



Strasburgo, 29 febbraio 2008

Restreint  
ACFC//OP/II(2008)002

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

### Secondo parere sulla Svizzera, adottato il 29 febbraio 2008

#### RIASSUNTO

La protezione delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche è altamente elevata in Svizzera grazie agli accordi istituzionali e al sistema federale, i quali garantiscono a tali persone una partecipazione effettiva a tutti i livelli. Negli ultimi anni sono state adottate importanti riforme costituzionali in numerosi Cantoni nonché nuove leggi cantonali e federali. La sicurezza giuridica ne è risultata rafforzata per quanto concerne l'impiego delle lingue in contesti ufficiali. Segnatamente l'italiano e il romancio hanno beneficiato di una maggiore protezione grazie all'adozione di una legislazione di vasta portata a livello federale e nel Cantone dei Grigioni. Occorre ora porre l'accento sull'attuazione di queste nuove garanzie.

Il rigore nell'allestimento dei preventivi applicato in generale nel settore pubblico ha esplicito effetti negativi sulle istituzioni che garantiscono il promovimento dei diritti dell'uomo e dei diritti delle minoranze; inoltre i dibattiti sull'eventuale istituzione di un Ufficio di mediazione o di un'istituzione dei diritti dell'uomo autonoma non hanno ancora dato risultati concreti.

Benché la lingua d'insegnamento e l'insegnamento delle lingue nazionali siano strettamente legati alla ripartizione territoriale tradizionale delle lingue, sono stati compiuti lodevoli sforzi in vista di uno sviluppo intercantonale coordinato dell'insegnamento delle lingue nel ciclo della scuola dell'obbligo. Questo dovrebbe favorire l'acquisizione di competenze linguistiche a una più giovane età in tutti i Cantoni nonché assicurare che lo sviluppo dell'insegnamento dell'inglese non vada a scapito delle lingue nazionali. Tuttavia la situazione generale dei locutori di italiano o di romancio che vivono fuori dalle aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate non risulta sensibilmente migliorata per quanto riguarda l'accesso all'insegnamento delle lingue o le possibilità di beneficiare di un sostegno culturale e linguistico.

Lo sviluppo dell'uso quotidiano dell'italiano e del romancio in contesti ufficiali è essenziale affinché il Cantone dei Grigioni conservi la sua identità e tale aspetto rappresenta una sfida costante. In tale contesto la nuova legge sulle lingue dovrebbe aiutare le autorità e le minoranze linguistiche interessate a garantire che tali lingue beneficino fattualmente di uno statuto equivalente a quello del tedesco, come disciplina la Costituzione cantonale.

Nel 2006 è stato adottato un rapporto governativo sulla situazione dei nomadi in Svizzera, dal quale traspare per la prima volta lo sforzo di affrontare la problematica in maniera globale. Tuttavia i nomadi continuano a far fronte a numerosi problemi in Svizzera e la preservazione della loro identità risulta posta in dubbio qualora molti di essi siano confrontati con crescenti difficoltà nell'esercizio del loro stile di vita itinerante o semitinerante. Occorre pertanto intensificare gli sforzi affinché i Cantoni creino nuove aree di transito e di stazionamento. È inoltre possibile migliorare la partecipazione dei nomadi nella presa di decisioni, soprattutto a livello cantonale e locale.

**INDICE**

I. OSSERVAZIONI PRINCIPALI.....	4
Procedura di controllo .....	4
Quadro istituzionale e legislativo .....	4
Discriminazione .....	5
Relazioni interetniche.....	5
Educazione .....	6
Preservazione dell'identità dei nomadi .....	6
Partecipazione .....	7
II. COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI .....	8
Articolo 3 della Convenzione-quadro .....	8
Articolo 4 della Convenzione-quadro .....	10
Articolo 5 della Convenzione-quadro .....	13
Articolo 6 della Convenzione-quadro .....	20
Articolo 9 della Convenzione-quadro .....	24
Articolo 10 della Convenzione-quadro .....	26
Articolo 11 della Convenzione-quadro .....	29
Articolo 12 della Convenzione-quadro .....	30
Articolo 13 della Convenzione-quadro .....	32
Articolo 14 della Convenzione-quadro .....	33
Articolo 15 della Convenzione-quadro .....	37
Articoli 17 e 18 della Convenzione-quadro .....	41
III. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE .....	42
Evoluzioni positive.....	42
Motivi di preoccupazione.....	42
Raccomandazioni .....	43

**COMITATO CONSULTIVO DELLA CONVENZIONE–QUADRO PER LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI****SECONDO PARERE SULLA SVIZZERA**

1. Il Comitato consultivo ha adottato il presente parere lo scorso 29 febbraio 2008, conformemente all'articolo 26 (1) della Convenzione–quadro e alla norma 23 della Risoluzione (97) 10 del Comitato dei Ministri. Le conclusioni si fondano sulle informazioni figuranti nel Rapporto statale (qui di seguito denominato « rapporto statale ») ricevuto il 31 gennaio 2008, su altre fonti scritte nonché sulle informazioni ottenute dal Comitato consultivo in seguito ai contatti governativi e non governativi in occasione della visita a Berna e a Friburgo tenutasi dal 19 al 21 novembre 2007.
2. Il seguente capitolo I contiene le principali osservazioni del Comitato consultivo sulle questioni essenziali relative all'attuazione della Convenzione–quadro in Svizzera. Tali osservazioni corrispondono a quelle contenute nella rassegna dettagliata di ciascun articolo figurante nel capitolo II, concernente le disposizioni della Convenzione–quadro, in merito alle quali il Comitato consultivo evidenzia questioni di fondo.
3. Questi due capitoli fanno spesso riferimento alle evoluzioni positive successive alle osservazioni relative al primo ciclo di controlli della Convenzione–quadro, contenute nel primo parere del Comitato consultivo sulla Svizzera adottato il 20 febbraio 2003 e nella Risoluzione del Comitato dei Ministri adottato il 10 dicembre 2003.
4. Le osservazioni conclusive figuranti nel capitolo III potrebbero fungere da base per le prossime conclusioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri relative alla Svizzera.
5. Il Comitato consultivo si rallegra di proseguire il suo dialogo con le autorità svizzere e con i rappresentanti delle minoranze nazionali nonché con altri attori coinvolti nell'attuazione della Convenzione–quadro. Esso incoraggia vivamente le autorità a pubblicare il presente parere dopo il suo ricevimento, al fine di promuovere un processo trasparente che permetta il coinvolgimento di tutti gli attori interessati.

## I. OSSERVAZIONI PRINCIPALI

### Procedura di controllo

6. La Svizzera ha mantenuto un approccio costruttivo nell'ambito della procedura di controllo della Convenzione–quadro. Su iniziativa del Governo, il primo parere del Comitato consultivo è stato reso pubblico prima dell'adozione della Risoluzione corrispondente da parte del Comitato dei Ministri. I risultati dei controlli sono quindi stati comunicati ai rappresentanti delle minoranze, alle autorità cantonali e agli attori della società civile, segnatamente per il tramite di Internet. Le autorità federali hanno tradotto il testo del primo parere in tedesco e in italiano. Benché sia stato purtroppo presentato con un ritardo di due anni, il secondo rapporto è stato accuratamente elaborato coinvolgendo un ampio ventaglio di collaboratori fra cui i rappresentanti delle minoranze e delle ONG.
7. Le conclusioni dei controlli della Convenzione–quadro sono parimenti menzionati nel Rapporto sulla situazione dei nomadi in Svizzera, adottato dal Governo nell'ottobre 2006. Tale rapporto contiene commenti critici e proposte intesi a migliorare la situazione dei nomadi in Svizzera, in particolare nelle aree di stazionamento e di transito. Benché proponga misure che non sono verosimilmente in grado di correggere la situazione dei nomadi, il rapporto in sé e gli influssi da esso esercitati rappresentano un progresso significativo poiché riconoscono la gravità dei problemi cui i nomadi sono confrontati ed esprimono una ferma volontà di porvi rimedio.
8. Sono emerse lacune quanto agli sforzi tesi a sensibilizzare le autorità nei riguardi della Convenzione–quadro. Un esempio in tal senso è dato dall'assenza di un seminario in materia di controlli. Inoltre, a prescindere dalla problematica dei nomadi, nel far fronte ai problemi delle persone appartenenti alle minoranze le autorità non sembrano aver fatto ampio uso della Convenzione–quadro e dei risultati dei controlli.

### Quadro istituzionale e legislativo

9. Negli ultimi anni in numerosi Cantoni hanno avuto luogo notevoli riforme istituzionali e sono state adottate nuove leggi federali e cantonali importanti. Il quadro istituzionale e legislativo che protegge le persone appartenenti alle minoranze è andato di conseguenza consolidandosi e in merito all'uso delle lingue si è rafforzata la sicurezza giuridica. L'italiano e il romancio in particolare risultano oggi maggiormente protetti da normative d'ampia portata, adottate a livello federale e nel Cantone dei Grigioni. Benché la Svizzera continui ad attribuire particolare importanza alla ripartizione tradizionale delle sue lingue, il principio di territorialità risulta ora applicato in maniera più pragmatica, perlomeno lungo la frontiera linguistica dei Cantoni di Friburgo, Berna e Vallese.
10. In futuro s'imporranno importanti sforzi affinché siano attuate con successo le garanzie iscritte nella nuova legislazione, segnatamente quelle incluse nella legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione fra le comunità linguistiche; questa normativa dovrebbe rendere possibile l'instaurazione di nuove forme di sostegno alle iniziative culturali e linguistiche, segnatamente nell'ambito delle ricerche sul plurilinguismo e sul suo promovimento al di là delle frontiere linguistiche esistenti. La situazione dei locutori dell'italiano e del romancio che vivono fuori dalle zone in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate non appare sensibilmente migliorata quanto alla possibilità di benefi-

ciare di un sostegno culturale e linguistico, segnatamente in termini di accesso all'insegnamento delle lingue.

11. Nonostante i notevoli risultati menzionati, in materia di nomadi non si nota alcun miglioramento di ordine legislativo. I dibattiti sull'inclusione di una disposizione nel disegno di legge sulla promozione della cultura mirante ad aiutare i nomadi a vivere conformemente alla loro cultura sono proseguiti senza tuttavia approdare ad esiti concreti. A dispetto delle richieste formulate dagli interessati a più riprese, non è stata prevista l'introduzione di garanzie legislative complementari – anche nel settore della pianificazione del territorio – necessarie al fine di creare nuove aree di transito e di facilitare lo stazionamento dei nomadi per brevi soggiorni.

### **Discriminazione**

12. La Svizzera ha completato ulteriormente la sua legislazione settoriale aggiungendovi clausole di non discriminazione e del bisogno. Le autorità non prevedono tuttavia di elaborare una legislazione antidiscriminatoria completa. In taluni settori chiave come quelli dell'alloggio, dell'impiego, dell'accesso ai luoghi pubblici e della fornitura dei servizi persiste l'assenza di disposizioni vietanti la discriminazione. Le statistiche e i lavori di ricerca sulla frequenza degli atti discriminatori nella prassi sono ancora rari, soprattutto nei settori non ancora coperti dalla legislazione antidiscriminatoria settoriale.
13. I recenti sviluppi intervenuti nel quadro istituzionale della lotta contro la discriminazione lasciano intuire che la situazione si è degradata. Un esempio in tal senso è dato dai considerevoli tagli budgetari subiti dalla Commissione federale contro il razzismo e dai cambiamenti operati nella composizione di siffatta commissione, la quale aveva ottenuto risultati soddisfacenti esercitando un ruolo incisivo nell'ambito della lotta contro la xenofobia, l'intolleranza e la discriminazione razziale. Tale commissione ha così dovuto ridurre le sue attività operative e la rappresentanza delle ONG in seno ad essa nonché limitare la presenza di esponenti delle diverse comunità religiose. Più in generale, le misure lineari di economia budgetaria prese nel settore sembrano interessare indistintamente le istituzioni che assicurano la promozione dei diritti dell'uomo e dei diritti delle minoranze – soprattutto le istituzioni dei nomadi – nonostante che la Svizzera abbia assunto impegni internazionali in materia. Parimenti, le discussioni sull'eventuale creazione di un ufficio di mediazione e/o di un'istituzione dei diritti dell'uomo indipendente non sono ancora terminate a causa segnatamente delle incidenze budgetarie che questo genere di progetti implica.

### **Relazioni interetniche**

14. I rapporti tra locutori del tedesco, rispettivamente del francese, dell'italiano e del romancio sono stati caratterizzati da un elevato grado di tolleranza. Gli sforzi volti a rafforzare la tolleranza tra le popolazioni sedentarie e i nomadi sono proseguiti e la necessità di promuovere la comprensione reciproca è stata particolarmente sottolineata nel lodevole rapporto sulla situazione dei nomadi adottato dal Governo nel 2006. Malgrado siffatti sforzi e i risultati ottenuti i nomadi sono tuttora vittime di stereotipi negativi, anche da parte dei media. Benché la situazione delle persone appartenenti alla comunità ebraica sia generalmente ritenuta positiva, segnatamente in termini di integrazione, i membri di tali comunità risultano essere le vittime più frequenti della discriminazione razziale.

15. Gli episodi di razzismo, xenofobia e intolleranza soprattutto nei confronti di richiedenti l'asilo, di rifugiati nonché di taluni gruppi di stranieri e musulmani vengono costantemente denunciati anche da parte degli organi del Consiglio d'Europa. In taluni casi tali gruppi sono stati stigmatizzati nei discorsi politici, com'è stato il caso della campagna elettorale condotta nel 2007. In attesa dell'entrata in vigore della modifica recentemente adottata alla legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, non cessano di essere segnalati esempi puntuali di rifiuti irragionevoli o non motivati di naturalizzazione, principalmente a danno di persone originarie dei Balcani o di musulmani.

## **Educazione**

16. Lo sviluppo coordinato dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo è migliorato sensibilmente e ha lo scopo di promuovere in tutti i Cantoni la padronanza delle lingue in età precoce, tenuto conto che l'insegnamento dell'inglese non deve sfavorire l'apprendimento delle lingue nazionali. Considerando che la lingua d'istruzione e l'insegnamento delle lingue nazionali sono legati alla ripartizione tradizionale delle lingue, si conterebbero sei Cantoni che non offrono corsi facoltativi d'italiano prima della fine della scuola dell'obbligo. Occorrerebbe quindi prevedere un aumento dell'attuale offerta di corsi facoltativi di italiano, in modo tale da rispondere meglio alle necessità della minoranza italoфона, segnatamente nelle grandi città dove vivono numerosi locutori dell'italiano. A tale riguardo occorre raccogliere le statistiche più affidabili e comparabili, incluse quelle sulla disponibilità dei corsi di lingue, quali i corsi d'italiano fuori dai Cantoni del Ticino e dei Grigioni, nonché la loro effettiva fruizione.
17. La nuova legge cantonale grigionese sulle lingue rafforza sensibilmente la posizione dell'italiano e del romancio nei settori dell'insegnamento, in particolare nei Comuni in cui queste lingue sono minacciate. Occorre continuare a fare in modo che tali garanzie legislative trovino applicazione attraverso un dialogo permanente tra le autorità cantonali e comunali, tenuto conto della situazione generale delle lingue nei Grigioni.
18. In considerazione della difficoltà a conciliare – in seno alla comunità jensch – gli interessi delle persone che auspicano di impiegare la propria lingua unicamente allo scopo di comunicare tra loro con gli interessi delle persone favorevoli a che tale lingua sia sorretta da una politica culturale più ampia nel settore dell'insegnamento, occorre che la Confederazione prosegua i suoi sforzi intesi a promuovere la lingua jensch in stretta collaborazione con i diversi rappresentanti della comunità interessata.

## **Preservazione dell'identità dei nomadi**

19. Il Consiglio consultivo si rallegra delle evoluzioni positive riscontrate dal primo ciclo di controlli in poi. Ad esempio, nel suo rapporto del 2006 sulla situazione dei nomadi in Svizzera il Governo ha compiuto per la prima volta grandi sforzi al fine di affrontare la tematica dei nomadi in Svizzera nella sua globalità. Inoltre, in una sua decisione importante, il Tribunale federale ha riconosciuto per la prima volta che la vita in carovana costituisce un elemento essenziale dell'identità dei nomadi, le cui necessità differiscono da quelle della popolazione sedentaria. Notevoli progressi sono stati osservati dall'entrata in vigore, nel 2003, della legge federale sul commercio itinerante, che facilita considerevolmente l'esercizio delle attività tradizionali associate a modalità della vita nomade.

20. Nonostante questi risultati positivi il Comitato consultivo valuta che la situazione dei nomadi in Svizzera nel suo insieme sia tutt'ora motivo di viva preoccupazione. La preservazione della loro identità è posta in dubbio dal fatto che sono in parecchi ad accusare crescenti difficoltà nella pratica delle usanze di vita itinerante o semitinerante. La mancanza di aree di stazionamento e di transito permane allarmante in Svizzera e il loro numero è addirittura diminuito dal primo ciclo di controlli, sebbene le esigenze dei nomadi a tale riguardo siano state riconosciute. Finora i Cantoni non hanno pressoché dato seguito all'importante decisione del Tribunale federale. In numerosi Cantoni le proposte di creazione di nuove aree sono state bloccate o ritirate a causa delle reazioni negative di una parte della popolazione locale e (o) di diversi gruppi di pressione nei Comuni interessati. In assenza di sufficienti incentivi finanziari o giuridici, le misure federali quali la ridestinazione di terreni militari appartenenti alla Confederazione non hanno dato finora risultati tangibili. In tale ambito occorre sviluppare un vero e proprio coordinamento degli sforzi a livello intercantonale, sostenuto dall'appoggio attivo della Confederazione.

### **Partecipazione**

21. Va tenuta costantemente presente la necessità di garantire una più vasta rappresentanza latina<sup>1</sup> in seno all'amministrazione federale, soprattutto nell'ambito delle assunzioni a tutti i livelli di francofoni, italo-foni e locutori del romancio, ai fini di una equa rappresentanza delle minoranze linguistiche negli Uffici federali sia nei posti quadro sia sull'insieme dei collaboratori. In tal senso è necessario porre rimedio all'attuale assenza di dati qualitativi affidabili concernenti la rappresentanza delle minoranze latine nei posti dirigenziali dei diversi Dipartimenti e Uffici federali.
22. I meccanismi di partecipazione dei nomadi andrebbero migliorati. Benché la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e l'Associazione dei nomadi si siano rivelate utili quali canali di comunicazione con le autorità federali, è possibile rafforzare siffatte istituzioni e prevedere di istituirne altre a livello cantonale. Le autorità sono di conseguenza invitate ad estendere le competenze della Fondazione e a rafforzare la posizione – attualmente minoritaria – dei nomadi nel suo consiglio d'amministrazione. Occorre inoltre consolidare la struttura finanziaria della Fondazione e dell'Associazione dei nomadi, ciascuna delle quali ha sofferto negli ultimi anni di tagli ai preventivi. Malgrado i lodevoli sforzi di coordinamento compiuti dalla Fondazione nell'intento di meglio rispondere alle necessità di transito e di stazionamento dei nomadi, si constata un'evidente assenza di coordinamento a livello dei Cantoni nonché la mancanza di un forum istituzionale decisionale in seno al quale tali questioni potrebbero essere esaminate periodicamente. Tanto sul piano cantonale quanto su quello comunale non esiste un meccanismo specifico che permetta di consultare in modo sistematico i nomadi, ad esempio in materia di pianificazione del territorio o d'insegnamento.

---

<sup>1</sup> Questa espressione include le persone appartenenti alle minoranze francofona, italo-fona e romancia.

## II. COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI

### Articolo 3 della Convenzione–quadro

#### Definizione dell'espressione « minoranze nazionali »

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

23. Nel suo primo parere il Comitato consultivo ha osservato che le autorità avevano formulato una dichiarazione<sup>2</sup> in occasione della ratifica della Convenzione–quadro e si è rallegrato del fatto che il principio di territorialità non implicasse il rifiuto dello statuto di persone appartenenti ad una minoranza nazionale alle persone che fanno parte di una minoranza e vivono al di fuori dell'area in cui la loro lingua è tradizionalmente parlata<sup>3</sup>. Il comitato consultivo ha inoltre invitato le autorità a non interpretare la loro dichiarazione in modo troppo rigido al fine di rispondere segnatamente ai bisogni dei locutori dell'italiano e del romancio che hanno abbandonato le aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate. La territorialità delle lingue non implica pertanto il misconoscimento della qualità di persone appartenenti ad una minoranza alle persone che fanno parte delle minoranze francofona, italo-fona o romancia e vivono al di fuori delle regioni in cui la loro lingua è tradizionalmente parlata.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

24. Come evidenziato dal Governo nel rapporto statale, la dichiarazione include una definizione aperta che permetterebbe l'attuazione di un processo dinamico suscettibile di proteggere le persone appartenenti ad altri gruppi per quanto siffatte persone rispondano ai criteri definiti in siffatta dichiarazione. Secondo le autorità potrebbe essere il caso dei cittadini svizzeri appartenenti ad altre comunità religiose quali ad esempio i musulmani<sup>4</sup>.
25. Dalla giurisprudenza e dalla prassi degli ultimi anni emerge che le autorità hanno accordato più facilmente agli allievi l'autorizzazione di seguire un insegnamento primario

---

<sup>2</sup> « La Svizzera dichiara che in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione–quadro i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua. La Svizzera dichiara che le 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 ».

<sup>3</sup> Le autorità svizzere ritengono che le persone appartenenti alle minoranze linguistiche nazionali, vale a dire quelle che parlano francese, italiano o romancio siano protette sulla base della Convenzione–quadro e che le persone appartenenti alla minoranza germanofona residente in taluni Cantoni come quello di Friburgo o del Vallese possono anche essere protetti dalla Convenzione–quadro, trattandosi di una minoranza numerica. Esse considerano inoltre che una tale protezione includa anche le persone appartenenti alla comunità ebraica nonché i nomadi. In occasione del censimento del 2000 il 63,7% degli interpellati hanno dichiarato che la loro lingua principale fosse il tedesco, il 20,4% il francese mentre il 6,5% l'italiano, lo 0,5% il romancio e il 9% un'altra lingua. Per contro non esistono statistiche ufficiali concernenti le persone appartenenti alla comunità dei nomadi, ma le autorità valutano il loro numero tra 25 000 e 30 000, compresi i 4–5 000 che hanno mantenuto uno stile di vita itinerante o semitinerante. Le stime presentate dai nomadi medesimi superano leggermente tali cifre.

<sup>4</sup> Secondo il censimento del 2000 i cattolici rappresentavano il 41,8% della popolazione, i protestanti il 35,3%, i musulmani il 4,3%, i cristiani ortodossi l'1,8%, gli ebrei lo 0,2%, i cattolici cristiani lo 0,2% e gli altri, compresi i non dichiarati, il 16,4%.



in una lingua minoritaria che non corrisponde alla lingua ufficiale del loro Comune di residenza. Questo mostra che, benché la Svizzera continui ad attribuire notevole importanza alla ripartizione territoriale tradizionale delle lingue, il principio di territorialità appare ora applicato in modo più pragmatico, perlomeno alla frontiera linguistica nei Cantoni di Friburgo, Berna e del Vallese (cfr. i commenti concernenti gli articoli 5 e 14 qui di seguito).

#### b) Questioni non risolte

26. Mentre lungo la frontiera linguistica la situazione appare migliorata per i germanofoni e i francofoni, lo stesso non si può dire per i locutori dell'italiano e del romancio i quali, per cogliere opportunità di formazione o d'impiego nelle grandi città situate a nord delle Alpi come Zurigo, Berna o Ginevra si sono allontanati dalle aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate, ossia i Cantoni del Ticino e dei Grigioni. Le possibilità di seguire corsi d'italiano e di romancio nell'ambito dell'insegnamento pubblico sono ancora limitate anche nelle grandi città dove la popolazione che parla l'italiano e/o il romancio rappresenta una presenza più significativa (cfr. commenti concernenti l'articolo 14 qui di seguito).

#### *Raccomandazione*

27. Le autorità proseguono i loro sforzi al fine di rispondere meglio alle esigenze delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, anche al di fuori dalle aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate. In tale contesto, esse sono invitate ad attribuire una maggiore attenzione alla situazione dei locutori dell'italiano e del romancio che vivono nelle grandi città, segnatamente nell'ambito dell'educazione.

#### **Criterio della cittadinanza**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

28. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha esortato le autorità a prevedere l'inclusione di persone appartenenti ad altri gruppi, compresi i non cittadini, nell'applicazione di ogni singolo articolo della Convenzione–quadro.

##### *Situazione attuale*

29. Come osservato dal Governo nel suo rapporto statale, la Svizzera ha già parzialmente concretizzato l'invito del Comitato consultivo di cui sopra. Rammentando che la dichiarazione permane molto rigorosa escludendo letteralmente tutti gli stranieri da qualsiasi tipo di protezione, il Comitato consultivo nota con soddisfazione che le autorità accettino il fatto che taluni diritti, quali quelli enunciati agli articoli 8, 9 (1) e 10 (1) della Convenzione–quadro, siano garantiti in quanto disposizioni minime ai non cittadini che non sono considerati come appartenenti alle minoranze nazionali ai sensi della dichiarazione svizzera.
30. Il Comitato consultivo si rallegra del fatto che, nonostante l'iscrizione esplicita del criterio di cittadinanza nella dichiarazione svizzera, le autorità federali e cantonali competenti adottino nella prassi un approccio tale da coinvolgere il maggior numero possibile di persone negli sforzi miranti ad aumentare il numero di aree di stazionamento e di transito disponibili per i nomadi: sembra che un certo numero di Roms stranieri beneficino di tali installazioni e che le autorità tengano effettivamente in linea di conto le loro

esigenze specifiche in materia, esigenze che differiscono in ampia misura da quelle dei nomadi svizzeri (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 qui di seguito).

#### *Raccomandazioni*

31. Le autorità potrebbero intensificare il dialogo con le persone appartenenti ai gruppi che non sono coperti dalla dichiarazione svizzera. A tale riguardo il Comitato consultivo osserva che gli Stati contraenti sono tenuti a promuovere il rispetto e la comprensione reciproci nonché la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio.
32. Le autorità dovrebbero stabilire un approccio viepiù aperto sul piano legislativo, politico e pragmatico in merito al criterio di cittadinanza, segnatamente nell'esame dei problemi che interessano i nomadi.

### **Articolo 4 della Convenzione–quadro**

#### **Evoluzioni legislative nei settori di discriminazione**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

33. Nel suo primo parere il Comitato consultivo invitava le autorità svizzere a prevedere l'adozione di una legislazione più completa contro la discriminazione e a raccogliere sistematicamente dati statistici in materia di discriminazione.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

34. Nei casi in cui lo hanno ritenuto opportuno, le autorità federali hanno completato ulteriormente la legislazione settoriale mediante disposizioni in materia di non discriminazione. I controlli concernenti l'applicazione dell'articolo 261*bis* del Codice penale vietante la « discriminazione razziale » sono proseguiti: statistiche dettagliate e pubbliche sono facilmente disponibili mediante una base di dati regolarmente aggiornata dalla Commissione federale contro il razzismo.

#### b) Questioni non risolte

35. Allo stato attuale le disposizioni in materia di lotta contro la discriminazione sono scarse e isolate e le autorità non intendono elaborare una legislazione antidiscriminatoria esaustiva. Il Comitato consultivo si rammarica dell'assenza persistente di disposizioni specifiche contro la discriminazione in taluni settori essenziali quali l'alloggio, l'impiego, l'accesso ai luoghi pubblici e le prestazioni di servizi<sup>5</sup>.
36. Eccetto che nel caso delle disposizioni penali, le statistiche e le ricerche concernenti la frequenza degli atti discriminatori permangono rare nella prassi. In tale ambito come anche in quello dell'educazione e della rappresentanza nel pubblico impiego sarebbero parimenti necessari dati complementari ripartiti secondo l'età e il sesso, affinché le autorità siano sostenute nell'elaborazione di misure favorevoli alle persone appartenenti alle minoranze (cfr. commenti relativi agli articoli 14 e 15 qui di seguito).

---

<sup>5</sup> Cfr. il terzo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo del 27 giugno 2003, §§ 13–15.

37. Destano preoccupazioni giustificate gli attuali dibattiti sull'eventuale soppressione dell'articolo 261bis del Codice penale o sulla possibilità di ridurne la portata in modo tale che la sua applicazione non sollevi problemi di ordine pratico e non si riveli talvolta in contrasto con il principio della libertà di espressione.

*Raccomandazione*

38. Le autorità dovrebbero continuare a lottare fermamente contro la discriminazione razziale sulla base di adeguate disposizioni penali nonché a sviluppare la legislazione antidiscriminatoria nei settori essenziali dell'alloggio, dell'impiego, dell'accesso ai luoghi pubblici e della messa a disposizione di servizi. La Svizzera dovrebbe parimenti introdurre misure più elaborate al fine di assicurare gli sviluppi successivi in tali settori.

**Quadro istituzionale della lotta contro la discriminazione**

*Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

39. Nel suo primo parere il Comitato consultivo si è rallegrato del ruolo positivo esercitato dalla Commissione federale contro il razzismo e dell'istituzione di un servizio di lotta contro il razzismo. Nel contempo esso ha invitato le autorità a fornire tutto il sostegno necessario a tali organismi e ad esaminare con la massima cura le proposte presentate da tali istituzioni per rafforzare la lotta contro il razzismo e l'intolleranza.

*Situazione attuale*

a) Evoluzioni positive

40. La Commissione federale contro il razzismo ha continuato a pubblicare e a sostenere lavori di ricerca, studi e documenti scritti di elevata qualità su tematiche quali la riforma prevista delle procedure di naturalizzazione, le modifiche alla legislazione in materia d'asilo, il dibattito in corso sull'articolo 261bis del Codice penale, lo spazio riservato agli stranieri e alle minoranze etniche nei media durante la campagna elettorale del 2007 o la situazione dei nomadi. Un rappresentante dei nomadi è stato nominato in seno alla Commissione federale contro il razzismo.
41. Dal 2004 sono state presentate proposte parlamentari miranti ad esaminare l'istituzione di un organismo per i diritti dell'uomo indipendente a livello federale mentre il Governo sta attualmente valutando gli strumenti appropriati per sviluppare tali proposte.

b) Questioni non risolte

42. Nonostante che la Commissione federale contro il razzismo eserciti un ruolo centrale e offra un contributo rilevante nella lotta contro la discriminazione razziale, la sua esistenza futura è costantemente posta in dubbio, anche in seno al Parlamento. Nel gennaio 2008 il Governo ha ricomposto la Commissione riducendone da 19 a 15 il numero dei membri. Tale ridimensionamento è stato oggetto di critiche in quanto suscettibile di ridurre in maniera significativa la rappresentanza delle ONG e la diversità religiosa in seno alla Commissione. Inoltre il preventivo globale di tale commissione è stato ridotto passando da 176 000 franchi svizzeri nel 2007 a 155 000 franchi nel 2008. Quest'evoluzione negativa rischia di limitare la capacità d'intervento di tale organismo.

43. Nel febbraio 2004 il Parlamento ha deciso di interrompere i lavori inerenti all'elaborazione di una legge federale sull'istituzione di un Ufficio di mediazione, segnatamente a causa delle implicazioni finanziarie che una simile istituzione comporterebbe.

*Raccomandazione*

44. La Svizzera dovrebbe correggere l'attuale tendenza ad indebolire e a ridurre le istituzioni e gli strumenti esistenti per la difesa dei diritti dell'uomo e la lotta contro la discriminazione razziale. Occorrerebbe al contrario compiere chiari sforzi al fine di rafforzare le istituzioni esistenti, segnatamente mediante la creazione di un organismo dei diritti dell'uomo indipendente.

**Situazione in materia di discriminazione e di uguaglianza**

*Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

45. Il Comitato consultivo aveva notato con soddisfazione nel suo primo parere che erano state adottate una serie di misure positive destinate a promuovere l'uguaglianza piena ed effettiva – segnatamente in favore degli italofoeni e dei romanci – nei settori linguistico, culturale e mediatico. Esso ha espresso viva preoccupazione riguardo alla discriminazione indiretta subita dai nomadi in materia di pianificazione del territorio, di polizia edilizia e di disciplinamento del commercio e ha chiesto l'attuazione di nuove misure in tali settori.

*Situazione attuale*

a) Evoluzioni positive

46. La situazione delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche è rimasta invariata e nessun caso di discriminazione nei confronti di tali persone è stato segnalato. Numerose misure positive sono state adottate<sup>6</sup> e potrebbero essere sviluppate e sostenute dalla nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche.
47. Il Comitato consultivo si felicita per la pubblicazione, nell'ottobre 2006, di un rapporto esaustivo allestito dal Governo sulla situazione dei nomadi in Svizzera. Sottoposto all'esame del Parlamento, siffatto rapporto esamina in maniera approfondita la situazione attuale dei nomadi in Svizzera e le diverse forme di discriminazione cui esse sono confrontate. Il rapporto include misure nazionali di lotta contro la discriminazione e per il miglioramento delle condizioni di vita dei nomadi.

b) Questioni non risolte

48. Nella prassi i nomadi permangono confrontati a numerosi casi di discriminazione, in particolare in merito agli ostacoli giuridici e amministrativi che impediscono loro di stazionare le loro carovane al fine di vivere secondo le loro usanze di vita itinerante. Benché il rapporto governativo del 2006 proponesse misure destinate a rimediare a tale situazione, per ora nessun miglioramento significativo è stato rilevato.

---

<sup>6</sup> Questo genere di misure è stato adottato principalmente nei settori della lingua e della cultura nonché in quello dei media, come testimonia la chiave di ripartizione finanziaria della Società svizzera di radiodiffusione (SSR) che attribuisce un finanziamento preferenziale mediante il canone in favore dei programmi diffusi in francese, in italiano e in romancio.

*Raccomandazione*

49. S'impone un'azione più risoluta al fine di elaborare misure concrete destinate a risolvere i problemi persistenti di discriminazione di cui sono vittime i nomadi; tali problemi riguardano in particolare le loro condizioni abitative necessarie allo stile di vita itinerante.

**Articolo 5 della Convenzione–quadro****Quadro giuridico e istituzionale per la protezione delle minoranze***Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

50. Nel suo primo parere il Comitato consultivo notava che la Costituzione federale non conteneva disposizioni specifiche per tutelare le minoranze, ma riconosceva che le minoranze erano protette in gran parte dal sistema istituzionale e dal federalismo, il quale permette ai Cantoni di rispondere ai bisogni specifici della loro popolazione, segnatamente nell'ambito culturale. Il Comitato osservava inoltre che l'esistenza di un insieme di disposizioni costituzionali e legali importanti nel contesto linguistico, sia sul piano federale sia su quello cantonale, garantiva un livello di protezione elevato alle persone appartenenti alle minoranze linguistiche. Esso rilevava tuttavia che il mantenimento del romancio e dell'italiano nel Cantone dei Grigioni era minacciato e che una legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione doveva ancora essere adottata affinché si potesse assicurare l'applicazione a tutti gli effetti dell'articolo 70 della Costituzione federale.

*Situazione attuale*

## a) Evoluzioni positive

51. Il Comitato consultivo si rallegra dell'adozione, nell'ottobre 2007, della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione fra le comunità linguistiche<sup>7</sup>. Siccome non è stato indetto un referendum, tale legge dovrebbe entrare in vigore entro breve termine. Benché la Confederazione abbia già applicato, nel quadro delle sue competenze generali, la maggior parte degli obiettivi e principi iscritti in tale normativa, l'importanza di questo nuovo testo normativo va comunque sottolineata. La sua adozione è il risultato di un processo difficile sul piano politico e testimonia il solido consenso finalmente raggiunto sulla questione delicata dell'insegnamento delle lingue quale settore che rientra ampiamente nella competenza dei Cantoni (cfr. i commenti inerenti all'articolo 14 qui di seguito). La legge menzionata dovrebbe esplicitare effetti positivi sulla situazione delle persone appartenenti alle minoranze, segnatamente italofone e di lingua romancia.
52. Nel Cantone dei Grigioni sono stati realizzati importanti progressi dal profilo delle garanzie legislative inerenti alla situazione del romancio e dell'italiano. Una nuova Costituzione cantonale è stata adottata il 18 maggio 2003 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Il suo articolo 3<sup>8</sup> enuncia principi importanti sullo statuto del romancio e

<sup>7</sup> La legge include una serie di misure innovative e concrete miranti a promuovere il plurilinguismo individuale e istituzionale. Parimenti promuove l'apprendimento da parte degli stranieri della loro lingua materna. La Confederazione dovrebbe dedicare preventivi globali supplementari per la futura attuazione di questa legge, il che dovrebbe stimolare nuove iniziative cantonali quali la creazione d'istituti destinati a promuovere la ricerca sul plurilinguismo.

<sup>8</sup> L'articolo 3 della Costituzione dei Grigioni è formulato come segue:

“1. Il tedesco, il romancio e l'italiano sono le lingue cantonali e ufficiali equivalenti dei Grigioni.  
2.[...]

dell'italiano e rafforza la cooperazione tra le autorità cantonali e comunali (e dei distretti) nel processo di determinazione della lingua ufficiale a livello locale.

53. In seguito all'adozione di questa nuova Costituzione si è proceduto attivamente all'elaborazione di una legge cantonale esaustiva sulle lingue, mirante ad esplicitare l'articolo 3 della Costituzione federale. Malgrado qualche difficoltà nell'ottobre 2006 è stata adottata una nuova legge sulle lingue. Dopo l'esito positivo di un referendum nel giugno 2007, la legge è entrata recentemente in vigore. Il Comitato consultivo si rallegra delle nuove garanzie previste dalla legge per rafforzare la posizione del romancio e – in misura comunque minore – dell'italiano, incoraggiare il plurilinguismo individuale e istituzionale nonché riconoscere e promuovere il ruolo importante delle principali organizzazioni culturali delle comunità italoфона e romancia (cfr. commenti relativi agli articoli 10 e 14 qui di seguito).
54. Negli ultimi vent'anni sono stati compiuti sforzi allo scopo di porre fine all'erosione del romancio, di rafforzare il suo statuto giuridico nonché incoraggiarne l'utilizzazione pubblica. Questo processo è culminato nel riconoscimento del romancio in quanto lingua ufficiale a livello federale e cantonale con l'approvazione esplicita degli elettori in occasione del referendum, nonostante le complicazioni derivanti dalla coesistenza di cinque idiomi del romancio, ciascuno dei quali presenta forme scritte e orali distinte.
55. Al fine di assicurare la sopravvivenza a lungo termine del romancio, la principale associazione romancia ha sostenuto con le autorità cantonali lo sviluppo del « Rumantsch Grischun » quale nuova lingua comune a tutti i locutori del romancio, indipendentemente dal loro idioma. Trattandosi di una questione delicata per i locutori del romancio, una parte dei quali considera il « Rumantsch Grischun » una creazione artificiale, sono stati compiuti molti sforzi affinché l'opinione pubblica accettasse questa nuova versione della lingua e le persone potessero continuare a utilizzare i loro idiomi. Il « Rumantsch Grischun » è così divenuto la lingua ufficiale utilizzata dalle autorità federali e cantonali, le quali devono però continuare ad accettare le comunicazioni formulate in uno dei cinque idiomi. Nel settore dell'educazione, l'introduzione dei manuali in « Rumantsch Grischun » avviene progressivamente e dal 2007<sup>9</sup> sono disponibili supporti pedagogici in tale lingua. Nella stampa scritta ed elettronica i cinque idiomi sono ancora impiegati salvo nell'ambito delle informazioni transregionali.

#### b) Questioni non risolte

56. Considerata l'importanza globale di mantenere in vita le lingue italiana e romancia per preservare l'identità del Cantone dei Grigioni, si rivela essenziale lo sviluppo della loro utilizzazione nell'ambito quotidiano. Benché il tedesco, il romancio e l'italiano siano ora riconosciuti in quanto lingue nazionali e ufficiali equivalenti a livello cantonale, il Comitato consultivo è stato informato del fatto che l'amministrazione opera quasi esclusivamente in tedesco. Nella prassi l'italiano e il romancio sono quindi essenzialmente lingue di traduzione e i rappresentanti della minoranza italoфона sono del parere che i servizi di traduzione dell'amministrazione cantonale manchino di risorse. È inoltre pos-

---

3. 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 ».

<sup>9</sup> Sulla necessità di incentivare progressivamente l'introduzione del « Rumantsch Grischun » nei supporti pedagogici, cfr. il terzo rapporto del Comitato d'esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sulla Svizzera, del 19 settembre 2007, ECRML(2008)2, §§ 71–74.

sibile aumentare considerevolmente la diffusione di documenti amministrativi in italiano<sup>10</sup> e in romancio destinati al pubblico. Nel settore giudiziario è particolarmente necessario elaborare una terminologia giuridica appropriata in romancio e proporre una formazione linguistica ai giudici e ai cancellieri affinché tale lingua possa essere maggiormente utilizzata<sup>11</sup>.

57. Secondo i rappresentanti delle minoranze interessate la situazione generale dei locutori dell'italiano e del romancio che vivono fuori dalle aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate, ossia dai Cantoni dei Grigioni e del Ticino, non è veramente migliorata quanto alle possibilità di beneficiare di un aiuto culturale e linguistico, segnatamente in termini di accesso all'insegnamento delle lingue. Secondo le stime la popolazione che parla romancio e vive fuori dai Comuni grigionesi nei quali il romancio costituisce la lingua ufficiale, raggiungerebbe una percentuale del 40%. Parimenti, un numero considerevole di italofoeni vive nelle grandi città come Zurigo o Berna: per queste persone risulta difficile preservare e sviluppare la loro lingua e la loro cultura (cfr. commenti relativi all'articolo 14 qui di seguito). Numerose disposizioni della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione fra le comunità linguistiche e della legge sulle lingue dei Grigioni dovrebbe permettere lo sviluppo di nuove forme di sostegno delle iniziative culturali e linguistiche, segnatamente nei settori della ricerca sul plurilinguismo e del promovimento di quest'ultimo al di là delle frontiere linguistiche esistenti.

#### *Raccomandazioni*

58. Affinché sia assicurata l'attuazione completa della nuova legislazione federale sulle lingue andrebbero compiuti sforzi particolari nonché mettere a profitto le nuove possibilità che tale normativa offre per promuovere in modo più incisivo il plurilinguismo, la comprensione reciproca e gli scambi tra le comunità linguistiche.
59. Le autorità del Cantone dei Grigioni<sup>12</sup> dovrebbero continuare ad incoraggiare una maggiore utilizzazione dell'italiano e del romancio, tanto orale quanto scritta da parte del pubblico allargato e in seno all'amministrazione e del potere giudiziario, al fine di assicurare l'uguaglianza tra queste lingue e il tedesco, conformemente alla legge.

#### **Preservazione dell'identità dei nomadi**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

60. Nel suo primo parere il Comitato consultivo aveva espresso la sua preoccupazione riguardo al fatto che soltanto difficilmente il quadro istituzionale e legislativo permette ai nomadi di conservare e sviluppare la loro cultura nonché gli elementi essenziali della loro identità. Il Comitato consultivo sottolineava parimenti che gli ostacoli amministrativi rendessero difficile l'esercizio del commercio itinerante.

##### *Situazione attuale*

###### a) Evoluzioni positive

<sup>10</sup> Secondo un recente studio dell'Università di Zurigo, soltanto il 58% dei moduli amministrativi pubblicati sul sito Internet ufficiale del Cantone dei Grigioni è disponibile anche in italiano.

<sup>11</sup> Su tali questioni cfr. il terzo rapporto del Comitato d'esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sulla Svizzera del 19 settembre 2007, ECRML(2008)2, §§ 75-78.

<sup>12</sup> I riferimenti alle autorità cantonali figuranti nelle raccomandazioni contenute nel presente parere non vanno interpretati quali interferenze sulla ripartizione interna delle competenze iscritte nella Costituzione federale ma piuttosto in quanto tentativo volto ad apportare maggiore chiarezza al lettore del presente parere.

61. Grazie al rapporto del 2006 del Governo sulla situazione dei nomadi in Svizzera, è stato compiuto uno sforzo significativo affinché siffatta situazione fosse affrontata con un approccio globale. Tale rapporto contiene numerose proposte destinate a migliorare le condizioni di vita dei nomadi e attribuisce un'attenzione particolare alle possibilità d'intervento della Confederazione riguardo al problema che colpisce i nomadi in Svizzera, vale a dire la mancanza di aree di stazionamento e di transito. Il rapporto presenta le sue conclusioni e le sue proposte fondandosi a più riprese sulle constatazioni e i commenti inerenti alla situazione dei nomadi che il Comitato consultivo aveva espresso nel primo parere sulla Svizzera.
62. In una sua importante decisione del 28 marzo 2003<sup>13</sup> il Tribunale federale ha riconosciuto per la prima volta che la vita in un'abitazione mobile rappresenta una caratteristica essenziale dell'identità dei nomadi, le cui esigenze si distinguono da quelle della popolazione sedentaria. La decisione pone inoltre l'accento sull'obbligo delle autorità di considerare tali esigenze nelle procedure di pianificazione del territorio.
63. La nuova legge federale sul commercio itinerante è entrata in vigore nel 2003. Essa ingloba tutte le attività commerciali itineranti e tiene conto degli interessi e delle richieste dei nomadi, le cui attività tradizionali permangono strettamente legate alle loro modalità di vita nomade. Le reazioni dei nomadi a questa nuova legge sono state positive e i Cantoni hanno espresso soddisfazione di fronte alla semplificazione delle disposizioni legislative.

#### b) Questioni non risolte

64. La situazione generale dei nomadi – la maggioranza dei quali si considera di discendenza jensisch benché taluni appartengano alle comunità sinti o rom – non sembra essere migliorata in modo significativo dal primo ciclo di controlli. Secondo i rappresentanti di queste comunità, rispetto al passato oggi sarebbe divenuto viepiù difficile preservare le usanze di vita itinerante o semitinerante quali elementi essenziali della loro identità. In tali condizioni occorrerà valutare le conseguenze concrete del rapporto governativo del 2006. Il quadro istituzionale e giuridico si fonda sul federalismo e associa le minoranze linguistiche ad un determinato territorio, complicando nella prassi la mobilità intercantonale necessaria all'esercizio del commercio itinerante, il quale rimane tutt'oggi un'importante attività economica per numerosi nomadi. Il problema cronico dell'assenza di aree di stazionamento e di transito permane a tutt'oggi irrisolto e l'attitudine generale della popolazione e delle autorità locali nei confronti dei nomadi resta ancorata a stereotipi negativi, a discriminazioni e pregiudizi benché le comunità jensisch più piccole come quelle di Buech (Berna) e Châtillon (Friburgo), la cui mobilità si limita a qualche mese all'anno, siano generalmente meglio integrate.
65. L'insufficienza dell'aiuto pubblico destinato ai nomadi e la mancanza di riconoscimento del loro contributo alla società svizzera emergono con evidenza anche dal limitato sostegno finanziario alla Fondazione « Un futuro per i nomadi svizzeri » (qui di seguito : la « Fondazione ») e dal fatto che le autorità non abbiano dato seguito alle proposte della Fondazione. Nonostante i numerosi problemi incontrati dai nomadi, il Parlamento ha respinto nel 2006 una proposta tesa a raddoppiare l'importo del preventivo globale previsto (1,5 milioni CHF invece di 750 000 CHF) e ha deciso di mantenere invariato il contributo accordato alla Fondazione fissando così a 750 000 franchi svizzeri il nuovo

---

<sup>13</sup> DTF 129 II 321.



preventivo globale per gli anni 2007–2011. Anche l'Associazione dei nomadi (« *Radgenossenschaft der Landstrasse* »), la quale esercita un ruolo essenziale permettendo ai nomadi di esprimere le loro esigenze dinanzi alle autorità; è confrontata con importanti restrizioni budgetarie: il contributo annuo della Confederazione, che rappresenta circa l'85 per cento del suo preventivo complessivo, ammontava negli anni 2003–2005 a 300 000 franchi svizzeri ma è stato ridotto nel 2006 a 250 000 franchi e a 245 900 franchi nel 2007. Il contributo federale dovrebbe rimanere stabile nei prossimi anni (251 500 CHF nel 2008 e 255 700 CHF nel 2009), senza prospettive di aumento in termini reali.

66. Da qualche tempo è all'esame una nuova legge federale sulla promozione della cultura. Benché l'articolo 14 di questa legge preveda che la Confederazione possa prendere misure affinché i nomadi possano vivere conformemente alla loro cultura, sembrerebbe che la funzione principale di siffatta disposizione consista nel conferire una base legale al sostegno dell'Associazione dei nomadi. Per il futuro vi sono scarse probabilità che una politica federale più incisiva a difesa dell'identità e della cultura dei nomadi sia adottata. L'esistenza dei nomadi continuerà di conseguenza ad essere minacciata.

#### *Raccomandazioni*

67. Le autorità dovrebbero rafforzare la loro politica di aiuto ai nomadi affinché questi possano preservare e sviluppare gli elementi essenziali della loro identità nonché promuovere la loro cultura. A tale riguardo andrebbero sviluppate nuove garanzie legislative affinché il quadro giuridico esistente ne risulti rafforzato.
68. Il Comitato consultivo esorta le autorità a incrementare l'aiuto finanziario pubblico – attualmente insufficiente – attribuito ai principali organismi promotori delle iniziative culturali dei nomadi.
69. Occorre prestare attenzione agli sviluppi che andranno elaborati sulla base delle proposte figuranti nel rapporto 2006 del Governo e attuare una procedura di controllo efficace, partecipativa, trasparente e accessibile ai nomadi medesimi.

#### **Aree di stazionamento e di transito insufficienti per i nomadi**

70. Nel suo primo parere il Comitato consultivo era giunto alla conclusione che il problema principale dei nomadi consistesse nella scarsità di aree di stazionamento e di transito.

#### *Situazione attuale*

##### a) Evoluzioni positive

71. Durante la sua visita in Svizzera il Comitato consultivo ha posto particolare attenzione alla situazione dei nomadi e principalmente alle loro esigenze in termini di aree di stazionamento e di transito. A tale proposito ha visitato un'area di stazionamento nel Comune bernese di Buech, la quale è stata inaugurata nel 1998 e offre oggi un alloggio di qualità a pigione moderata per una trentina di famiglie. L'esecutivo comunale aveva deciso di costruire tale area di stazionamento già nel 1992 e tale decisione era stata confermata mediante referendum nel 1997, grazie segnatamente agli sforzi intrapresi dalle autorità locali per informare l'opinione pubblica sulla necessità di sostenere la decisione presa. Quest'area raccoglie attualmente ampi consensi da parte del vicinato. Inoltre, una stretta cooperazione con i rappresentanti dei nomadi ha permesso di ridurre le esigenze in

materia di aiuto sociale nonché di migliorare sensibilmente la frequenza scolastica negli ultimi anni.

72. Ulteriori esempi positivi sono segnalati in altri Cantoni, dove la creazione di aree di stazionamento e/o di transito prosegue. È segnatamente il caso di Ginevra, dove il Parlamento cantonale ha adottato nel 2003 una legge che modifica il piano di pianificazione del territorio cantonale al fine di includervi una nuova zona da tempo attesa, destinata ad essere occupata da venditori ambulanti e nomadi. Tale area dovrebbe essere disponibile nel 2008 o nel 2009. Va inoltre menzionata l'iniziativa del Cantone di San Gallo, il quale ha creato due aree di stazionamento nel 2002 e nel 2006, prima di presentare un progetto che prevede la creazione di sei aree di transito rette da una base legale in materia urbanistica.
73. Il Comitato consultivo si rallegra del fatto che numerose autorità cantonali, come ad esempio quelle friburghesi, prestano particolare attenzione alle esigenze specifiche di diverse categorie di nomadi. Il Comitato consultivo riconosce che tali esigenze variano considerevolmente, specie tra i Rom/Sinti stranieri e gli Jenisch svizzeri<sup>14</sup>.

b) Questioni non risolte

74. Nonostante gli esempi positivi manifestatisi in taluni Cantoni, in Svizzera si constata una grave carenza di aree di stazionamento e di transito. Nel giugno 2006 la Fondazione ha pubblicato un rapporto d'esperti che include una lista dettagliata delle aree di stazionamento e di transito esistenti in Svizzera nonché una valutazione delle esigenze supplementari in tale ambito. Lo studio rivela che, concretamente, sono ben pochi i progressi fatti: nove aree di transito sono state chiuse mentre sull'intero territorio svizzero sono state costruite soltanto tre nuove costruzioni. Secondo il rapporto peritale, 29 aree di stazionamento supplementari sarebbero necessarie al fine di accogliere circa 1500 nomadi itineranti svizzeri. Parimenti andrebbero create 38 aree di transito supplementari per i nomadi che praticano modalità di vita semitineranti, nonché 10 aree di transito più grandi per i nomadi stranieri. Inoltre 40 aree di transito esistenti non rispondono più alle norme e dovrebbero essere rimesse a nuovo.
75. Per ora i Cantoni non hanno dato effettivamente seguito all'importante decisione summenzionata, nella quale il Tribunale federale ha sottolineato che, ad interpretazione dell'articolo 3(3) della legge federale sulla pianificazione del territorio, le esigenze specifiche della parte di popolazione composta di nomadi svizzeri devono essere parimenti soddisfatte. Di conseguenza gli strumenti di pianificazione del territorio, sia a livello cantonale sia a livello comunale, devono permettere la creazione di aree appropriate che fungono da luoghi di residenza per i nomadi, in conformità con le loro tradizioni. Tale pianificazione potrebbe inoltre essere il risultato di un coordinamento intercantonale sotto l'egida della Confederazione. Finora questo tipo di collaborazione non ha però ancora avuto luogo. Purtroppo nemmeno le iniziative della Confederazione hanno dato frutti: il Governo ha semplicemente deciso, nell'ottobre 2006, di incaricare il Dipartimento federale competente di tenere debitamente conto della situazione dei nomadi in occasione dell'adozione dei piani di pianificazione del territorio cantonali e di attirare l'attenzione

---

<sup>14</sup> Da 60 a 80 nomadi svizzeri vivono in una piccola area di stazionamento a Châtillon (Friburgo), la quale è stata creata circa 12 anni fa in virtù di un accordo speciale tra il Cantone e il Comune. Il Cantone vorrebbe ora creare uno o due siti di transito più importanti, aventi in primo luogo la funzione di accogliere i nomadi stranieri che attraversano la Svizzera annualmente tra marzo e ottobre.

dei Cantoni – qualora se ne presenti l’occasione – sulle possibilità di creare aree di stazionamento e di transito in applicazione della legge sulla pianificazione del territorio. Il Governo è del parere che siffatta normativa non necessiti di modifiche e che le misure in materia spettanti alla Confederazione non dovrebbero dare luogo a dispendi supplementari.

76. In numerosi Cantoni sono state congelate o ritirate proposte concernenti la creazione di aree supplementari in seguito alle reazioni ostili dei Comuni interessati, di una parte della popolazione locale e/o di diversi gruppi di pressione. Un caso del genere si è verificato nel Cantone di Argovia e di Svitto nonché nel Cantone di Friburgo dove il Governo cantonale ha sospeso nel dicembre 2006 la sua decisione del novembre 2005 che prevedeva la creazione di due aree di transito. L’esecutivo cantonale friburghese è così ritornato sui suoi passi nonostante fossero state evidenziate le esigenze e le proposte presentate dalla commissione cantonale per i nomadi.
77. Una misura federale più promettente, consistente nella ridestinazione dei terreni militari appartenenti alla Confederazione, potrebbe costituire una soluzione a condizione che siano prese misure di accompagnamento più energiche che incoraggino i Cantoni a cogliere tale opportunità. Nella sua decisione dell’ottobre 2006, il Governo ha tuttavia unicamente deciso di attirare l’attenzione dei Cantoni sui terreni disponibili che potrebbero prestarsi alla creazione di aree di stazionamento e di transito nonché essere eventualmente acquistati a prezzi più favorevoli. Il Comitato consultivo si rammarica del fatto che i Cantoni non abbiano finora manifestato un interesse maggiore riguardo a tale opportunità. Al contrario, i Cantoni hanno invitato le autorità federali a manifestare in modo più incisivo la loro volontà d’impegno, ad esempio mediante l’introduzione di maggiori stimoli federali affinché le proposte menzionate siano accettate<sup>15</sup>.
78. In una loro dichiarazione pubblicata nel novembre 2006, la Fondazione e la Commissione federale contro il razzismo hanno sottolineato che le proposte del Governo contenute nel rapporto del 2006 sulla situazione dei nomadi sarebbero verosimilmente insufficienti a medio termine. Le due istituzioni hanno chiesto l’elaborazione di una legge che renda obbligatorie le modifiche necessarie entro un termine impartito nonché un piano d’intervento federale che andrebbe elaborato con l’aiuto della Conferenza dei Governi cantionali (CdC) e della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell’ambiente (DCPA). Sulla base di tale piano d’intervento, ciascun Cantone dovrebbe iniziare a lavorare su progetti di aree di stazionamento e di transito. Una sosta di qualche giorno su un terreno pubblico diverso dai siti ufficiali dovrebbe essere legalmente possibile in ogni Comune. Inoltre la Confederazione dovrebbe incoraggiare i Cantoni e i Comuni a creare dei siti adatti mediante un sistema di incentivi finanziari. L’Associazione dei nomadi nonché altri rappresentanti di tali comunità hanno proposto di estendere il campo di applicazione dell’articolo 24 della legge sulla pianificazione del territorio al fine di agevolare la concessione di deroghe amministrative per la creazione di aree di stazionamento e di transito.
79. Taluni rappresentanti dei nomadi ritengono che anche la creazione di aree di stazionamento e di transito supplementari richiesta dal rapporto d’esperti pubblicato dalla Fon-

---

<sup>15</sup> In tal modo, la vendita di qualsiasi terreno militare potrebbe essere subordinata alla creazione di un’area di transito per i Cantoni interessati o all’impegno giuridicamente vincolante di creare una tale area. Inoltre potrebbe essere esplorata la possibilità di trasferire gratuitamente i terreni militari interessati in cambio della creazione di aree di transito.

dazione non basterebbe a permettere a tutti i nomadi di origine jensch di mantenere le loro usanze di vita itinerante o semitinerante qualora lo desiderassero. Essi sostengono che ciò sarebbe possibile unicamente mediante l'adozione di misure di accompagnamento amministrative a livello cantonale dispensando da un'autorizzazione la sosta di breve durata delle carovane di nomadi o togliendo il divieto di parcheggiare le carovane attualmente previsto dai regolamenti di polizia nella grande maggioranza dei Comuni svizzeri. Nella prassi tali misure potrebbero permettere ai proprietari di affittare più facilmente parcelle di terreno ai nomadi per brevi periodi.

#### *Raccomandazioni*

80. Il Comitato consultivo invita le autorità ad introdurre nuove garanzie legislative a livello federale al fine di facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree. La Confederazione dovrebbe rafforzare gli incentivi finanziari e altre misure al fine di indurre i Cantoni ad agire. Tali misure potrebbero anche tradursi in un maggiore impegno nell'ambito della ridestinazione dei terreni militari allo scopo di creare nuove aree di stazionamento e di transito in collaborazione con la Fondazione.
81. Le legislazioni cantonali sulla pianificazione del territorio e le costruzioni nonché i regolamenti di polizia comunali andrebbero riveduti affinché sia agevolata la sosta delle carovane di nomadi sui terreni privati e pubblici durante brevi periodi.
82. Andrebbe definita una maggiore cooperazione intercantonale – eventualmente mediante l'impiego di strutture intercantionali esistenti – che abbracci le diverse fasi dalla pianificazione fino alla gestione delle aree di stazionamento e di transito. In tale processo si rivela necessario un sostegno più significativo da parte della Confederazione.

### **Articolo 6 della Convenzione–quadro**

#### **Promozione della tolleranza**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

83. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che le relazioni tra germanofoni, francofoni, italo-foni e romanci erano caratterizzate da una grande tolleranza, mentre i nomadi, che sono ancora vittime di stereotipi negativi, non erano ancora riconosciuti dalla maggioranza come parte integrante della popolazione svizzera.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

84. Il Governo, che si è sforzato di accrescere la tolleranza tra la popolazione sedentaria e i nomadi, nel suo rapporto del 2006 sulla situazione dei nomadi in Svizzera ha sottolineato la necessità di promuovere la comprensione reciproca (cfr. commenti relativi all'articolo 15 di seguito). In questo contesto, la Fondazione dei nomadi ha organizzato una serie di eventi per favorire un clima di fiducia e diffondere informazioni sui nomadi rivolte al grande pubblico. Nel novembre 2003, negli uffici dell'Associazione dei nomadi a Zurigo è stato aperto un centro di risorse che fornisce informazioni sulla storia, la cultura e la vita quotidiana dei nomadi.

85. Nel settore dell'educazione, sotto l'egida della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sono state avviate iniziative coordinate per includere maggiormente nei programmi scolastici elementi sulla cultura religiosa al fine di tener conto dell'accresciuta diversità della società svizzera. Nel 2005 è stato inoltre istituito un Consiglio svizzero delle religioni; quest'ultimo è sempre più spesso consultato dalle autorità, e in particolare dalla CDPE, in diverse occasioni.

b) Questioni non risolte

86. La popolazione sedentaria dimostra una mancanza di comprensione nei confronti dei nomadi. Il persistere di pregiudizi è spesso spiegato dalla completa ignoranza di una parte della popolazione sedentaria riguardo alla presenza di lunga data in Svizzera dei nomadi, al loro modo di vivere e ai loro costumi. Gli stereotipi negativi su nomadi, Sinti e Rom sono ancora frequenti nei media e talune autorità municipali, a volte, hanno contribuito a rafforzarli, ad esempio nell'ambito di discussioni sulla realizzazione di aree di sosta e di transito supplementari.

87. Tenendo presente che certe decisioni in materia di pianificazione del territorio possono essere prese mediante referendum locali, è essenziale promuovere e rafforzare la reciproca comprensione tra i nomadi e la popolazione in generale, affinché le decisioni democratiche tengano debitamente conto del modo di vivere itinerante praticato da talune categorie di nomadi. Nuove misure per rafforzare la fiducia, in particolare dibattiti pubblici, potrebbero essere utili a tale proposito.

88. Manifestazioni di razzismo, xenofobia e intolleranza, in particolare nei confronti dei richiedenti l'asilo, dei rifugiati, di certi gruppi di stranieri e dei musulmani, continuano ad essere segnalate negli ultimi anni, anche da organismi del Consiglio d'Europa<sup>16</sup>. Secondo uno studio approfondito ordinato dalla Commissione federale contro il razzismo, gli stranieri e le minoranze etniche sono stati oggetto di stereotipi negativi durante la campagna elettorale del 2007; i musulmani e i giovani stranieri sono stati particolarmente presi di mira<sup>17</sup>.

89. Il lancio di un'iniziativa popolare intesa a vietare l'edificazione di minareti ha pure fatto emergere atteggiamenti negativi nei confronti dei musulmani. Nel settembre 2007, il Relatore dell'ONU contro il razzismo si è mostrato preoccupato da una campagna d'affissione nazionale che mostrava tre pecore bianche su una bandiera svizzera nell'atto di espellere una pecora nera con lo slogan «Creare sicurezza» e ne ha chiesto il ritiro

<sup>16</sup> Cfr. in particolare il terzo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 27 giugno 2003, §§ 41–43, 51–62, 88–93, che menziona in particolare « *signes d'intolérance et de xénophobie [...] dans le discours politique et public* »; rapporto sulla Svizzera del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa dell'8 giugno 2005, §§ 107–110, che menziona in particolare « *un niveau alarmant de xénophobie, d'intolérance et de racisme dans la population suisse* ».

<sup>17</sup> Cfr. il rapporto del 9 dicembre 2007 « *Stranieri e minoranze etniche nella comunicazione elettorale. Analisi della copertura mediatica della campagna per le elezioni federali 2007* » elaborato dalla « Sezione di ricerca opinione pubblica e società (fög) » dell'Università di Zurigo, il quale analizza le « tipizzazioni » degli stranieri fatte durante l'ultima campagna elettorale. Tre quarti delle rappresentazioni negative degli stranieri e dei membri di minoranze etniche emanano da un unico partito politico. La strategia di questo partito e le vive reazioni dei media e degli altri partiti hanno profondamente segnato la campagna elettorale del 2007, prendendo addirittura il sopravvento sulle questioni ambientali. Le critiche nei confronti dell'immagine negativa diffusa contro la popolazione straniera sono state nettamente più forti nella Svizzera romanda. La Commissione federale contro il razzismo ritiene che questo studio mostri come il populismo di destra si serva dell'immagine negativa dello straniero per fomentare le tendenze xenofobe diffuse.

poiché tali manifesti erano suscettibili di incitare all'odio razziale e religioso. Questa dichiarazione faceva seguito a precedenti rapporti del Relatore dell'ONU sul razzismo nei quali egli rilevava che il razzismo, la xenofobia e la discriminazione erano banalizzati nei dibattiti politici. Anche l'ECRI si era preoccupata per l'intolleranza e la xenofobia nel discorso politico, in particolare nei confronti dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati<sup>18</sup>.

#### *Raccomandazioni*

90. Dovrebbero essere compiuti maggiori sforzi per sensibilizzare la popolazione alla storia e alla cultura dei nomadi in modo da combattere gli stereotipi negativi. Le misure di promozione della tolleranza e della comprensione reciproca, in particolare nel settore dei media, andrebbero intensificate.
91. Le autorità dovrebbero reagire in modo più vigoroso per lottare contro l'intolleranza e la xenofobia nel dibattito politico ed elaborare nuove misure per garantire un clima di tolleranza verso le minoranze etniche, gli stranieri, i richiedenti d'asilo e i rifugiati.

#### **Protezione contro gli atti di discriminazione e antisemitismo**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

92. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha osservato fenomeni sporadici di antisemitismo e ha incoraggiato le autorità a combatterli e a rimanere vigilanti in questo ambito.
93. Il Comitato consultivo ha anche osservato che negli anni precedenti erano stati segnalati casi di rifiuto generalizzato della naturalizzazione a candidati provenienti da determinati Paesi, sollevando problemi dal profilo del divieto della discriminazione dovuti in particolare alla mancanza di rimedi giuridici.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

94. I sondaggi e le inchieste più recenti mostrano che negli ultimi anni i sentimenti antisemiti non sono aumentati in seno alla popolazione. Sembrerebbe che le vittime di atti antisemiti siano sempre più desiderose di segnalare questi incidenti, dimostrando così di accordare fiducia ai meccanismi che permettono di segnalare simili atti; tuttavia, il numero crescente di incidenti dichiarati rimane preoccupante (cfr. i commenti relativi ai paragrafi 96–97, di seguito).
95. Due sentenze di principio del Tribunale federale del 9 luglio 2003<sup>19</sup> hanno enunciato principi importanti concernenti le procedure di naturalizzazione. Nella prima sentenza, per la prima volta una decisione cantonale in materia di naturalizzazione è stata annullata a causa delle discriminazioni riscontrate. Nella seconda sentenza, la prassi di sottoporre le domande di naturalizzazione ad un voto popolare (referendum obbligatorio) è stata giudicata contraria alla Costituzione federale poiché questa procedura non costituiva una decisione motivata. La maggior parte dei Cantoni interessati indica che, in attesa delle modifiche della loro legislazione intese ad assicurare una conformità con questa nuova giurisprudenza, ha pubblicato direttive al fine di evitare casi analoghi di rifiuto di accor-

<sup>18</sup> Cfr. il terzo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 27 giugno 2003, §§ 83–87.

<sup>19</sup> DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232.

dare la naturalizzazione non motivati. Numerosi Cantoni hanno anche vietato lo svolgimento di votazioni sulla naturalizzazione e hanno introdotto rimedi giuridici contro le decisioni di rifiuto discriminatorie. Una modifica della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera è stata approvata dal Parlamento il 21 dicembre 2007 e potrebbe entrare in vigore al più tardi nel 2008. Essa conformerà la prassi della naturalizzazione mediante referendum, vigente da lungo tempo in numerosi Comuni di alcuni Cantoni, alle esigenze dello Stato di diritto. Secondo questa modifica della legge, un voto popolare rimane possibile sotto tutte le sue forme (elezioni generali, voto a mano alzata o voto a scrutinio segreto nelle assemblee comunali), ma soltanto nei casi in cui vi sia stata una proposta di rifiuto della domanda di naturalizzazione, e a condizione che l'organo che ha preso la decisione possa fornire una motivazione sufficiente e conforme al diritto, in modo tale che il candidato alla naturalizzazione possa far verificare per via giudiziaria il carattere equo e non arbitrario di una decisione negativa<sup>20</sup>. Inoltre, i Cantoni saranno obbligati ad istituire autorità giudiziarie che decidono in ultima istanza cantonale sui ricorsi contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione ordinaria<sup>21</sup>.

#### b) Questioni non risolte

96. Nel 2006, vi è stato un netto aumento delle presunte violazioni dell'articolo 261 *bis* del Codice penale, che vieta la « discriminazione razziale », rispetto al periodo 2004–2005<sup>22</sup>. Dall'entrata in vigore di quest'articolo nel 1995, le persone più frequentemente colpite dalla discriminazione razziale erano le persone di origine ebraica, molto più degli stranieri e delle minoranze visibili.
97. Su richiesta della Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e in collaborazione con quest'ultima, due associazioni registrano gli atti antisemiti compiuti in Svizzera attraverso servizi istituiti per aiutare, consigliare e sostenere le vittime. La FSCI raccoglie queste informazioni e le pubblica in un rapporto di sintesi. Nel 2006 ha registrato 73 incidenti segnalati ai suddetti servizi. Il numero d'incidenti è dunque più che raddoppiato rispetto al 2005. La FSCI ritiene che la Confederazione dovrebbe istituire un centro di segnalazione per questi casi.
98. Nonostante una recente modifica della legge federale sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza e nonostante le misure transitorie adottate dai Cantoni interessati, casi isolati di rifiuto discriminatorio della naturalizzazione, in particolare a scapito di persone originarie dei Balcani oppure di musulmani, sono stati segnalati fino a tempi recenti, anche dalla Commissione federale contro il razzismo<sup>23</sup>.
99. Il Comitato consultivo nota che attualmente è pendente un'iniziativa popolare federale « Per naturalizzazioni democratiche ». Il Comitato consultivo è preoccupato poiché quest'iniziativa, sulla quale sarà organizzato un referendum il 1° giugno 2008, intende dare ai Comuni pieni poteri per stabilire quale sarà l'autorità abilitata a concedere la cittadinanza. Se sarà accettata, questa iniziativa escluderà qualsiasi possibilità di ricorso

<sup>20</sup> Cfr. articolo 15a e 15b della legge.

<sup>21</sup> Cfr. articolo 50 della legge.

<sup>22</sup> Su 49 casi segnalati alla Commissione federale contro il razzismo in materia di presunte violazioni dell'articolo 261 *bis* del Codice penale, 28 sono stati trasmessi alle giurisdizioni penali: 24 hanno dato luogo ad una condanna e 4 a un'assoluzione.

<sup>23</sup> Cfr. Commissione federale contro il razzismo, « *Discriminazioni nelle procedure di naturalizzazione* », Berna, settembre 2007, che menziona sentenze recenti del Tribunale federale che annullano rifiuti di naturalizzazione a causa di una motivazione insufficiente da parte dell'organo locale interessato.

a livello cantonale, partendo dal principio che la naturalizzazione è un atto esclusivamente politico e non un atto amministrativo individuale e concreto. Di conseguenza, la modifica precisata della legge sull'acquisto e la perdita della cittadinanza approvata dal Parlamento il 21 dicembre 2007 non entrerebbe in vigore.

#### *Raccomandazioni*

100. Occorre proseguire con gli sforzi per lottare contro la discriminazione razziale mediante l'applicazione delle disposizioni penali pertinenti. Le autorità dovrebbero seguire da vicino le evoluzioni in questo settore e prevedere nuovi metodi di controllo, in particolare per quanto riguarda gli atti di antisemitismo.

101. I Cantoni e i Comuni interessati nel caso delle domande di naturalizzazione devono vegliare in modo particolare ad emanare decisioni motivate, per evitare decisioni discriminatorie. Occorre proseguire risolutamente le iniziative di riforma della legislazione applicabile al fine di garantirne la piena conformità con i principi dello Stato di diritto; in questo dibattito le autorità devono fornire informazioni obiettive.

### **Articolo 9 della Convenzione–quadro**

#### **Programmi radiofonici e televisivi**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

102. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo si era rallegrato per l'esistenza di numerosi programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca, francese e italiana, di spazi regolari nei programmi televisivi e di una radio di servizio pubblico in lingua romancia.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

103. Nell'aprile 2007 è entrata in vigore la nuova legge federale sulla radiotelevisione, che conferma sostanzialmente il mandato della Società svizzera di radiotelevisione (SSR) per quanto riguarda l'obbligo di trasmettere programmi di pari qualità in tedesco, francese e italiano nell'insieme del Paese. Il mandato è stato rafforzato per quanto concerne la lingua romancia, con un obbligo esplicito di prevedere almeno una griglia di programmi radiofonici per la Svizzera di lingua romancia e un obbligo per il Governo di definire i principi che permettano di rispondere ai bisogni specifici in materia di radio e di televisione di questa regione linguistica.

104. Secondo il Comitato consultivo, il programma radiofonico in romancio dovrebbe permettere di continuare ad utilizzare, per quanto necessario, i cinque idiomi di questa lingua. La durata quotidiana dei programmi trasmessi in romancio dalla radio di servizio pubblico è nettamente aumentata dal primo ciclo di controlli in seguito all'apertura di un nuovo centro per i media avvenuta a Coira nel 2006. Dall'aprile 2005, la televisione romancia di servizio pubblico ha anche aumentato il proprio tempo d'antenna, incrementando inoltre la frequenza del bollettino d'informazioni.

#### b) Questioni non risolte

105. Sono in corso discussioni sull'eventuale realizzazione di una stazione televisiva regionale nei Grigioni, che trasmetterà in romancio. Nonostante l'interesse dei parlanti romanci, questo progetto non si è ancora concretizzato a causa della mancanza di fondi.



*Raccomandazione*

106. Le autorità sono invitate a continuare ad analizzare i bisogni dei parlanti romanci in termini di tempo d'antenna e ad assicurarsi che le nuove disposizioni giuridiche siano interamente attuate nella prassi.

**Stampa scritta***Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

107. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo si è rallegrato per la grande varietà dei titoli esistenti nelle quattro lingue nazionali ma ha osservato che l'unico quotidiano romancio aveva delle difficoltà.

*Situazione attuale*

## a) Evoluzioni positive

108. Secondo l'articolo 12 della nuova legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni, il Cantone può versare sussidi a giornali e riviste di lingua romancia quale indennizzo per prestazioni a salvaguardia della lingua, nella misura in cui queste prestazioni non possano essere fornite a copertura delle spese. I giornali e le riviste pubblicati in romancio hanno continuato a godere di un sostegno indiretto sotto forma di servizi di redazione ed è stato mantenuto l'importante finanziamento pubblico dell'agenzia stampa romancia.

## b) Questioni non risolte

109. Benché esistano numerosi titoli in lingua italiana nella stampa scritta, i rappresentanti della comunità italoфона del Cantone dei Grigioni deplorano la mancanza di copertura mediatica in italiano della vita politica, economica e culturale del loro Cantone. Ciò è legato al fatto che i giornali esistenti sono essenzialmente basati in Ticino e si concentrano dunque quasi esclusivamente sugli avvenimenti che si svolgono in questo Cantone e a livello federale. Sono in corso discussioni, in particolare con l'Agenzia telegrafica svizzera, concernenti l'eventuale nomina di un corrispondente italoфона a Coira per rimediare a questo problema.

*Raccomandazione*

110. Le autorità dovrebbero proseguire i loro lodevoli sforzi per sostenere la stampa scritta nel Cantone dei Grigioni, in particolare in romancio e in italiano, sfruttando al meglio le possibilità offerte dalle nuove disposizioni legislative nel settore delle lingue.

**Media e nomadi***Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

111. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che le trasmissioni radiofoniche in lingua rom erano limitate e che esisteva un unico giornale jensch. Ha pertanto invitato le autorità ad esaminare con i rappresentanti dei nomadi se questa situazione corrispondeva ai loro bisogni.

*Situazione attuale*

112. Le autorità svizzere hanno consultato l'Associazione dei nomadi a proposito dell'osservazione relativa al primo ciclo di controlli. L'Associazione ha risposto che

l'eventuale diffusione su una radio locale di un programma in lingua jenisch sarebbe auspicabile, senza tuttavia rivendicarla. Altri rappresentanti della comunità jenisch hanno posto maggiormente l'accento su tale questione, in particolare nei loro scambi con il Comitato consultivo, e chiedono che sia elaborata una politica dei media appropriata per aiutare gli Jenisch, i Sinti e i Rom. Le autorità svizzere hanno lasciato capire che i bisogni dei nomadi nel settore dei media potrebbero diventare un tema discusso in futuro in seno alla Fondazione.

#### *Raccomandazione*

113. Sono attesi sforzi per rispondere più attentamente ai bisogni dei nomadi nel settore dei media, accordando maggiore attenzione alla questione nelle istituzioni interessate in seno alle quali sono rappresentati Confederazione e Cantoni.

### **Articolo 10 della Convenzione–quadro**

#### **Impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità federali**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

114. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo si è mostrato soddisfatto della coesistenza di quattro lingue ufficiali in Svizzera ma invitava le autorità federali a ricordare al personale dell'Amministrazione federale la necessità di rispondere sistematicamente in italiano alle domande presentate in questa lingua.

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

115. I servizi di traduzione in italiano nell'Amministrazione federale negli ultimi anni sono stati ampliati e oggi contano 95 posti. Le persone interessate giudicano questa situazione soddisfacente. Un manuale sulla promozione del plurilinguismo in seno alla funzione pubblica federale, che contiene un capitolo specifico sull'impiego dell'italiano, sta per essere terminato e dovrebbe essere pubblicato nel giugno 2008.

#### b) Questioni non risolte

116. Le autorità del Cantone italofono del Ticino hanno segnalato che per le procedure di consultazione taluni uffici federali forniscono a volte unicamente testi in francese o in tedesco. Rappresentanti della minoranza italoфона si sono rammaricati per l'assenza d'informazioni in italiano sui siti Internet di diverse istituzioni federali e per il volume limitato di informazioni in italiano su numerosi altri siti pubblici.

117. Benché la nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche contenga notevoli garanzie per assicurare pari statuto a tedesco, francese e italiano in quanto lingue ufficiali nonché un livello di protezione elevato per il romancio in quanto lingua ufficiale nelle relazioni con i parlanti di questa lingua, informazioni provenienti da diverse fonti sembrano indicare che l'italiano ha tendenza a perdere importanza in seno alle autorità federali e in particolare nell'Amministrazione federale. Se le disposizioni<sup>24</sup> che indicano quali testi devono essere pubblicati in tedesco, francese e italiano sembrano essere piuttosto ben rispettate nella prassi, l'utilizzazione dell'italiano

---

<sup>24</sup> Articoli 8 (2) e 10 della legge.

nel processo decisionale in seno all'Amministrazione federale e nel lavoro dei funzionari interessati sembra essere in calo. Di conseguenza, l'italiano diventa sempre più una lingua di traduzione invece di essere una lingua di lavoro, un'evoluzione che a termine potrebbe avere ripercussioni negative sul suo utilizzo sistematico con le persone appartenenti alla minoranza italoфона.

#### *Raccomandazione*

118. Le autorità federali dovrebbero proseguire i loro sforzi per far sì che l'italiano sia sistematicamente utilizzato nelle relazioni con le persone e le istituzioni italofone. Esse dovrebbero continuare ad incoraggiare un maggior impiego dell'italiano orale e scritto in seno all'amministrazione pubblica federale, in modo tale da garantire la parità con le altre lingue ufficiali come previsto dalla legge.

#### **Impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità dei Cantoni bilingui**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

119. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo era giunto alla conclusione che le relazioni fra le persone appartenenti alle minoranze linguistiche e le autorità cantonali nei Cantoni di Berna, di Friburgo e del Vallese di regola non ponevano alcun problema. Tuttavia, talune difficoltà si presentavano nelle relazioni con le autorità amministrative a livello infracantonale (ossia i Comuni e i distretti), in particolare in certi Comuni situati lungo la frontiera linguistica (franco-tedesca).

##### *Situazione attuale*

#### a) Evoluzioni positive

120. La nuova Costituzione del Cantone di Friburgo, entrata in vigore nel gennaio 2005, enuncia i principi fondamentali dell'utilizzazione delle lingue ufficiali<sup>25</sup> e protegge per la prima volta in modo esplicito la libertà della lingua<sup>26</sup>. Fra le principali innovazioni, nei Comuni comprendenti una minoranza linguistica autoctona importante, il francese e il tedesco possono ora essere dichiarate lingue ufficiali.
121. Il compromesso raggiunto sulle disposizioni linguistiche della nuova Costituzione del Cantone di Friburgo conferma l'importanza generale del principio di territorialità. Inoltre, potrebbe aprire la via verso un'interpretazione meno rigida di questo principio nella prassi al momento di soppesare gli interessi pubblici e privati in presenza, in modo da meglio tener conto delle disposizioni del diritto internazionale e della Costituzione federale. Attendendo l'adozione di una legge cantonale sulle lingue che potrebbe segnatamente elaborare criteri per definire la nozione di «minoranza linguistica autoctona importante» nei Comuni, sono già state prese alcune misure positive. Ad esempio, nel Comune di Friburgo (la capitale cantonale), nel marzo 2006 il Consiglio generale (organo legislativo) ha adottato un nuovo regolamento in base al quale i documenti importanti in futuro dovranno essere distribuiti in francese e in tedesco ai consiglieri. Finora erano redatti unicamente in francese.
122. Nel Cantone di Berna, la Costituzione prevede la possibilità di allentare il principio di territorialità in determinate situazioni, in particolare in vista di proteggere la popola-

<sup>25</sup> Cfr. articolo 6 della nuova Costituzione del Cantone di Friburgo.

<sup>26</sup> Cfr. articolo 21 della nuova Costituzione del Cantone di Friburgo.

zione francofona nei Comuni o nei distretti dove questa popolazione è in minoranza numerica. L'articolo 49 della legge del 13 settembre 2004 sullo statuto speciale del Giura bernese e sulla minoranza francofona del distretto bilingue di Bienne, entrata in vigore nel gennaio 2006, prevede che ogni persona può rivolgersi alle autorità competenti per il distretto bilingue di Bienne nella lingua ufficiale di propria scelta. Questa soluzione sembra funzionare bene nella prassi e riflette la mescolanza linguistica del distretto. Ai termini dell'articolo 51, i Comuni di Bienne e di Evillard devono tenere conto del bilinguismo nell'adempimento dei loro compiti e possono prendere misure per garantirne la salvaguardia e lo sviluppo.

b) Questioni non risolte

123. Nonostante l'evoluzione delle disposizioni costituzionali e legislative e l'interpretazione più flessibile del principio di territorialità difesa dalla giurisprudenza federale pertinente, la possibilità di utilizzare una lingua minoritaria (tedesco o francese) nelle relazioni con le autorità comunali è ancora contraddistinta da una componente d'incertezza giuridica. Questo riguarda in particolare il Cantone di Friburgo, dove la nozione costituzionale di Comune comprendente una «minoranza linguistica autoctona importante» rimane indeterminata in assenza di una legge cantonale sulle lingue.

*Raccomandazione*

124. Occorre proseguire gli sforzi per attuare le nuove garanzie costituzionali e legislative, in modo da rispondere più adeguatamente ai bisogni delle persone che risiedono nei Comuni situati lungo la frontiera linguistica. Nel Cantone di Friburgo sarebbe auspicabile adottare una legge sulle lingue.

**Impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità nel Cantone dei Grigioni**

*Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

125. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha notato con soddisfazione le numerose iniziative prese per rafforzare la situazione del romancio ma ha anche constatato difficoltà nelle relazioni con le autorità amministrative infracantonali. Ha osservato in particolare che certi Comuni situati alla frontiera linguistica, i quali tenevano in romancio il verbale delle assemblee comunali, intendevano passare al tedesco e ha quindi espresso l'auspicio che le autorità competenti facessero tutto il possibile per mantenere il carattere romancio di questi Comuni.

*Situazione attuale*

a) Evoluzioni positive

126. Nel Cantone dei Grigioni l'adozione di una nuova Costituzione nel 2003 e di una nuova legge sulle lingue nel 2006 costituisce un importante passo avanti (vedi commenti relativi all'articolo 5 di seguito). Questa legge, che si basa sull'articolo 3 della nuova Costituzione, intende rafforzare la posizione del romancio (e in misura minore dell'italiano) mediante un sistema che permette di dichiarare il romancio lingua co-ufficiale nei Comuni che presentano una percentuale importante di parlanti romanci. Secondo la nuova legge, un Comune è considerato monolingue se almeno il quaranta per cento della sua popolazione appartiene a una minoranza considerata come minoranza linguistica autoctona nel Cantone. In questi Comuni, la lingua ufficiale è la lingua di questa minoranza, anche se la maggioranza della popolazione parla il tedesco. Un

Comune è considerato plurilingue se questa percentuale è situata fra il 20 e il 40 per cento. Di conseguenza, questa nuova legge dovrebbe rafforzare lo statuto del romancio e dell'italiano, dato che il cambiamento di lingua(e) ufficiale(i) di un Comune diventa più difficile<sup>27</sup>.

127. Nonostante la preoccupazione del Comitato consultivo secondo cui certi Comuni romanci situati alla frontiera linguistica intenderebbero passare al tedesco per la redazione dei loro verbali, occorre notare che non è stato segnalato alcun cambiamento di questo tipo.

#### b) Questioni non risolte

128. È necessario vegliare affinché i documenti ufficiali siano sistematicamente pubblicati anche in romancio (o in italiano) e non solo in tedesco nei Comuni che saranno considerati come plurilingui in virtù della nuova legge cantonale sulle lingue. Lo stesso vale per l'utilizzo del romancio (o dell'italiano) nelle assemblee dei Comuni<sup>28</sup>.

#### *Raccomandazione*

129. Gli sforzi intesi a porre termine al declino dell'utilizzazione ufficiale del romancio e dell'italiano a livello dei Comuni e dei distretti devono proseguire, in particolare mediante l'attuazione piena e completa della nuova legge cantonale sulle lingue e la promozione sistematica dell'impiego di queste lingue nei Comuni plurilingui.

### **Articolo 11 della Convenzione–quadro**

#### **Insegne private visibili al pubblico**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

130. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha notato l'esistenza di talune restrizioni eccezionali al diritto di esporre, in una lingua minoritaria, insegne di carattere privato alla vista del pubblico, restrizioni che concernevano soltanto alcuni Comuni dei Grigioni e rispondevano alla legittima preoccupazione di preservare la lingua romancia.

##### *Situazione attuale*

##### Evoluzioni positive

131. Secondo le autorità, queste restrizioni sono rimaste limitate ad un solo Comune già diversi anni or sono e da allora non è più stato segnalato alcun caso simile. Inoltre, l'articolo 17(1) della legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni ora prevede che nei

<sup>27</sup> Secondo la nuova legge, il passaggio da un Comune monolingue a un Comune plurilingue è proposto se la percentuale della popolazione appartenente alla minoranza linguistica autoctona scende al di sotto del 40%. Parimenti, una proposta di passaggio da un Comune plurilingue a un Comune germanofono è presentata se questa percentuale scende al di sotto del 20%. Una modifica della lingua ufficiale è considerata accettata se è stata approvata 1) dalla maggioranza, in caso di passaggio da un Comune monolingue a un Comune plurilingue e 2) dai due terzi dei votanti in caso di passaggio da un Comune plurilingue a un Comune di lingua tedesca. Inoltre, le decisioni su cambiamenti della lingua necessitano dell'approvazione del Governo cantonale. Per quanto riguarda i circoli, quelli composti da Comuni monolingui con medesima lingua ufficiale sono considerati monolingui e quelli composti da Comuni con lingue ufficiali diverse sono considerati plurilingui.

<sup>28</sup> Cfr. il terzo rapporto del Comitato d'esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sulla Svizzera del 19 settembre 2007, §§ 99–102.

Comuni monolingui in caso di insegne private esposte alla vista del pubblico deve essere «adeguatamente considerata la lingua ufficiale».

## **Articolo 12 della Convenzione–quadro**

### **Armonizzazione dell'insegnamento delle lingue**

#### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

132. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che la questione dello statuto dell'inglese rispetto alle lingue nazionali era oggetto di un vasto dibattito in Svizzera e ha insistito sul legittimo timore, espresso da numerosissime persone appartenenti alle minoranze linguistiche, che l'introduzione di un insegnamento precoce dell'inglese non avvenisse a scapito dell'insegnamento delle lingue nazionali. Ha pertanto incoraggiato le autorità a vegliare affinché le riforme in corso lasciassero un peso sufficiente al plurilinguismo.

#### *Situazione attuale*

##### a) Evoluzioni positive

133. Nel marzo 2004, la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha deciso di avviare uno sviluppo coordinato dell'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo e di promuovere la conoscenza delle lingue in età precoce. L'obiettivo era di promuovere la prima lingua (lingua nazionale locale) in misura più ampia e, a più lungo termine, di insegnare a tutti gli allievi due lingue straniere al più tardi a partire dal terzo e dal quinto anno di scolarizzazione. Le lingue straniere proposte dovranno comprendere una seconda lingua nazionale e l'inglese. L'attuazione di questo sviluppo coordinato dovrebbe essere messo in pratica entro il 2010 o al più tardi il 2012, in funzione della situazione dei diversi Cantoni. L'ordine nel quale le due lingue straniere saranno introdotte non è decisivo, l'essenziale è rispondere agli obiettivi fissati per la fine della scolarizzazione obbligatoria, ossia l'acquisizione di competenze uguali nelle due lingue straniere.

134. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione che la CDPE, con la sua decisione del 2004, si è pronunciata chiaramente in favore di una seconda lingua nazionale per tutti gli allievi dell'insegnamento primario al più tardi a partire dal quinto anno; ciò costituisce un'importante misura per rafforzare la coesione nazionale e corrisponde pienamente allo spirito della nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche<sup>29</sup>. I cambiamenti decisi dalla CDPE sono stati confermati dall'adozione, nel giugno 2007, dell'accordo intercantonale «HarmoS», che precisa le componenti

---

<sup>29</sup> Cfr. in particolare l'articolo 15:

« 1. (...)

2. *Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni promuovono il plurilinguismo degli allievi e dei docenti.*

3. *Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue. ».*

Inoltre, l'articolo 16 prevede in particolare che la Confederazione può concedere aiuti finanziari ai Cantoni per incoraggiare l'insegnamento di una seconda o terza lingua nazionale.

dell'armonizzazione dell'insegnamento obbligatorio in Svizzera con l'introduzione di standard educativi uniformi e misurabili in certe classi e per certe materie, in particolare la prima e la seconda lingua straniera. Il concordato «HarmoS», che è stato firmato dai direttori cantonali della pubblica educazione, deve essere ancora ratificato dai parlamenti cantonali prima di entrare in vigore.

#### b) Questioni non risolte

135. La strategia della CDPE per un coordinamento nazionale dell'insegnamento delle lingue nella scuola obbligatoria ha dato luogo a forti resistenze in diversi Cantoni della Svizzera germanofona. L'accusa è di sovraccaricare gli allievi della scuola primaria che devono già imparare il tedesco – de facto una lingua straniera per loro – oltre allo svizzero tedesco. Gli oppositori alla strategia della CDPE sono favorevoli all'insegnamento di una sola lingua straniera nella scuola primaria, all'occorrenza l'inglese. Di conseguenza, il francese sarebbe escluso dall'insegnamento primario e insegnato unicamente nell'insegnamento secondario. Numerose iniziative popolari e interventi parlamentari sono stati presentati in diversi Cantoni in vista di introdurre il modello di lingua straniera unica a livello primario.

#### *Raccomandazione*

136. Le autorità cantonali sono invitate a proseguire i loro sforzi volti ad assicurare una rapida armonizzazione intercantonale dell'insegnamento linguistico senza indebolire l'insegnamento delle lingue nazionali. Occorre anche intensificare le misure per rendere attenti alla necessità di promuovere il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi.

#### **Rappresentazione della storia e della cultura ebraica nei programmi scolastici**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

137. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha incoraggiato le autorità a vegliare affinché i programmi scolastici tengano maggiormente conto della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica nonché ai fenomeni legati all'antisemitismo.

##### *Situazione attuale*

##### Evoluzioni positive

138. Sono state prese diverse iniziative lodevoli per rafforzare l'interesse per la storia, la cultura e la religione della comunità ebraica nei programmi d'insegnamento e nelle attività scolastiche. Ad esempio, dal 2004 il 27 gennaio di ogni anno scolastico (Cantone Ticino: 21 marzo, dal 2005) è celebrata una «Giornata della memoria dell'Olocausto e della prevenzione dei crimini contro l'umanità» e nel gennaio 2007 è stato pubblicato un supporto pedagogico intitolato «ÜberLebenErzählen Holocaust, Überlebende in der Schweiz – Survivre et témoigner: les rescapés de l'Holocauste en Suisse» in tedesco e in francese. Il Comitato consultivo si è rallegrato sentendo i rappresentanti della comunità ebraica esprimere la loro soddisfazione per il contenuto dei programmi scolastici. Il Comitato consultivo ribadisce tuttavia la necessità di combattere vigorosamente gli atti di antisemitismo registrati attualmente (cfr. i commenti relativi all'articolo 6 *supra*).

#### **Promozione della lingua e della cultura dei nomadi**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

139. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha osservato con soddisfazione che le autorità federali avevano avviato discussioni con i nomadi al fine di conoscere più a fondo i loro bisogni linguistici e culturali e le incoraggiava a sostenere nuove iniziative in questo ambito. Ha anche constatato che i figli dei nomadi che praticano un modo di vita itinerante avevano difficoltà ad accedere all'insegnamento .

#### *Situazione attuale*

140. L'Ufficio federale della cultura ha proposto a varie riprese alla comunità jenisch un sostegno finanziario per progetti in ambito linguistico. L'Associazione dei nomadi ha sottolineato recentemente che gli sforzi di promozione dello jenisch dovevano essere perseguiti unicamente allo scopo di favorire la comunicazione fra i membri della comunità e ha respinto tutte le misure intese ad aprire questa lingua ad altre cerchie culturali. Durante la sua visita, il Comitato consultivo è stato informato che altri rappresentanti jenisch ritengono che la Confederazione dovrebbe sviluppare una politica culturale più ampia per gli Jenisch, i Sinti e i Rom, in particolare nel settore dell'educazione dove è necessario dar vita a nuovi progetti. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione che l'Ufficio federale della cultura è pienamente cosciente della situazione e si è nuovamente dichiarato pronto a sostenere i progetti di promozione della lingua jenisch in stretta collaborazione con gli Jenisch stessi. Nell'aprile 2007, rappresentanti dei nomadi hanno presentato un progetto sulla lingua jenisch inteso a recensire il vocabolario jenisch esistente e a promuovere la diffusione e l'impiego di questa lingua in seno alla comunità jenisch.

141. Per quanto riguarda le difficoltà segnalate nell'accesso all'educazione per i figli dei nomadi che praticano un modo di vita itinerante, i nomadi considerano in generale che la situazione è soddisfacente. Pur rallegrandosi che questa questione possa ora essere evocata in modo più aperto con le persone coinvolte, le autorità si dichiarano pronte a prendere misure complementari per aiutare i bambini interessati a migliorare il loro livello scolastico, ad esempio prevedendo un aiuto educativo nelle aree di sosta e di transito. Queste misure dovrebbero permettere ai figli dei nomadi di terminare una formazione professionale e superiore.

#### *Raccomandazioni*

142. La Svizzera dovrebbe continuare i suoi sforzi per promuovere la lingua e la cultura dei nomadi con diversi progetti educativi svolti in stretta collaborazione con le persone interessate e tenendo debitamente conto dei diversi punti di vista rappresentati in seno alla comunità jenisch.
143. Le misure destinate ad agevolare la frequenza scolastica regolare dei figli dei nomadi che praticano un modo di vita itinerante dovrebbero essere mantenute e, se necessario, sviluppate. Dovrebbe essere accordata un'attenzione costante al rafforzamento della comprensione da parte delle autorità scolastiche e degli allievi della popolazione residente.

### **Articolo 13 della Convenzione–quadro**

#### **Lingua d'insegnamento negli istituti privati**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*



144. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che la legislazione di alcuni Cantoni implicava restrizioni concernenti la lingua d'insegnamento nelle scuole private e ha invitato le autorità a vigilare affinché tali disposizioni legali non impedissero di rispondere a eventuali bisogni in materia, soprattutto per gli italofoeni residenti nelle grandi città come Berna.

*Situazione attuale*

145. Le autorità affermano che le restrizioni imposte da alcuni Cantoni riguardo alla lingua d'insegnamento nelle scuole private hanno lo scopo di promuovere l'integrazione, di mantenere la ripartizione tradizionale delle lingue e, pertanto, di proteggere le lingue minoritarie. Queste restrizioni, esistenti in soli tre Cantoni, proteggono ad esempio l'italiano nel Cantone Ticino e contribuiscono ad evitare la germanizzazione della parte minoritaria francofona del Cantone di Berna. Tutte queste leggi cantonali prevedono delle eccezioni, tra cui la scuola cantonale francofona della città di Berna.
146. Nella realtà non ci sono casi conosciuti di rifiuto di un'autorizzazione alla realizzazione di una scuola privata che utilizzi una lingua minoritaria, in particolare nel caso dell'italiano nelle grandi città. In questo senso, le autorità ricordano che nella maggioranza dei Cantoni, nell'insegnamento primario, gli allievi possono seguire corsi di lingua e cultura italiana organizzati dai consolati e dall'Ambasciata d'Italia (cfr. i commenti relativi all'articolo 14 di seguito).

*Raccomandazione*

147. Le autorità cantonali competenti dovrebbero continuare a vegliare affinché la messa in atto delle leggi riguardanti l'insegnamento privato non comportino restrizioni ingiustificate al diritto di realizzare e gestire scuole private che propongono un insegnamento in una lingua minoritaria.

**Articolo 14 della Convenzione–quadro**

**Insegnamento delle lingue minoritarie**

*Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

148. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo è giunto alla conclusione che tutte le persone appartenenti ad una minoranza linguistica hanno la possibilità di apprendere la loro lingua nell'ambito dell'insegnamento primario e secondario, indipendentemente dal Cantone in cui risiedono.

*Situazione attuale*

a) Evoluzioni positive

149. In base alle informazioni fornite dal Segretariato della CDPE, un esame più approfondito rivela che, per l'italiano e il romancio, la situazione non è uniforme. Fatta eccezione del Cantone dei Grigioni e del Cantone Ticino, dove vige un insegnamento in italiano (o perlomeno l'insegnamento dell'italiano al di fuori dei Comuni italofoeni nel Cantone dei Grigioni), 17 Cantoni propongono corsi opzionali d'italiano, generalmente tra le due e le quattro ore settimanali, a partire dagli ultimi due anni dell'insegnamento obbligatorio. Un Cantone propone persino l'italiano a partire dal quinto anno di scuola elementare. Nell'insegnamento post obbligatorio l'italiano è proposto quale materia

opzionale in tutti i Cantoni. Inoltre, in numerosi Cantoni e città sono proposti corsi d'italiano su iniziativa delle rappresentanze diplomatiche e consolari dell'Italia.

150. Per quanto concerne il romancio, il Comitato consultivo non è a conoscenza dell'esistenza di corsi di lingua opzionali nella scuola dell'obbligo al di fuori del Cantone dei Grigioni, ma è altresì vero che non è stato confrontato con richieste che facesse stato di bisogni particolari in materia. Tuttavia, è utile rammentare l'esistenza di una sezione bilingue tedesco-romancio in una scuola del Comune di Coira (la capitale del Cantone dei Grigioni, situata al di fuori della tradizionale zona romancia), che a partire dalla sua creazione ha ottenuto un successo considerevole. Nel Cantone dei Grigioni esistono altre scuole bilingui e l'esperienza lascia pensare che rispondano a bisogni reali da parte delle persone appartenenti alle minoranze.

#### b) Questioni non risolte

151. Stando alle informazioni ricevute dalla CDPE ci sono attualmente sei Cantoni che non offrono corsi d'italiano opzionali prima della fine della scuola dell'obbligo, ossia i Cantoni di Friburgo, Ginevra, Glarona, Obvaldo, Sciaffusa e Turgovia. I motivi generalmente avanzati per giustificare questa situazione non sono completamente chiari, ma vanno da una pretesa mancanza di bisogni significativi all'esistenza di corsi di lingua proposti quale complemento dalle rappresentanze diplomatiche e consolari dell'Italia, passando per l'esigenza generale di mantenere la ripartizione tradizionale delle lingue. Dopo l'approvazione nel giugno 2007 dell'accordo intercantonale «HarmoS», è necessario che i sei Cantoni in questione adeguino le loro pratiche a quelle della maggioranza dei Cantoni e che in futuro propongano anch'essi corsi opzionali d'italiano nell'ambito dell'insegnamento obbligatorio.

152. Pur riconoscendo che l'articolo 14(1) della Convenzione-quadro, in linea di massima, non implica azioni positive da parte dello Stato, è importante che il diritto di imparare una lingua minoritaria durante la scuola dell'obbligo resti una possibilità reale e non semplicemente teorica o astratta. In questo contesto, le osservazioni dei rappresentanti della minoranza italoфона evidenziano lacune nelle possibilità di apprendimento dell'italiano in alcuni Cantoni e in particolare nelle grandi città dove il numero di italo-foni è elevato. L'offerta di corsi d'italiano proposta e sostenuta dalle missioni consolari d'Italia è certamente considerata un utile complemento, ma le persone interessate non la ritengono un equivalente dei corsi di lingua italiana integrati nel sistema educativo e nei rispettivi programmi scolastici cantonali.

153. Nonostante le lodevoli iniziative tendenti ad armonizzare progressivamente l'insegnamento obbligatorio in Svizzera attraverso l'introduzione di standard educativi uniformi e misurabili basati sul sopraccitato accordo intercantonale «HarmoS», sussiste il bisogno di disporre di dati statistici più precisi e paragonabili, soprattutto riguardo ai corsi d'italiano al di fuori del Cantone Ticino e del Cantone dei Grigioni. Questi dati permetterebbero di definire in maniera più precisa la situazione attuale e gli eventuali bisogni in materia.

#### *Raccomandazione*

154. Le autorità competenti dovrebbero portare avanti i loro sforzi di promozione del plurilinguismo attraverso il processo di armonizzazione dei criteri d'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Una volta esaminati dettagliatamente i bisogni, le auto-

rità sarebbero in grado di completare l'offerta esistente di corsi opzionali d'italiano al di fuori delle zone dove questa lingua è parlata tradizionalmente. In questo senso, potrebbero essere prese misure complementari per raccogliere dati statistici più consistenti relativi all'offerta di corsi di lingua e all'utilizzo che ne è fatto nella prassi.

### **Lingua d'insegnamento primario nei cantoni bilingui**

#### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

155. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che per le persone appartenenti ad una minoranza linguistica la possibilità di ricevere un insegnamento primario completo nella loro lingua era limitato, nella pratica, dal principio di territorialità.
156. Il Comitato consultivo aveva osservato che in parecchi Cantoni erano state condotte a livello comunale esperienze pilota d'insegnamento bilingue e che l'applicazione del principio di territorialità, nella maggioranza dei casi, non costituiva un ostacolo. Il Comitato incoraggiava la realizzazione di indirizzi di studio e scuole bilingui e invitava i Cantoni ad impegnarsi in questo senso, soprattutto nelle grandi città del Paese dove non sussiste alcun rischio per il mantenimento dell'equilibrio linguistico e dove risiedono numerose persone appartenenti alle minoranze linguistiche, che non possono beneficiare di un insegnamento nella loro lingua, in particolare a livello primario.

#### *Situazione attuale*

##### a) Evoluzioni positive

157. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione che, sia secondo le autorità comunali sia secondo i rappresentanti delle minoranze linguistiche, la scelta della lingua d'insegnamento e le iscrizioni nelle relative scuole comunali hanno causato meno problemi nella pratica. Ciò si spiega grazie all'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale federale e grazie ad importanti riforme costituzionali e legislative condotte in certi Cantoni plurilingui. Nell'esame delle singole situazioni si dà ormai più peso alla libertà della lingua rispetto al principio di territorialità e all'interesse pubblico legato alla stretta salvaguardia dell'omogeneità linguistica delle regioni in questione.
158. Nel Cantone del Vallese la legge prevede che un bambino debba frequentare la scuola del suo luogo di residenza, ma sono previste eccezioni a tale regola. Di fatto, un bambino germanofono può frequentare la scuola dell'infanzia (prescolastica) e la scuola elementare nelle città di Sion (la capitale cantonale) e Sierre, che offrono entrambe un insegnamento in tedesco malgrado siano situate in territorio francofono. Ciò non pone alcun problema né legalmente né amministrativamente, benché in questo Cantone sia valido il principio di territorialità. Inoltre, il Vallese ha aperto la strada in materia d'istruzione bilingue nell'insegnamento pubblico e un certo numero di Comuni, tra cui Sion, hanno dato vita a progetti d'insegnamento bilingue a partire dalla scuola dell'infanzia o elementare con risultati positivi.
159. In alcuni casi, anche nel Cantone di Berna l'applicazione del principio di territorialità in relazione alla libertà di lingua è diventata più flessibile. Sono state adottate soluzioni lodevoli per semplificare la situazione e/o rafforzare la protezione delle persone appartenenti alla minoranza francofona. Il principio della personalità, per esempio, è applicato nel distretto bilingue di Bienne, garantendo così una totale libertà di scelta riguardo alla lingua d'insegnamento. Allo stesso modo, i genitori residenti nel Comune di Nidau possono scegliere di mandare i loro figli in una vicina scuola francofona. Parallelamente,

sono in corso parecchi progetti di sviluppo dell'insegnamento bilingue al di là dell'insegnamento obbligatorio, anche nelle zone situate nei pressi della frontiera linguistica.

160. Nel Cantone di Friburgo sembra non essere più d'attualità il contenzioso relativo al cambiamento di comprensorio scolastico per ragioni linguistiche. A tutt'oggi è raggiunto l'equilibrio tra la libertà linguistica e il principio di territorialità, anche nella nuova Costituzione che modera il principio di territorialità dichiarando che le autorità devono vigilare alla ripartizione territoriale tradizionale delle lingue e prendere in considerazione le minoranze linguistiche autoctone.<sup>30</sup> Il principio di territorialità è ora applicato in maniera più pragmatica alla frontiera linguistica e ciò permette ai bambini di ricevere un insegnamento nella lingua ufficiale scelta. Alcuni Comuni del distretto della Sarine (a maggioranza francofona) sono andati anche oltre: nonostante abbiano avuto solo temporaneamente importanti minoranze linguistiche germanofone, o addirittura nessuna negli ultimi 100 anni, autorizzano gli allievi germanofoni a seguire un insegnamento in tedesco nella città di Friburgo.

#### b) Questioni non risolte

161. Nonostante sia stata introdotta una maggiore flessibilità nella scelta della lingua d'insegnamento nelle zone alla frontiera linguistica, alcuni rappresentanti delle minoranze linguistiche e svariate cerchie della società civile ritengono si possa fare ancora di più per ampliare l'offerta (almeno parziale) d'insegnamento nelle lingue nazionali non tradizionalmente presenti nei Comuni in questione. Il Comitato consultivo ritiene che la nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche, volta a promuovere il plurilinguismo nell'ambito dell'educazione ai sensi degli articoli 14–17, possa essere utile a tale proposito. L'esperienza mostra altresì che la realizzazione di classi o scuole bilingui non minaccia l'equilibrio esistente tra la libertà linguistica e il principio di territorialità e rispetta l'importante autonomia dei Cantoni nel determinare l'utilizzo ufficiale delle loro lingue nonché i loro poteri nel settore dell'educazione.

#### *Raccomandazione*

162. Le autorità dovrebbero continuare a dare prova di flessibilità nelle decisioni individuali permettendo ai bambini di beneficiare di un insegnamento nell'altra lingua ufficiale proposto da un Comune vicino. Si dovrebbe proseguire negli sforzi per incoraggiare il plurilinguismo nell'ambito educativo.

#### **Lingua d'insegnamento primario nel Cantone dei Grigioni**

##### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

163. Il Comitato consultivo ha constatato che la libertà riconosciuta ai Comuni grigionesi di deliberare sulla lingua d'insegnamento nelle scuole primarie pubbliche poteva presentare rischi per la mancanza di criteri chiari riguardo alla lingua d'insegnamento. A suo avviso, era necessaria la massima cautela nell'esame di un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale, soprattutto lungo la frontiera linguistica.

#### *Situazione attuale*

<sup>30</sup> Cfr. articolo 6 (2) della Costituzione del Cantone di Friburgo.

## a) Evoluzioni positive

164. Nel Cantone dei Grigioni, l'articolo 16(2) della legge scolastica del 26 novembre 2000 contiene una disposizione particolare che autorizza i bambini ad iscriversi nelle scuole di Comuni vicini che propongono un insegnamento in una lingua minoritaria (romancio o italiano). In realtà, tale possibilità è sfruttata raramente.

165. La nuova legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni disciplina la questione della scelta delle lingue applicando criteri ben definiti che danno giustamente maggior peso al principio di territorialità che non nel caso dei Cantoni bilingui. Il Comitato consultivo apprezza queste nuove garanzie che rafforzano l'insegnamento nelle lingue minoritarie, soprattutto nei Comuni dove il romancio e l'italiano sono minacciati. I Comuni sono classificati come monolingui o plurilingui secondo gli stessi criteri applicati per le lingue ufficiali (cfr. i commenti relativi all'articolo 10 *supra*). Nell'interesse di preservare una lingua cantonale minacciata, il Governo cantonale può autorizzare eccezioni riguardo alla scelta della lingua d'insegnamento su domanda del Comune in questione.<sup>31</sup> Nei Comuni monolingui l'insegnamento avviene nella lingua ufficiale del Comune (prima lingua). Nei Comuni plurilingui l'insegnamento è dispensato nella lingua autoctona (prima lingua).<sup>32</sup> Nei Comuni dove la percentuale della popolazione appartenente ad una minoranza linguistica autoctona è almeno del 10 per cento, il romancio e l'italiano devono essere proposti durante tutta la scolarità obbligatoria.<sup>33</sup> Ogni cambiamento di lingua d'insegnamento è condizionato dalle stesse esigenze cui è sottoposto un cambiamento di lingua ufficiale (cfr. i commenti relativi all'articolo 10 *supra*).

## b) Questioni non risolte

166. A tutt'oggi si contano solo pochi cambiamenti di lingua d'insegnamento nei Comuni del Cantone dei Grigioni. Bergün, nel 1983, è stato l'ultimo Comune ad aver abbandonato il romancio per passare al tedesco come lingua d'insegnamento. Altri Comuni hanno optato per il tedesco (Ilanz, Domat), benché ciò non costituisca un cambiamento propriamente detto, dato che precedentemente non avevano mai avuto scuole primarie.

*Raccomandazioni*

167. Si dovrebbe perseverare negli sforzi intrapresi per rafforzare la posizione dell'italiano e del romancio quali lingue d'insegnamento nei Comuni in questione. Per mettere in atto le nuove garanzie legislative tenendo conto debitamente della situazione globale delle lingue nel Cantone dei Grigioni è necessario un dialogo regolare tra le autorità cantonali e comunali.

**Articolo 15 della Convenzione—quadro****Rappresentanza delle minoranze nell'amministrazione pubblica federale.***Osservazioni concernenti il primo ciclo di controlli.*

168. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha costatato con soddisfazione che il quadro istituzionale permetteva una partecipazione politica molto ampia delle minoranze linguistiche in Svizzera, sia a livello federale sia cantonale. Il Comitato consultivo ha

<sup>31</sup> Cfr. articolo 18 (3) della legge cantonale sulle lingue.

<sup>32</sup> Cfr. articolo 20(1) della legge cantonale sulle lingue.

<sup>33</sup> Cfr. articolo 20(3) della legge cantonale sulle lingue.

inoltre osservato che, in generale, le persone appartenenti alle minoranze linguistiche erano equamente rappresentate nell'Amministrazione federale.

*Situazione attuale*

a) Evoluzioni corrette

169. Parecchie mozioni parlamentari hanno incoraggiato una messa in atto più efficace delle direttive adottate dal Governo per una maggiore rappresentanza latina<sup>34</sup> in seno all'Amministrazione federale. Attraverso queste mozioni si è chiesto che gli italofoeni fossero valorizzati negli annunci di posti vacanti della Confederazione o si è sottolineato la necessità di assicurarsi che le minoranze linguistiche fossero equamente rappresentate negli Uffici federali, sia a livello di direzione sia a quello degli impiegati. Sono stati fatti sforzi anche nel sensibilizzare i quadri riguardo alla necessità di assumere personale francofono, italofono e romancio quando vi sono posti vacanti.

170. Nel Cantone dei Grigioni l'articolo 6 della nuova legge sulle lingue esige ora in maniera esplicita che in presenza di candidati ugualmente qualificati nelle procedure di assunzione sia data la preferenza a coloro che padroneggiano una seconda o una terza lingua ufficiale.

b) Questioni non risolte

171. Benché l'Ufficio federale del personale raccolga dati quantitativi suddivisi secondo l'affiliazione linguistica dei funzionari, in quest'ambito si è di fronte ad una mancanza di dati quantitativi affidabili, che permetterebbero di far luce sulla reale rappresentanza delle minoranze latine nei posti di quadro all'interno dei differenti Uffici e Dipartimenti federali e contribuirebbero a inquadrare meglio il problema, sollevato periodicamente, della sottorappresentanza ad alto livello delle minoranze latine.

*Raccomandazione*

172. Al fine di raccogliere dati qualitativi sulla rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale, dovrebbero essere prese misure supplementari. Gli sforzi volti a migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche, anche nei posti di quadro, dovrebbero essere intensificati.

## **Partecipazione alla vita sociale ed economica**

*Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

173. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che i tassi di disoccupazione riscontrati in Svizzera romanda e in Ticino erano mediamente più elevati di quelli registrati nei Cantoni tedeschi e che le aziende tendevano sempre più a riorganizzare i loro centri decisionali nelle grandi città, perlopiù nella Svizzera tedesca.

*Situazione attuale*

Evolutioni positive

---

<sup>34</sup> Con questa espressione si intendono le persone appartenenti alle minoranze francofona, italoфона e romancia.

174. Gli indicatori macroeconomici hanno mostrato miglioramenti notevoli dopo il primo ciclo di controlli nella maggior parte dei settori e delle regioni, anche riguardo ai tassi di disoccupazione in Svizzera romanda e in Ticino.
175. Negli ultimi anni la Svizzera, con il lancio della sua Nuova politica regionale (NPR), ha avviato un grande processo di riforma. La NPR vuole migliorare la competitività di alcune regioni e in particolare aiutare le zone periferiche a sfruttare al massimo il loro potenziale assicurando la promozione dello spirito d'impresa e della capacità di innovazione. Indirettamente, la NPR ha per scopo di contribuire al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro, di promuovere l'insediamento decentralizzato e di porre fine alle ineguaglianze regionali. Sono previsti un aiuto federale annuo di circa 70 milioni di franchi svizzeri sotto forma di assistenza finanziaria, dei prestiti a tassi d'interesse moderati per progetti di infrastrutture e sotto forma di esoneri fiscali per attirare società straniere nel Paese. Il Parlamento ha approvato il corrispondente disegno di legge nel 2006 e la legge dovrebbe entrare in vigore nel 2008.
176. La riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, approvata tramite referendum nel novembre del 2004, permetterà di ridurre le disparità regionali. Questa riforma, che dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2008, si prefigge in particolare di garantire ai Cantoni una maggiore libertà d'azione nell'esercizio delle loro mansioni. In futuro, le decisioni prese dovranno essere più vicine alle popolazioni in questione, affinché si tenga maggiormente conto dei bisogni delle minoranze. Un altro scopo fondamentale della riforma è la perequazione tra Cantoni in base alle loro potenziali risorse sostituendo l'attuale perequazione finanziaria con una perequazione delle risorse. Analogamente, attraverso una perequazione degli oneri, alcuni Cantoni che devono sopportare oneri particolari riceveranno un sostegno appropriato da parte della Confederazione. Ne saranno interessati i Cantoni di montagna, quali i Grigioni, il Ticino e il Vallese.

### *Raccomandazione*

177. La Svizzera dovrebbe proseguire nei suoi sforzi per attuare una nuova politica di riduzione delle disparità regionali e sviluppare progetti d'intesa con le popolazioni minoritarie interessate, in particolare nei Cantoni alpini.

### **Meccanismi di partecipazione per i nomadi**

#### *Osservazioni relative al primo ciclo di controlli*

178. Nel suo primo parere, il Comitato consultivo ha constatato che i meccanismi di partecipazione per i nomadi erano inadatti e ha invitato le autorità federali a considerare la possibilità di rafforzare le competenze della Fondazione in materia di coordinamento nonché la composizione dei suoi organi. Il Comitato ha inoltre invitato i Cantoni a rivedere i loro meccanismi di consultazione dei nomadi e, all'occorrenza, a rafforzarli.

#### *Situazione attuale*

##### a) Evoluzioni positive

179. Il rapporto sulla situazione dei nomadi elaborato dal Governo nell'ottobre del 2006 evidenzia il ruolo unico svolto dalla Fondazione, che ha il compito di migliorare le con-

dizioni di vita dei nomadi e di preservare la loro identità culturale<sup>35</sup>. Il rapporto evidenzia anche l'importanza dell'Associazione dei nomadi la quale, oltre a controllare in qualità di organismo di coordinamento dei nomadi e in virtù della sua rappresentanza statutaria in seno al consiglio d'amministrazione della Fondazione che le misure proposte dalla Fondazione servano effettivamente gli interessi delle persone in questione, contribuisce anche a superare la diffidenza dei nomadi nei confronti delle autorità. L'Associazione ha anche svolto azioni per sensibilizzare la popolazione ai bisogni dei nomadi.

b) Questioni non risolte

180. Come hanno lasciato intendere la Fondazione e l'Associazione dei Comuni svizzeri durante la consultazione sul rapporto, è necessario che la Fondazione faccia da intermediario per rafforzare la cooperazione tra le autorità e i nomadi. Queste organizzazioni ritengono che il sostegno della Fondazione e dell'Associazione dei nomadi debba essere rafforzato perché possano lavorare efficacemente (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 *supra*). Il Governo ha riconosciuto che un'evidente mancanza di strumenti giuridici e di mezzi finanziari impedisce alla Fondazione d'influire, attraverso le sue iniziative, sulla volontà politica dei Cantoni e dei Comuni di realizzare nuove aree di sosta e di transito. È ancora possibile ampliare le competenze della Fondazione, rafforzare la posizione dei nomadi all'interno del suo consiglio d'amministrazione, poiché essi sono attualmente in minoranza, e consolidare la struttura finanziaria della Fondazione e dell'Associazione. L'introduzione di nuove garanzie legislative nel disegno di legge federale sulla promozione della cultura potrebbe incoraggiare queste misure (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 *supra*).

181. Poiché i nomadi possono avere punti di vista differenti riguardo a questioni come la promozione della loro lingua e della loro cultura, è importante che i pareri e le preoccupazioni espressi al di fuori della Fondazione e dell'Associazione dei nomadi siano presi in considerazione e che le politiche pubbliche siano concepite e applicate tenendo conto della diversità di opinioni in seno alla comunità nomade (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 *supra*).

182. Nonostante i lodevoli sforzi della Fondazione nel cercare di coordinare le iniziative volte a rispondere ai bisogni dei nomadi per quanto concerne le aree di sosta e di transito, sussistono sia una mancanza evidente di coordinamento tra i Cantoni sia un'assenza di forum decisionali istituzionalizzati che esaminino regolarmente tali questioni (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 *supra*).

183. A livello cantonale e comunale mancano specifici meccanismi di consultazione dei nomadi, ad esempio in materia di pianificazione del territorio o di educazione. Riguardo alla questione delle aree di sosta e di transito, il Governo riconosce che la partecipazione sistematica delle organizzazioni che rappresentano i nomadi alle procedure di consultazione comunali sulle questioni legislative e sui progetti concreti permetterebbe di tener conto in modo migliore dei loro bisogni. Inoltre, nonostante alcuni Cantoni abbiano compiuto sforzi per includere più sistematicamente i nomadi nelle procedure e nelle decisioni che li riguardano, soprattutto invitandoli a partecipare a discussioni o a comitati ad hoc, nella maggioranza dei Cantoni non è ancora stato istituito un dialogo sistematico.

<sup>35</sup> Il consiglio d'amministrazione della Fondazione, che include cinque rappresentanti dei nomadi, due rappresentanti dell'Associazione dei Comuni svizzeri, due rappresentanti dei Cantoni e due rappresentanti della funzione pubblica federale, è presieduto da un ex senatore.



*Raccomandazioni*

184. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a riesaminare il mandato della Fondazione così da rafforzare i suoi poteri in determinati ambiti e dare più peso ai rappresentanti dei nomadi. Dovrebbe inoltre essere esaminata la possibilità di identificare forme supplementari di sostegno finanziario (cfr. i commenti relativi al paragrafo 65 *supra*).
185. A livello cantonale dovrebbero essere introdotte forme più sistematiche di consultazione dei nomadi, così come dovrebbero essere istituiti meccanismi intercantonali più efficaci e coordinati per rispondere ai loro particolari bisogni.

**Articoli 17 e 18 della Convenzione–quadro****Effetti degli accordi bilaterali in vigore sui nomadi***Situazione attuale*

186. Benché soddisfatti che i nomadi dell'Unione europea possano fermarsi e lavorare in Svizzera fino a 90 giorni con una semplice notifica al Comune, i nomadi svizzeri si rammaricano che a loro volta essi siano autorizzati a restare solo otto giorni senza un permesso di lavoro nei Paesi dell'Unione europea. Il Comitato consultivo ritiene che questa situazione specifica del commercio itinerante risulti da un'interpretazione apparentemente restrittiva degli accordi bilaterali sulla libera circolazione delle persone in vigore tra la Svizzera e l'Unione europea.

*Raccomandazione*

187. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità svizzere ad esaminare i vari mezzi – all'occorrenza anche quelli compresi nella cooperazione bilaterale – per migliorare la situazione dei nomadi svizzeri che desiderano praticare il loro modo di vivere itinerante nei Paesi limitrofi dell'Unione europea.

### III. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

188. Il Comitato consultivo ritiene che le presenti osservazioni conclusive possano servire come base per le conclusioni e raccomandazioni che il Comitato dei ministri adotterà nei confronti della Svizzera.

#### **Evoluzioni positive**

189. La Svizzera, dopo il primo parere del Comitato consultivo del febbraio 2003 e dopo la Risoluzione del Comitato dei ministri del dicembre 2003, ha adottato numerose misure per migliorare l'attuazione della Convenzione–quadro. A livello federale e cantonale il quadro costituzionale e giuridico è stato completato in diversi ambiti e ciò ha comportato, in particolare, un rafforzamento sensibile della protezione offerta alle minoranze linguistiche. La nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche elaborerà e promuoverà misure che promettono di sostenere le lingue nazionali.

190. Sulla questione dei nomadi il Governo svizzero ha approvato un rapporto encomiabile, al tempo stesso critico ed esaustivo, che copre gli ambiti che vanno dalla discriminazione e dalla partecipazione alle aree di sosta. Le autorità federali hanno dimostrato più comprensione riguardo alla gravità dei problemi con cui sono confrontati i nomadi e hanno espresso un forte impegno nel volerli risolvere in collaborazione con le autorità cantonali.

191. Nel settore dell'educazione ci sono stati sviluppi promettenti a livello intercantonale: tutti sono volti ad armonizzare l'insegnamento delle lingue in modo da mantenere l'insegnamento precoce di una seconda lingua nazionale per permettere agli allievi di raggiungere in questa lingua la medesima competenza che possiedono in inglese. Sono stati compiuti sforzi per promuovere il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi e la nuova legislazione federale sulle lingue dovrebbe aprire nuove prospettive in quest'ambito.

192. Il servizio pubblico svizzero di radiodiffusione comprende una vasta gamma di obblighi legali e di pratiche lodevoli in termini di lingue minoritarie. Tra di esse figurano l'obbligo di diffondere programmi di pari qualità in tedesco, francese e italiano in tutto il Paese e quello di consolidare la posizione del romancio. Le trasmissioni radiofoniche e televisive in romancio sono leggermente aumentate dopo il primo ciclo di controlli.

193. I meccanismi di partecipazione delle persone appartenenti a minoranze linguistiche sono molto sviluppati a livello federale e cantonale a causa del quadro istituzionale e del sistema federale. Sono state portate avanti riforme di grande portata per attuare una nuova politica regionale volta ad aumentare la competitività e a ridurre le disparità economiche tra le regioni. Gli effetti di queste riforme dovrebbero essere positivi, in particolare nei Cantoni di montagna come i Grigioni, il Ticino e il Vallese, che sono zone tradizionali di insediamento di numerose persone appartenenti a minoranze linguistiche.

#### **Motivi di preoccupazione**

194. La generalizzazione dei tagli di bilancio nel settore pubblico ha danneggiato le istituzioni che assicurano la promozione dei diritti dell'uomo e delle minoranze. Le discusso-

ni in corso sull'eventuale istituzione di un ufficio di mediazione e/o di un'istituzione indipendente per i diritti dell'uomo non sono ancora giunte a buon esito e la Commissione federale contro il razzismo è stata indebolita.

195. La situazione generale dei parlanti italiano e romancio al di fuori dalle loro tradizionali zone di insediamento in realtà non è molto migliorata per quanto concerne le possibilità di beneficiare di un sostegno culturale e linguistico, in particolare in termini d'accesso all'insegnamento delle lingue.
196. Il ruolo attuale dell'italiano tende a perdere di importanza presso le autorità federali e soprattutto nell'Amministrazione federale.
197. Nel Cantone dei Grigioni lo sviluppo dell'utilizzo quotidiano dell'italiano e del romancio in contesti ufficiali è indispensabile per preservare l'identità del Cantone e rendere effettiva la nuova garanzia costituzionale che riconosce come lingue nazionali e ufficiali con pari diritti il tedesco, l'italiano e il romancio. Occorre inoltre garantire che nei Comuni considerati plurilingui, conformemente alla nuova legge cantonale sulle lingue, i documenti ufficiali siano all'occorrenza regolarmente pubblicati anche in romancio e in italiano.
198. A tutt'oggi non sussiste una specifica base legale che permette di promuovere l'identità e la cultura dei nomadi. Le istituzioni dei nomadi ricevono solo un sostegno pubblico limitato e la loro partecipazione alla vita della società svizzera non è sufficientemente riconosciuta e valorizzata dalle autorità.
199. In Svizzera la scarsità di aree di sosta e di transito rimane pronunciata. In quest'ambito non si è registrato quasi alcun progresso e dal 2001 il numero di aree a disposizione è persino diminuito. In parecchi Cantoni le proposte di realizzazione di nuove aree sono state bloccate o ritirate di fronte ad alcune reazioni negative, anche da parte delle municipalità coinvolte. La riassegnazione di terreni militari appartenenti alla Confederazione sembra non aver suscitato l'interesse dei Cantoni per diversi motivi, perlopiù di natura finanziaria. Mancando garanzie legislative federali supplementari, gli strumenti di pianificazione del territorio hanno permesso la realizzazione di siti solo in rari casi e dopo lunghe attese.
200. È necessario avviare un dialogo sistematico a livello cantonale e comunale, poiché attualmente non esiste alcun meccanismo di consultazione dei nomadi. La mancanza di strumenti giuridici e finanziari frena gli sforzi compiuti dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» per influire sulla volontà politica dei Cantoni e delle municipalità e incoraggiarli a realizzare nuove aree di sosta e di transito. La Fondazione, per giunta, non ha che competenze limitate.

### **Raccomandazioni**

201. Oltre alle misure da prendere per dare seguito alle raccomandazioni dettagliate che figurano nelle sezioni I e II del parere del Comitato consultivo, le autorità sono invitate a prendere le misure elencate qui di seguito per migliorare ulteriormente l'attuazione della Convenzione–quadro:
- prendere misure per rafforzare le istituzioni esistenti, assicurando la promozione dei diritti dell'uomo e la lotta contro la discriminazione;

- compiere sforzi particolari in vista dell'attuazione integrale della nuova legislazione federale sulle lingue, compresa la promozione più attiva del plurilinguismo, della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche;
- persistere nella promozione dell'uso ufficiale del romancio e dell'italiano a livello comunale e distrettuale nel Cantone dei Grigioni, vigilando sulla rapida applicazione della nuova legge cantonale sulle lingue;
- adottare misure complementari nel Cantone dei Grigioni per incoraggiare un uso maggiore dell'italiano e del romancio, sia orale sia scritto, da parte del grande pubblico e dei sistemi amministrativo e giudiziario;
- proseguire nel processo d'armonizzazione delle esigenze d'insegnamento delle lingue nella scuola obbligatoria e progettare di ampliare l'offerta esistente di corsi facoltativi d'italiano al di fuori delle zone dove questa lingua è parlata tradizionalmente, secondo le necessità;
- prevedere di introdurre nuove garanzie legislative federali affinché la pianificazione e la realizzazione di aree di sosta e di transito per i nomadi siano facilitate e accelerate; sviluppare migliori incentivi finanziari e di altro genere per promuovere le azioni dei Cantoni e proseguire negli sforzi per la realizzazione di aree di sosta e di transito, anche riassegnando terreni militari; rafforzare la cooperazione intercantonale dalla pianificazione alla gestione di aree di sosta e di transito;
- proseguire negli sforzi volti a sostenere la cultura e la lingua dei nomadi tramite diversi progetti educativi condotti in stretta collaborazione con gli interessati e facilitare la frequentazione scolastica regolare dei bambini che conducono una vita itinerante;
- assicurare la partecipazione effettiva dei rappresentanti dei nomadi ai lavori dei diversi organismi che trattano questioni che li riguardano e, secondo le necessità, istituire meccanismi di consultazione sistematica a livello cantonale e comunale.