Comuni del Canton *Argovia* vi sono state decisioni di naturalizzazione negative non sufficientemente motivate. *Turgovia* segnala parimenti sette casi. *Friburgo* deplora alcuni casi in cui l'obbligo di motivare è stato rispettato solo parzialmente; il Governo è allora intervenuto affinché fosse posto rimedio agli errori constatati e si evitassero altri casi simili. Anche *Zurigo* rileva qualche caso in cui Assemblee comunali hanno rifiutato domande di naturalizzazione senza addurre le necessarie motivazioni. Si tratta generalmente di decisioni prese in opposizione alla proposta positiva formulata dalle autorità. Nella maggior parte dei casi esse sono state annullate in seguito al ricorso e il dossier è stato rinviato ai Comuni affinché lo riesaminassero.

\*\*\*\*

**Domanda n. 2:**

*«Vogliate presentare i principali risultati del programma di ricerca del Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica «Formazione e impiego» in materia di discriminazione sul mercato del lavoro.»*

**Risposta:**

104. Il 1° aprile 1998 il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) di elaborare un programma di ricerca (PNR) sul tema «Formazione e impiego». A tale scopo sono stati stanziati 8 milioni di franchi. I lavori sono iniziati nel marzo del 2000 e si sono conclusi nel 2004. Il programma intendeva mettere in luce le relazioni tra la formazione e l'impiego. In particolare, è stato esaminato il ruolo svolto, nella strutturazione di tali relazioni, dalle organizzazioni professionali, dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché dall'organizzazione del sistema di formazione e del mondo del lavoro. Sono stati definiti sei grandi temi di ricerca. La questione della discriminazione non ne faceva parte e non è pertanto possibile presentare, come richiesto, i risultati del PNR 43 in questo ambito. Tuttavia, tra i tre temi trasversali che attraversavano i temi principali figurava quello delle minoranze, particolarmente toccate dal problema dell'impiego. Si trattava di capire in che misura il sistema di formazione può

contribuire a un'integrazione delle minoranze intese in senso lato: sociali, regionali, linguistiche e culturali.

105. I progetti che si sono occupati da punti di vista particolari del problema della discriminazione sono essenzialmente i seguenti:

- Lo studio n. 3, intitolato «*Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*» (realizzato da Rosita Fibbi, Bülent Kaya ed Étienne Piguet), rileva una discriminazione molto forte degli stranieri di seconda generazione al momento dell'assunzione. In confronto a un giovane svizzero uscito dalla stessa scuola e con un CFC (certificato federale di capacità) identico, i candidati immigrati hanno meno possibilità di ottenere un impiego. La discriminazione colpisce innanzi tutto i giovani originari di paesi extra-comunitari, a prescindere dal successo della loro scolarizzazione in Svizzera. La marginalizzazione sul mercato del lavoro dei giovani figli di immigrati è anche parzialmente il risultato di giudizi discriminatori al momento dell'impiego e non può pertanto essere attribuita unicamente alle difficoltà incontrate a scuola o alle scarse conoscenze linguistiche.
- Lo studio n. 6, intitolato «*L'école... et après?*» (realizzato da Thomas Meyer), ha rilevato che se di norma dopo la scolarità obbligatoria si segue una formazione, è possibile d'altra parte mettere in luce differenze importanti a dipendenza del sesso e dell'origine regionale, nazionale o sociale. Tra i «profili a rischio», ossia che corrono il pericolo di un percorso di formazione problematico dopo la scolarità dell'obbligo, figurano i giovani che appartengono a famiglie sfavorite dal punto di vista socio-economico e a famiglie di immigrati. Occorre tuttavia notare che i giovani di origine straniera formano un insieme eterogeneo e che si riscontrano differenze importanti in base al gruppo da cui provengono, ad esempio se immigrati di vecchia data (provenienti soprattutto dall'Italia e dalla Spagna) o immigrati recenti (venuti dai Balcani, dalla Turchia o dal Portogallo).
- Lo studio n. 7, intitolato «*L'égalité des chances lors de la recherche d'une place d'apprentissage: l'influence de l'école, de l'origine et du sexe*» (realizzato da Urs Haeberlin, Christian Imdorf e Winfried Kronig), mostra che i giovani stranieri e in generale le ragazze (in particolare le ragazze straniere) sono svantaggiati al momento del passaggio dalla scuola obbligatoria alla formazione professionale (apprendistato). Per quanto riguarda i giovani stranieri della prima generazione, questo dipende in particolare dal fatto che la metà di loro assolvono il curriculum scolastico al livello inferiore e che dispongono raramente di «buone relazioni» per la ricerca di un posto di apprendistato.

106. L'analisi dei risultati dei differenti progetti *dal punto di vista della formazione dopo la scolarità dell'obbligo* (ossia dal punto di vista della transizione tra il livello secondario I e il livello secondario II; studio realizzato dal prof. Fritz Osterwalder) ha mostrato che, contrariamente a quello che ci si attenderebbe tradizionalmente da un sistema di formazione pubblica, gli allievi non vengono accettati al livello secondario II esclusivamente in virtù di criteri legati alle loro capacità intellettuali. Il sesso, l'origine sociale e il contesto di immigrazione svolgono sempre un ruolo manifesto.

*Dal punto di vista delle condizioni favorevoli all'innovazione*, la sintesi (realizzata dal prof. Beat Hotz-Hart) giunge alla conclusione che la scuola dell'obbligo pone già le prime basi su cui si fonderà una carriera e che, nel far ciò, spesso commette degli errori. In termini di accesso alla formazione, la situazione in Svizzera è stabile, ma rimane al di sotto



dell'*optimum*. L'origine etnica, il sesso, la lingua materna e lo stato sociale assumono un ruolo che non dovrebbero svolgere. Il potenziale intellettuale della popolazione non viene sfruttato in maniera ottimale in termini di economia del sapere. Un'integrazione riuscita dei giovani di lingua straniera dal punto di vista educativo e professionale costituirebbe una misura efficace per promuovere l'innovazione in Svizzera. Questo è però ancora ben lungi da essere il caso.

\*\*\*\*

### **Domanda n. 3:**

*«Vogliate presentare e commentare gli sviluppi recenti – comprese le iniziative popolari – concernenti in qualche modo la macellazione rituale e il loro potenziale impatto sui riti ebraico e musulmano.»*

### **Risposta:**

107. Il 16 dicembre 2005 il Parlamento ha adottato una nuova legge sulla protezione degli animali (LPA). Nel 2000, al momento di mettere in consultazione l'avamprogetto, il Consiglio federale aveva auspicato di attenuare la proibizione assoluta della macellazione rituale di mammiferi (art. 20 LPA del 9 marzo 1978). Proponeva che, a certe condizioni, alcuni animali potessero essere abbattuti senza essere storditi prima di dissanguare, in modo da poter tener conto, nella considerazione degli interessi coinvolti, della libertà di coscienza e di religione delle Comunità ebraiche e musulmane, per le quali la macellazione rituale rappresenta una pratica importante. A seguito delle vive opposizioni manifestate dalla maggioranza dei Cantoni, dalle associazioni di protezione degli animali, dalle associazioni di agricoltori, veterinari e consumatori e nell'interesse della pace confessionale, il Consiglio federale ha dovuto rinunciare ad apportare la modifica che auspicava. La macellazione rituale è stata proibita in Svizzera a partire dal 1893, quando il popolo ha adottato una disposizione costituzionale in tal senso, rifiutando di seguire la proposta dell'allora Consiglio federale e Parlamento<sup>97</sup>. Il diritto di importare carne di animali abbattuti nel rispetto del rituale ebraico (carne kasher) e musulmano (carne halal) è invece sancito espressamente dalla nuova legge sulla protezione degli animali (art. 14). Quest'ultima dovrebbe entrare in vigore alla fine del 2007, una volta conclusa la revisione della relativa ordinanza.

108. Nel gennaio del 2006 è stata ritirata l'iniziativa popolare federale del 23 luglio 2003 «Per una protezione degli animali al passo con i tempi!» (o «Sì alla protezione degli animali!»). L'iniziativa chiedeva che fossero sanciti nella Costituzione federale il divieto di macellare animali senza stordirli prima del dissanguamento, come pure il divieto di importare animali e prodotti di origine animale, se la loro detenzione e la loro fabbricazione all'estero contravvengono ai principi della legislazione svizzera sulla protezione degli animali. Quest'ultimo divieto si rivelava problematico, nella misura in cui la sua entrata in vigore avrebbe impedito ai membri delle Comunità ebraiche e musulmane di acquistare in Svizzera carne di animali abbattuti nel rispetto dei loro riti. Nel suo messaggio del 7 giugno 2004, il Consiglio federale ha proposto alle Camere di respingere l'iniziativa. Il Consiglio degli Stati lo ha seguito nell'ottobre 2004 e il Consiglio nazionale nel giugno 2005.

---

<sup>97</sup> L'articolo corrispondente è stato sostituito nel 1973 da una disposizione costituzionale generale sulla protezione degli animali (oggi art. 80 Cost.), sulla quale si fonda la LPA del 9 marzo 1978 attualmente in vigore, il cui art. 20 vieta la macellazione rituale.

109. Nel 2002, l'Associazione contro le fabbriche di animali (Association contre les usines d'animaux / Verein gegen Tierfabriken) aveva lanciato una raccolta di firme a favore di un'iniziativa popolare «Contro la macellazione senza stordimento». Si trattava di modificare la Costituzione federale in maniera da impedire tanto la macellazione rituale dei volatili quanto l'importazione, la commercializzazione e il consumo in Svizzera di carne kasher e halal. L'iniziativa non è riuscita.

\*\*\*\*

#### **Domanda n. 4:**

*«Vogliate spiegare, alla luce della più recente giurisprudenza dei tribunali (segnatamente la DTF 129 II 321), in che modo evolve l'articolazione tra, da un lato, i principi della pianificazione del territorio e del diritto delle costruzioni e, dall'altro, i bisogni connessi al modo di vita tradizionale dei nomadi.»*

#### **Risposta:**

110. In merito ci permettiamo di rinviare agli elementi già indicati in precedenza, nella seconda parte del presente rapporto, capitolo B, ad articolo 5, cap. 2.1.3, n. 32ss.

\*\*\*\*

#### **Domanda n. 5:**

*«Vogliate presentare e commentare i recenti sviluppi relativi allo stato dei lavori concernenti l'avamprogetto di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche.»*

#### **Risposta:**

111. Il 28 aprile 2004 il Consiglio federale ha deciso di non presentare alle Camere federali l'avamprogetto della *legge federale sulle lingue (LLC)* e il messaggio corrispondente, giudicando contraddittorio emanare leggi che prevedono nuove sovvenzioni<sup>98</sup>, quando ha ricevuto dal Parlamento il chiaro mandato di ridurre la spesa pubblica. Il Consiglio federale ha tuttavia ribadito di volere mantenere l'aiuto garantito dalla Confederazione alle minoranze linguistiche, in particolare per quanto concerne la promozione del romancio e dell'italiano nel Canton Grigioni e nel Canton Ticino. Il Consiglio nazionale ha reagito depositando due mozioni che invitano il Consiglio federale a presentare la legge al Parlamento, malgrado la mancanza di fondi. Queste sono state seguite, il 7 maggio 2004, da un'iniziativa parlamentare (lv. pa. Levrat 04.429 «Legge federale sulle lingue nazionali»). Le Commissioni legislative della scienza, dell'educazione e della cultura dei due Consigli hanno approvato l'iniziativa. La Commissione del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha cominciato a dibattere la legge sulle lingue il 24 giugno 2005, senza che il Consiglio federale si fosse nuovamente espresso in merito. L'8 settembre 2005, nel corso di una seconda seduta, la CSEC-N ha votato l'entrata in materia e ha cominciato a discutere la legge articolo per articolo, partendo

---

<sup>98</sup> Il costo di applicazione della LLC è stata valutato a 17 milioni di franchi a partire dal 2008.

dal disegno elaborato dal Consiglio federale. La CSEC-N ha terminato l'esame del disegno di legge sulle lingue all'inizio del luglio 2006. In occasione della seduta del 15 settembre 2006 ha adottato il relativo rapporto esplicativo che ha presentato al Parlamento e al Consiglio federale. Il progetto di legge sarà presumibilmente discusso nel plenum del Consiglio nazionale nella primavera del 2007.

112. Il progetto di legge federale sulle lingue concretizza il nuovo articolo costituzionale sullo stesso soggetto (art. 70 Cost.), che disciplina l'impiego delle lingue ufficiali della Confederazione da parte delle autorità federali e nei rapporti dei cittadini con quest'ultime, mira a promuovere la comprensione reciproca e gli scambi nonché a sostenere i Cantoni plurilingui nell'esecuzione dei loro compiti speciali. Il progetto di legge persegue inoltre lo scopo di potenziare il quadrilinguismo come carattere particolare della Svizzera, di promuovere il plurilinguismo individuale e istituzionale nella pratica delle lingue nazionali e di salvaguardare il romancio e l'italiano in quanto lingue nazionali. Una delle specificità del progetto – che non figurava nel disegno del Consiglio federale – riguarda l'insegnamento delle lingue straniere. La maggioranza della Commissione ha auspicato che sia vincolato nel testo di legge il principio in base al quale la prima lingua straniera oggetto di insegnamento sia una lingua nazionale. Sottolineiamo inoltre che il progetto regola l'uso del romancio in quanto lingua ufficiale «parziale» della Confederazione: nelle loro relazioni con le autorità federali i cittadini di lingua romancia potranno esprimersi in uno dei loro cinque idiomi, oltre che nella lingua standard (rumantsch grischun); occorre tener conto del fatto che, in generale, chi parla romancio non si esprime in rumantsch grischun, pur comprendendolo. Dal lato loro invece la Confederazione e il Canton Grigioni ricorreranno per le loro comunicazioni scritte al rumantsch grischun. A favore del romancio è stato inoltre proposto che i deputati federali possano esprimersi nella lingua nazionale di loro scelta.

113. In materia di politica linguistica della Confederazione, occorre inoltre ricordare che nel gennaio del 2003 il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) di realizzare un *programma nazionale di ricerca* (PNR) sul tema «*Plurilinguismo e competenze linguistiche in Svizzera*», a favore del quale sono stati stanziati 8 milioni di franchi: [http://www.nfp56.ch/i\\_portraet\\_dasnfp56.cfm](http://www.nfp56.ch/i_portraet_dasnfp56.cfm).

La politica svizzera in materia di lingue persegue lo scopo, da un lato, di rafforzare la comprensione tra i diversi gruppi linguistici e, d'altro lato, di contribuire alla definizione identitaria degli individui nelle loro dimensioni linguistiche nonché allo sviluppo delle loro competenze nella lingua materna e nelle lingue seconde. Il PNR 56 intende porre i fondamenti scientifici di questa politica. Cinque sono i suoi principali componenti:

- premesse giuridiche e condizioni quadro per le misure di politica linguistica;
- sfide attuali per l'insegnamento scolastico delle lingue;
- competenza linguistica degli adulti;
- uso della lingua nel settore economico;
- interazione tra lingua e identità.

I lavori di ricerca sono iniziati nel settembre del 2005. Il Programma sarà portato a termine e sintetizzato entro la metà del 2009.

\*\*\*\*

**Domanda n. 6:**

«Vogliate presentare le principali innovazioni – e, se del caso, le prime esperienze pratiche – risultanti dalla nuova Costituzione del Cantone dei Grigioni per quanto concerne l'uso delle lingue ufficiali, il principio di territorialità e l'autonomia comunale in materia.»

**Risposta:**

114. Per quanto riguarda l'uso delle lingue ufficiali, nonché le innovazioni introdotte in materia dalla nuova Costituzione grigionese e la nuova legge sulle lingue, oltre che per quanto concerne l'autonomia comunale a questo soggetto, ci permettiamo di rinviare a quanto esposto in proposito nella seconda parte del presente rapporto, capitolo B, ad articolo 10, cap. 2, n. 60ss. Per quanto attiene invece alle lingue scolastiche e all'autonomia comunale, rinviando a quanto esposto in precedenza, ad articolo 14, cap. 2, n. 80ss.

115. Il principio della territorialità sancito dalla Costituzione cantonale deve essere applicato con pragmatismo, conformemente alla priorità che deve essere accordata ai Comuni e rispettando la situazione linguistica prevalente attualmente al loro interno.

116. Secondo le direttive emesse dal Governo nel novembre del 2003 all'attenzione dei Comuni e dei circoli, fino all'entrata in vigore della legge d'applicazione sulle lingue il principio sancito dalla Costituzione cantonale concernente la collaborazione con il Cantone per determinare le lingue ufficiali e scolastiche sarà applicato valutando caso per caso. Le esperienze pratiche raccolte in relazione alle innovazioni in questo ambito potranno pertanto essere esposte soltanto dopo l'entrata in vigore della legge sulle lingue, nel corso del secondo ciclo di controllo periodico della Convenzione.

\*\*\*\*

**Domanda n. 7:**

«Vogliate presentare le principali innovazioni della nuova Costituzione del Cantone di Friburgo per quanto concerne l'articolazione tra il principio della territorialità e la libertà di lingua.»

**Risposta:**

117. Per quanto riguarda le lingue, la precedente Costituzione del Canton Friburgo sanciva che: 1. il francese e il tedesco erano le lingue ufficiali e che il loro uso era regolato nel rispetto del principio di territorialità; 2. lo Stato favoriva la comprensione tra le due comunità linguistiche (art. 21 vecchia Cost.).

La nuova Costituzione prevede ora che: 1. il francese e il tedesco sono le lingue ufficiali; 2. il loro uso è regolato in base al principio della territorialità: lo Stato e i Comuni vegliano alla ripartizione tradizionale delle lingue e prendono in considerazione le minoranze linguistiche autoctone; 3. la lingua ufficiale dei Comuni è il francese o il tedesco. Nei Comuni con una minoranza linguistica autoctona importante, il francese e il tedesco possono essere le lingue ufficiali; 4. lo Stato incoraggia il bilinguismo e favorisce la comprensione, la buona intesa e gli scambi tra le comunità linguistiche cantonali; 5. il Cantone favorisce le relazioni tra le comunità linguistiche nazionali; 6. la libertà di lingua è garantita e 7. chi si rivolge a

un'autorità la cui competenza si estende all'insieme del Cantone può farlo nella lingua ufficiale di sua scelta (artt. 6 e 17 nuova Cost.).

118. Queste nuove disposizioni stabiliscono un'articolazione più armoniosa tra il principio della territorialità e quello della libertà di lingua. Questo emerge in particolare dall'articolo 6 capoverso 2 (l'uso del tedesco e del francese è regolato in base al principio della territorialità; lo Stato e i Comuni vegliano alla ripartizione tradizionale delle lingue e prendono in considerazione le minoranze linguistiche autoctone) e dall'articolo 6 capoverso 3 (la lingua ufficiale dei Comuni è il francese o il tedesco: nei Comuni con una minoranza linguistica autoctona importante, il francese e il tedesco possono essere le lingue ufficiali). Rispetto al dettato precedente, la nuova Costituzione friburghese è ora sistematicamente attenta alle minoranze linguistiche autoctone, nel rispetto del principio di territorialità delle lingue.

Così attenuato, questo principio costituzionale è – o comunque dovrebbe essere – in grado di promuovere la pace delle lingue. Si trattava di trovare un compromesso che poggiasse su due assiomi: la maggioranza linguistica ha bisogno di garanzie per il mantenimento della sua integrità culturale e territoriale. La salvaguardia del paesaggio linguistico risultato dagli sviluppi storici comporta tuttavia anche la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche. I Comuni attraversati da minoranze linguistiche importanti devono assolutamente garantire loro determinati diritti. D'altro canto, i Comuni che presentano minoranze linguistiche poco importanti seppur significative hanno la possibilità di intervenire in loro favore<sup>99</sup>.

\*\*\*\*

### **Domanda n. 8:**

*«Vogliate presentare e commentare gli sforzi fatti dai Cantoni sotto gli auspici della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) al fine di armonizzare le condizioni di insegnamento delle lingue e spiegare il loro impatto sull'insegnamento delle lingue nazionali e la coesione nazionale.»*

### **Risposta:**

119. Nel marzo del 2004 i direttori *cantonali* della pubblica educazione hanno deciso, con 24 voti a favore e 2 astensioni (AI, LU), di sviluppare in maniera coordinata l'insegnamento delle lingue nella scolarità obbligatoria e di stimolare anticipatamente le competenze linguistiche. I loro obiettivi comuni sono i seguenti: promuovere maggiormente la lingua materna (lingua nazionale locale) e, più a lungo termine, insegnare a tutti gli allievi due lingue straniere introdotte al più tardi a partire dal 3° e dal 5° anno di scolarità. Il ventaglio di lingue straniere comprende obbligatoriamente una seconda lingua nazionale e l'inglese. Questo programma sarà messo in pratica a partire dal 2010, o dal 2012 al più tardi, a seconda della situazione dei diversi Cantoni.

Attraverso questa strategia, la CDPE si pronuncia chiaramente in favore del mantenimento di una seconda lingua nazionale per tutti gli allievi fin dalle scuole elementari e, al più tardi, a partire dal 5° anno. Per la CDPE, in un paese plurilingue una seconda lingua nazionale appartiene indiscutibilmente, per ovvie ragioni politiche, alle lingue che occorre cominciare

---

<sup>99</sup> A questo proposito, si veda A. Lüthi, *op. cit.*, pp. 94-95. A. Macheret, «Le droit des langues», in *Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ)*, numero speciale 2005 consacrato alla Costituzione del 16 maggio 2004, pp. 113-115 (accessibile su internet: <http://www.fr.ch/ofl/rfi/cst/>).

ad apprendere sin dall'inizio del percorso scolastico. La CDPE mira inoltre a offrire agli allievi la possibilità di sviluppare le loro conoscenze in altre lingue nazionali.

In base al calendario stabilito di comune accordo<sup>100</sup>, le condizioni di partenza dovranno essere armonizzate entro il 2006/2007. In seguito, l'insegnamento di una prima lingua straniera a partire dal 3° anno di scolarità dovrà essere introdotto in tutti i Cantoni al più tardi entro il 2010 e quello di una seconda lingua straniera a partire dal 5° anno, al più tardi entro il 2012. Di fatto, l'insegnamento di una prima lingua straniera è già stato introdotto, con l'inglese, a partire dal 3° anno in Svizzera centrale (anno scolastico 2005/2006) e a partire dal 2° anno nel Canton Zurigo (progressivamente a partire dal 2004/2005).

Per la CDPE, la questione dell'ordine in cui introdurre le due lingue straniere non è essenziale; importante è che alla fine del ciclo scolastico obbligatorio siano raggiunti gli obiettivi stabiliti (cfr. *infra*, progetto «HarmoS»). La questione deve essere concertata in seno alle quattro conferenze regionali della CDPE (Svizzera romanda e Ticino, Svizzera nord-occidentale, Svizzera centrale e Svizzera orientale). Le decisioni o le dichiarazioni d'intenti espresse per ora lasciano intravedere la situazione seguente:

- in una parte della Svizzera tedesca, l'inglese sarà la prima lingua straniera oggetto di insegnamento (a partire dal 2° o 3° anno di scolarità), seguito dal francese (o dall'italiano: cfr. Canton Uri) a partire dal 5° anno (Zurigo, CDPE della Svizzera centrale, CDPE della Svizzera orientale escl. Appenzello Esterno);
- in Svizzera romanda, il tedesco è già oggi insegnato a partire dal 3° anno di scolarità e resterà la prima lingua straniera oggetto di insegnamento, seguito dall'inglese, la cui introduzione sarà anticipata al 5° anno (dichiarazione della Conferenza intercantonale dell'educazione pubblica della Svizzera romanda del 30 gennaio 2003);
- in certi Cantoni e in certe regioni vicini alla frontiera linguistica, segnatamente nelle parti germanofone dei Cantoni Vallese, Friburgo e Berna e nei Cantoni di Soletta e Basilea Città, è già stato deciso che il francese resterà la prima lingua straniera oggetto di insegnamento a partire dal 3° anno di scolarità, seguito dall'inglese introdotto in futuro a partire dal 5° anno (CDPE della Svizzera nord-occidentale senza Zurigo, Lucerna e Argovia; cfr. accordo di cooperazione del 21 aprile 2006). Nel settembre 2006 il Governo del Cantone di Basilea Campagna si è pronunciato in favore dell'inglese come prima lingua straniera; il legislativo deve ancora decidere in merito;
- nel Canton Ticino e nel Canton Grigioni, la prima lingua straniera rimane una lingua nazionale.

Per quanto concerne il Canton Grigioni, occorre ricordare che a seguito della riforma dell'insegnamento delle lingue introdotta sul suo territorio, l'italiano sostituisce d'ora in avanti il francese come prima lingua straniera per i germanofoni. Si tratta di una misura destinata a rafforzare la posizione delle lingue all'interno del Cantone. Nei Comuni con una conformazione linguistica fortemente mista, poiché situati alle frontiere linguistiche, l'italiano entra tuttavia parzialmente in concorrenza con il romancio. A livello di insegnamento secondario – e questa è una novità – l'inglese è appreso come lingua straniera extra-cantonale. Al Gran Consiglio grigionese, un gruppo parlamentare ha tuttavia depositato un intervento che chiede l'introduzione dell'inglese come prima lingua straniera in luogo dell'italiano. Il Dipartimento dell'educazione pubblica del Cantone sta elaborando un modello corrispondente.

---

<sup>100</sup> Il Canton Ticino e il Canton Grigioni, alla luce della loro situazione linguistica particolare, potranno assumere disposizioni differenziate.

Il modello applicato dal Cantone Ticino prevede l'insegnamento obbligatorio del francese a partire dal terzo anno, del tedesco dal settimo anno e dell'inglese dall'ottavo anno. In tal modo alla fine delle scuole dell'obbligo gli allievi ticinesi hanno potuto seguire un insegnamento nelle due altre lingue nazionali e in inglese.

Alle modifiche programmate dalla CDPE nell'insegnamento delle lingue verrà conferito un carattere obbligatorio grazie al concordato «HarmoS», volto all'armonizzazione progressiva della scolarità obbligatoria in Svizzera. Questo progetto è stato posto in consultazione nel febbraio 2006 e dovrebbe entrare in vigore a partire dal 2009; esso mira in particolare a stabilire livelli di competenza omogenei e quantificabili a livello nazionale al termine di determinati anni scolastici e in precisate materie, tra cui la lingua materna e le lingue straniere. I livelli di competenza che dovranno essere obbligatoriamente raggiunti dagli allievi attraverso l'insegnamento delle lingue saranno fissati a livello svizzero a partire dal 2007.

120. La strategia della CDPE per coordinare l'insegnamento a livello nazionale delle lingue nella scuola dell'obbligo ha provocato una vera e propria levata di scudi in diversi Cantoni della Svizzera tedesca. In particolare è stato criticato il sovraccarico imposto a livello di scuola elementare, dove gli allievi già devono imparare il tedesco – una lingua straniera per loro – dopo lo svizzero-tedesco. L'obiettivo perseguito è l'insegnamento di una sola lingua straniera nel corso della scuola elementare. La lingua a cui si dà la precedenza è generalmente l'inglese, mentre si pensa di relegare il francese al livello secondario. Una prima iniziativa popolare in questo senso è stata lanciata dagli insegnanti del Canton Zurigo, uno dei primi a introdurre l'apprendimento precoce dell'inglese prima del francese nella scuola elementare. La discussione è inoltre stata lanciata anche in altri dieci Cantoni tedeschi sulla scorta di iniziative popolari, di iniziative e di interventi parlamentari, ecc. È stato istituito un comitato intercantonale per coordinare queste opposizioni al piano della CDPE. A tutt'oggi, un disciplinamento definitivo in favore dell'inglese come sola lingua straniera a livello elementare è stato adottato dai parlamenti dei Cantoni di Appenzello Interno e Nidvaldo. Nel febbraio e nel maggio e novembre del 2006 i Cantoni di Sciaffusa, Turgovia, Zugo e Zurigo hanno invece respinto le iniziative popolari che andavano in tal senso. Il voto del Cantone di Zurigo – Cantone con il maggior numero di abitanti e motore dell'economia – è un segnale importante e si può presumere che farà da esempio. È probabile quindi che i Cantoni che non si sono ancora espressi sulla questione seguiranno questa decisione e che taluni altri Cantoni ritorneranno sulle decisioni già prese, per motivi soprattutto pragmatici (manuali scolastici editi da più Cantoni, formazione nelle alte scuole pedagogiche condivise da più Cantoni, ecc.).

121. Occorre notare che la questione dell'insegnamento delle lingue straniere è motivo di accesi dibattiti politici anche *a livello federale*. Un'iniziativa parlamentare del giugno 2000 (00.425 Iv. pa Berberat «Insegnamento delle lingue ufficiali della Confederazione») chiede che l'articolo costituzionale sulle lingue (art. 70 Cost.) sia integrato con una disposizione che obblighi i Cantoni a fare in modo che la seconda lingua oggetto di insegnamento, dopo la lingua ufficiale del Cantone o della regione interessata, sia una delle lingue ufficiali della Confederazione. Questa iniziativa mira a garantire alle cittadine e ai cittadini Svizzeri i mezzi per comprendersi e conoscersi meglio, in modo da consolidare la coesione nazionale. Essa è discussa nel quadro del dibattito parlamentare relativo al progetto di legge federale sulle lingue (cfr. *supra ad* domanda n. 5, n. 111ss). Come già menzionato, la Commissione legislativa che ha adottato questo progetto ha proposto a leggera maggioranza (12 voti contro 10 e un'astensione) che la prima lingua straniera oggetto di insegnamento sia una lingua nazionale. Il progetto di legge federale sulle lingue sarà presumibilmente discusso nel plenum del Consiglio nazionale nella primavera del 2007.

\*\*\*\*

### **Domanda n. 9:**

*«Vogliate presentare le principali innovazioni della recente revisione della legge sul Gran Consiglio bernese e del suo regolamento e spiegare quali saranno le conseguenze sulla situazione della deputazione romanda al Parlamento cantonale.»*

### **Risposta:**

122. Nell'aprile del 2006, in occasione delle ultime elezioni cantonali, il numero di parlamentari in seno al Gran Consiglio bernese è passato da 200 a 160. Questa riduzione era stata approvata dal corpo elettorale nel settembre del 2002. Il Cantone è ora diviso in otto circoli elettorali. Il numero di mandati in ognuno di essi viene stabilito in funzione della popolazione. Soltanto il Giura bernese (tre distretti francofoni) si è visto nuovamente garantito i dodici seggi di cui disponeva in precedenza. Inoltre alla minoranza francofona del nuovo circolo elettorale bilingue Bienne-Seeland è garantita una rappresentazione proporzionale.

Inoltre, da quest'anno il presidente della «Deputazione» francofona<sup>101</sup> è automaticamente membro dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio. L'Ufficio presidenziale nomina i membri e i presidenti delle commissioni speciali su proposta dei gruppi parlamentari. In particolare, esso determina i risultati dei voti e delle elezioni del Gran Consiglio, decide dell'urgenza degli interventi parlamentari, esamina e approva i messaggi del Gran Consiglio in vista delle votazioni popolari, e statuisce sulle domande di informazione presentate dai deputati.

Per il resto, le altre disposizioni della legge sul Gran Consiglio e del suo regolamento che conferiscono alla delegazione francofona dei diritti particolari restano immutate.

123. Indipendentemente dalla legislazione sul Gran Consiglio, occorre inoltre ricordare che una legge sullo statuto particolare del Giura bernese e sulla minoranza francofona del distretto bilingue di Bienne («Loi sur le statut particulier», LStP) è stata adottata nel settembre del 2004 ed è entrata in vigore il 1° gennaio del 2006<sup>102</sup>. Questo atto normativo sancisce uno statuto particolare per la popolazione del Giura bernese, allo scopo di permetterle di preservare la propria identità, di rafforzare la propria particolarità linguistica e culturale in seno al Cantone e di partecipare attivamente alla sua vita politica. La legge si prefigge di promuovere il bilinguismo nel distretto di Bienne e di migliorare la situazione della popolazione francofona in quanto minoranza linguistica e culturale. Essa mira inoltre a contribuire a rafforzare la coesione all'interno del Cantone. La LStP istituisce due nuove autorità regionali: da una parte, il Consiglio del Giura bernese, composto da 24 membri eletti mediante scrutinio proporzionale contemporaneamente al rinnovo generale ordinario del Gran Consiglio; dall'altra, il Consiglio degli affari francofoni del distretto bilingue di Bienne. Tenuto conto delle competenze conferite a questi organi per trattare direttamente con le unità amministrative dei Cantoni o delle regioni vicine in materia di coordinazione scolastica, come pure nelle questioni riguardanti la lingua, la cultura e l'amministrazione di istituzioni

---

<sup>101</sup> La «Deputazione» rappresenta gli interessi del Giura bernese e della popolazione francofona del circolo elettorale di Bienne-Seeland in seno al Gran Consiglio. Formata dalle deputate e dai deputati del Giura bernese e dalle deputate e dai deputati francofoni del circolo elettorale di Bienne-Seeland, essa può chiedere che si voti separatamente nelle questioni che concernono specificatamente le minoranze francofone: se decisioni del Gran Consiglio non ottengono la maggioranza dei voti espressi dalla Deputazione, questa può chiedere che sia votata un'altra normativa. La questione è allora rinviata al Consiglio esecutivo, ossia al Governo («veto sospensivo»).

<sup>102</sup> Cfr. copia in allegato.



Comuni (unicamente per il Consiglio del Giura bernese), si tratta anche, sulla scorta della nuova legge, di rafforzare lo statuto della minoranza francofona del Canton Berna nelle sue relazioni verso l'esterno.