



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

Novembre 2013

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Il 5 marzo 2013, in occasione della sua 46esima seduta, il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (di seguito «Convenzione-quadro») ha adottato il suo terzo Parere sulla Svizzera, trasmesso al Rappresentante permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa il 17 giugno 2013. La Svizzera è stata quindi invitata a presentare i propri commenti per iscritto entro il 17 ottobre 2013; tale data è stata prorogata fino alla fine di novembre 2013, d'intesa con la responsabile della Segreteria della Convenzione-quadro, per tenere conto della difficoltà di consultare le cerchie interessate nel periodo estivo – in particolare dei 26 Cantoni – e del conseguente ritardo.

La Svizzera constata con soddisfazione che la delegazione del Comitato consultivo, durante la visita ufficiale in Svizzera dal 5 al 7 novembre 2012, ha avuto modo di incontrare numerosi rappresentanti dell'Amministrazione federale, del Parlamento federale e delle autorità cantonali e comunali; si compiace in particolare del valore aggiunto apportato dalle visite rese al Cantone di Argovia, nella fattispecie a due aree di accoglienza destinate ai nomadi, e a Bienne, con il fine di raccogliere informazioni sul progetto di insegnamento bilingue sviluppato dalla città all'interno delle scuole. Attraverso incontri diretti con alcuni dei rappresentanti di tutte le minoranze nazionali riconosciute, con numerose ONG e con alcuni rappresentanti delle comunità musulmane, la delegazione del Comitato consultivo ha avuto modo di farsi un'idea concreta e precisa della situazione che vivono in Svizzera le minoranze nazionali e altre comunità. La Svizzera si compiace del fatto che, grazie a questa visita, il Comitato consultivo abbia ottenuto tutte le informazioni auspiccate una valutazione nella massima trasparenza. A tal merito, la Svizzera intende sottolineare che attribuisce grande importanza al dialogo costruttivo con il Comitato consultivo.

La Svizzera ha accolto con grande interesse il terzo Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo. Le constatazioni dettagliate e approfondite del Comitato consultivo confermano l'accuratezza con cui ha esaminato la situazione delle minoranze in Svizzera e l'attenzione dedicata alle questioni che restano aperte. La Svizzera accoglie con favore l'opportunità concessale di formulare dei commenti.

I presenti commenti sono indirizzati alle autorità del Consiglio d'Europa dal Dipartimento federale degli affari esteri DFAE per conto del Consiglio federale svizzero, competente in materia di affari esteri e garante del rispetto degli impegni internazionali da parte della Svizzera. Numerosi settori, in particolare la pianificazione del territorio e l'istruzione, rientrano tuttavia nella sfera di competenza dei Cantoni, responsabili di vigilare sull'applicazione della Convenzione-quadro.

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

- l'Ufficio federale della cultura;
- il Servizio per la lotta al razzismo;
- l'Ufficio federale di statistica;
- l'Ufficio federale di giustizia;
- l'Ufficio federale della migrazione;
- l'Ufficio federale del personale;
- la Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze;
- l'Ufficio federale delle comunicazioni;

- Armasuisse;
- la Cancelleria federale (consulente per la politica linguistica).

Anche la Commissione federale contro il razzismo, una commissione extraparlamentare subordinata al Dipartimento federale dell'interno, ha partecipato alla stesura dei presenti commenti.

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

I presenti commenti, analogamente al terzo Parere del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione-quadro, sono stati redatti e tradotti nelle quattro lingue nazionali svizzere, ovvero in francese, tedesco, italiano e, per la prima volta, in romancio. Anche il terzo Parere del Comitato consultivo, emanato in inglese e francese, è stato tradotto in queste quattro lingue a cura della Confederazione. Tutti questi documenti saranno pubblicati sul sito ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri e potranno essere consultati da un vasto pubblico.

Per agevolare la lettura, i commenti delle autorità svizzere sono stati inseriti direttamente nel documento del terzo Parere sulla Svizzera e sono riconoscibili per il loro sfondo grigio. Dato che le osservazioni principali del Comitato consultivo (capitolo I) riprendono i commenti più dettagliati ai singoli articoli (capitolo II), i presenti commenti si sono concentrati principalmente su questi ultimi. Allo stesso modo, il «Riassunto» e le «Questioni che richiedono un intervento immediato», che figurano all'inizio del Parere, vengono commentati nel dettaglio nel rispettivo punto della sezione «Commenti ai singoli articoli».

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

Terzo Parere sulla Svizzera adottato il 5 marzo 2013

RIASSUNTO

Il sistema di protezione dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali è ben sviluppato in Svizzera.

Negli ultimi anni, in seguito all'adozione di nuove leggi a livello federale e cantonale, si sono registrati progressi significativi per le persone appartenenti alle minoranze linguistiche. Ciò ha comportato un consolidamento del quadro istituzionale e legislativo a tutela di queste persone e un rafforzamento della sicurezza giuridica in merito all'uso delle quattro lingue ufficiali.

Il quadro istituzionale e legislativo, consolidato dall'adozione delle nuove leggi in materia linguistica, promuove le lingue minoritarie e le lingue ufficiali meno diffuse in Svizzera e non mira di per sé a tutelare «*le persone*», come menzionato sopra.

La Svizzera continua tuttavia a trovarsi di fronte a numerose sfide, prima tra tutte quella legata alla situazione generale dei nomadi, che continua a destare preoccupazioni. I problemi dovuti alla mancanza di aree di stazionamento e di transito non sono stati attenuati se non in parte nell'arco di dieci anni e i nomadi continuano ad avere difficoltà nel mantenere il proprio stile di vita itinerante.

Se da un punto di vista generale la discriminazione non viene considerata un problema dalla società nel suo insieme, comprese le comunità minoritarie, la legislazione contro la discriminazione e gli strumenti giuridici esistenti non sono affatto conosciuti né utilizzati dal grande pubblico dal momento che non esiste una legge generale contro la discriminazione. Sembra peraltro in aumento la frequenza delle manifestazioni pubbliche di intolleranza di alcuni partiti politici.

Le persone appartenenti alle minoranze italofone e romanciofone continuano ad avere difficoltà nell'utilizzare la propria lingua in seno all'Amministrazione federale o nell'essere rappresentate in modo effettivo e proporzionato all'interno delle strutture amministrative.

Nella traduzione francese sarebbe più opportuno e conforme agli sviluppi intervenuti dire che le persone appartenenti alle minoranze italofone e romanciofone «[...] *continuent à rencontrer des difficultés* [...]». Il termine «*toujours*», da cui risulta una mancanza di precisione nella traduzione francese della versione originale inglese, potrebbe generare confusione.

Per quanto riguarda la minoranza romanciofona, si osserva che i romanciofoni non possono rivendicare il diritto a utilizzare la propria lingua come lingua di lavoro in seno all'Amministrazione *federale* poiché il romancio è una lingua semi-ufficiale della Confederazione (cfr. art. 9 della legge federale sulle lingue).

Questioni che richiedono un intervento immediato

➤ **Il Comitato consultivo invita nuovamente le autorità a intensificare gli sforzi profusi per rimediare tempestivamente alla seria mancanza di aree di stazionamento e di transito per i nomadi. Occorre adottare misure incisive per incoraggiare con decisione tutti gli attori a livello federale, cantonale e comunale a tenere conto dell'importanza e della necessità di affrontare i problemi dei nomadi nel quadro dei piani nazionali di assetto territoriale. Occorre altresì risanare le aree inadeguate e avviare delle campagne di sensibilizzazione presso i Comuni, il grande pubblico e i proprietari di terreni privati per favorire le soste spontanee;**

Come illustrato di seguito ai punti 48-55, le autorità svizzere sono consapevoli delle difficoltà incontrate dai nomadi e si adoperano per trovare opportune soluzioni. La mancanza di aree di stazionamento e di transito è effettivamente *seria*. La versione originale inglese del terzo Parere recita «the severe shortage of stopping places and transit sites». Tuttavia, il qualificativo non può essere reso con «*criant*», come figura nel testo francese. La traduzione francese di questo termine è pertanto erronea e deve essere rettificata.

Si noti che è nella pianificazione direttrice *dei Cantoni* che devono essere prese in considerazione le esigenze dei nomadi. Poiché la pianificazione del territorio spetta ai Cantoni (art. 75 cpv. 1 Cost.), non esistono piani «*nazionali*» in materia. D'altro canto è in sede di autorizzazione dei piani cantonali per la pianificazione del territorio che il Governo nazionale riveste un ruolo importante nel richiamare l'attenzione dei Cantoni sulle esigenze dei nomadi.

➤ **Il Comitato consultivo invita le autorità ad adottare misure appropriate di lotta contro le manifestazioni di razzismo, a condannare pubblicamente e senza indugio qualsiasi forma di intolleranza, comprese quelle manifestate nei discorsi politici e in Internet, e a impegnarsi nel promuovere la diversità e la tolleranza all'interno della società svizzera;**

Come illustrato di seguito al punto 68, le autorità svizzere si adoperano a rafforzare l'integrazione degli stranieri; i loro sforzi sono finalizzati altresì a una coesistenza armoniosa tra le persone di confessioni religiose e culture differenti e alla prevenzione di qualsiasi forma di discriminazione e intolleranza.

➤ **Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità a intensificare i propri sforzi per realizzare tutti gli impegni relativi ai diritti linguistici delle persone appartenenti alle minoranze nazionali enunciati nella legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing), in modo tale da assicurare, all'atto pratico, la piena uguaglianza tra le lingue ufficiali della Confederazione e da permettere alle minoranze linguistiche di usare la propria lingua all'interno dell'Amministrazione federale e di essere rappresentate in modo effettivo e proporzionato nelle strutture amministrative.**

Come illustrato di seguito ai punti 87 e 121, questa raccomandazione è parzialmente obsoleta per quanto riguarda la rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale poiché non tiene conto degli sviluppi intervenuti in questo ambito da novembre 2012; pertanto dovrebbe essere adattata in tal senso.

Inoltre, tenuto conto del quadro istituzionale svizzero, sarebbe più opportuno parlare di uguaglianza *effettiva* piuttosto che di uguaglianza «*piena*», come si legge sopra. In effetti, se da un lato il romancio è una lingua semi-ufficiale della Confederazione e le persone di lingua romancia che lavorano in seno all'Amministrazione federale non possono rivendicare il diritto di utilizzarla come lingua di lavoro, dall'altro lato l'ordinanza federale sulle lingue (OLing) fissa dei *valori di riferimento* per un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche.

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

TERZO PARERE SULLA SVIZZERA

1. Il Comitato consultivo ha adottato il presente Parere sulla Svizzera il 5 marzo 2013 conformemente all'articolo 26, paragrafo 1 della Convenzione-quadro e alla regola 23 della Risoluzione (97) 10 del Comitato dei Ministri. Le constatazioni poggiano sulle informazioni contenute nel rapporto statale pervenuto il 16 gennaio 2012 (di seguito denominato: «il rapporto statale») e sulle informazioni scritte riportate da altre fonti, come pure sulle informazioni ottenute dal Comitato consultivo presso il Governo e le organizzazioni non governative nel corso della sua visita ad Aarau, Berna, Bienna e Spreitenbach dal 5 al 7 novembre 2012.

Il rapporto statale è stato trasmesso al Comitato consultivo il 26 gennaio 2012.

2. La sezione I riportata di seguito presenta le principali constatazioni del Comitato consultivo sulle questioni fondamentali concernenti l'attuazione della Convenzione-quadro in Svizzera, che riflettono articolo per articolo le constatazioni più dettagliate riportate nella sezione II, dedicata alle disposizioni della Convenzione-quadro in merito alle quali il Comitato consultivo intende sollevare questioni di fondo.

3. Le due sezioni summenzionate fanno frequente riferimento agli interventi avviati in seguito alle constatazioni formulate nel quadro del monitoraggio della Convenzione-quadro riportate nel primo e nel secondo Parere del Comitato consultivo sulla Svizzera, e adottate rispettivamente il 20 febbraio 2003 e il 29 febbraio 2008, come pure nelle rispettive risoluzioni del Comitato dei Ministri, adottate il 10 dicembre 2003 e il 19 novembre 2008.

4. Le conclusioni riportate nella sezione III potrebbero fungere da base per le prossime conclusioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri relative alla Svizzera.

5. Il Comitato consultivo è intenzionato a proseguire il dialogo avviato con le autorità svizzere, i rappresentanti delle minoranze nazionali e gli altri attori interessati dall'attuazione della Convenzione-quadro e incoraggia vivamente le autorità a pubblicare il presente Parere a partire dalla sua ricezione per promuovere un processo trasparente che coinvolga tutte le parti interessate. Inoltre, il Comitato richiama l'attenzione degli Stati contraenti sul fatto che il 16 aprile 2009 il Comitato dei Ministri ha adottato nuove regole per la pubblicazione dei Pareri del Comitato consultivo e di altri documenti di controllo destinati ad aumentare la trasparenza e a mettere tempestivamente a disposizione di tutte le parti coinvolte le informazioni relative alle constatazioni e alle conclusioni della procedura di controllo (vedi Risoluzione CM/Res(2009)3 emendante la Risoluzione (97)10 relativa al meccanismo di controllo previsto dagli articoli 24-26 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali).

I OSSERVAZIONI PRINCIPALI

Procedura di controllo

6. La Svizzera conferma il suo approccio positivo e il suo spirito collaborativo in merito alla procedura di controllo della Convenzione-quadro. Le autorità hanno dimostrato un atteggiamento particolarmente costruttivo e conciliante nell'organizzazione della terza visita in loco svoltasi dal 5 al 7 novembre 2012. Questa visita, organizzata su invito del Governo svizzero, ha rappresentato l'occasione per un dialogo diretto con le parti interessate. Le informazioni complementari ricevute dal Governo e da altre fonti, compresi i rappresentanti delle minoranze nazionali, si sono rivelate particolarmente utili. Le riunioni hanno avuto luogo non solo a Berna, ma anche ad Aarau, Bienne e Spreitenbach.

7. Il Comitato consultivo rileva che la Svizzera ha pubblicato il secondo Parere il 30 gennaio 2008 e che questo documento, come pure la Risoluzione corrispondente del Comitato dei Ministri, sono stati messi online sul sito internet del Dipartimento federale degli affari esteri affinché le informazioni relative alla Convenzione-quadro e il Parere del Comitato consultivo fossero accessibili a un vasto pubblico. Suddetti documenti sono stati pubblicati nelle lingue nazionali della Confederazione svizzera, ovvero tedesco, francese, italiano e romancio¹.

È il 2 settembre 2008 – e non il 30 gennaio 2008 – che la Svizzera ha pubblicato il secondo Parere, dopo l'adozione da parte del Comitato consultivo avvenuta il 29 febbraio 2008 e la trasmissione alle autorità svizzere il 25 aprile 2008.

Il secondo Parere e la relativa risoluzione del Comitato dei Ministri sono stati pubblicati nelle tre lingue ufficiali principali della Confederazione svizzera, ovvero il francese, il tedesco e l'italiano. È con il terzo ciclo di controllo che il rapporto statale è stato tradotto in romancio per la prima volta.

8. Il Comitato consultivo ha accolto con favore l'organizzazione di un seminario sulla situazione della minoranza dei nomadi che si è tenuto a Berna il 7 aprile 2011. Questo evento ha consentito ai rappresentanti delle autorità, dell'organizzazione mantello dei nomadi *Radgenossenschaft der Landstrasse* e della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (di seguito denominata: «la Fondazione») di discutere sulle conclusioni del secondo ciclo di controlli e del percorso da seguire per l'attuazione della Convenzione-quadro. Diverse organizzazioni della società civile e i media hanno preso parte a questo seminario.

9. Seppur con grande rammarico per il fatto che il rapporto statale sia stato presentato con 23 mesi di ritardo, il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che, al momento della sua redazione, si sono tenute ampie consultazioni con le associazioni di rappresentanza delle minoranze nazionali e che queste ultime sono state coinvolte nella sua elaborazione. Durante la stesura del rapporto le autorità hanno altresì consultato la società civile. Per assicurare una trasparenza ancora maggiore nella procedura di controllo, il Comitato consultivo raccomanda di diffondere ampiamente il presente Parere nelle lingue ufficiali e minoritarie rilevanti.

Il terzo Parere sulla Svizzera è stato tradotto subito in tedesco e in italiano, si prevede la traduzione anche in romancio. Anche i relativi Commenti del Governo svizzero saranno tradotti in tedesco, italiano e romancio. La traduzione del terzo Parere nelle diverse lingue ufficiali svizzere era indispensabile ai fini dell'ampia consultazione auspicata presso i Cantoni

¹ Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è la lingua ufficiale utilizzata nei rapporti tra la Confederazione e le persone di lingua romancia nonché nel Cantone dei Grigioni.

e i Comuni. Questo sforzo spiega in parte il ritardo con cui vengono sottoposti i presenti commenti.

Bilancio dell'attuazione della Convenzione-quadro al termine dei primi due cicli di controllo

10. Dal secondo ciclo di controlli, la Svizzera ha mantenuto una coerente politica di supporto alle minoranze nazionali. Negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi per le persone appartenenti alle minoranze linguistiche.

11. Tuttavia, il problema delle aree di stazionamento e di transito per i nomadi resta una questione preoccupante.

Quadro legislativo e strutture istituzionali

12. Le autorità svizzere hanno mantenuto un approccio inclusivo al campo di applicazione personale della Convenzione-quadro, nella consapevolezza che attualmente, alla luce della crescente molteplicità della società svizzera, uno dei principali problemi consiste nell'eventuale riconoscimento di altre comunità linguistiche, culturali o religiose come minoranze nazionali.

13. Il quadro giuridico e istituzionale relativo alla protezione delle minoranze nazionali è stato migliorato considerevolmente dall'ultimo ciclo di controlli. Un importante passo avanti è stato compiuto con l'adozione di un quadro legislativo federale globale che elimina alcune contraddizioni favorendo la parificazione.

14. Il Comitato consultivo accoglie con favore in particolare l'entrata in vigore avvenuta il 1° gennaio 2010 e il 1° gennaio 2012 rispettivamente di due leggi importanti per le persone appartenenti alle minoranze nazionali: la legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (di seguito denominata: «la legge sulle lingue», LLing) e la legge federale sulla promozione della cultura (LPCu)².

Discriminazione e intolleranza

15. In linea generale la discriminazione e l'intolleranza non sono considerate un problema che coinvolge la società svizzera nel suo insieme, incluse le comunità minoritarie, sebbene siano stati registrati persistenti atteggiamenti generalmente discriminatori tra cui anche alcuni casi d'intolleranza nei confronti di taluni gruppi. Sebbene ritenga che le basi giuridiche esistenti offrano attualmente una protezione sufficiente contro le discriminazioni, il Governo svizzero riconosce nel contempo che il numero di processi intentati per discriminazione è molto basso, adducendo come motivazione la paura e l'incertezza, alle quali vanno ad aggiungersi i rischi finanziari legati a un processo, che spesso dissuadono le vittime di discriminazione dall'adire le vie legali. Di conseguenza, la legislazione vigente potrebbe essere applicata più spesso se il grande pubblico e le potenziali vittime di discriminazione ne avessero una conoscenza più approfondita. Si constata pertanto con rammarico che la redazione di una nuova legislazione completa contro la discriminazione non ha fatto sostanziali passi avanti. Le autorità ritengono che, alla luce del quadro giuridico attualmente in vigore, tale legislazione sia inutile; questo approccio restrittivo non è tuttavia condiviso dalla Commissione federale contro il razzismo (CFR) né da altri attori con potere decisionale che considerano le norme applicate in questo settore incoerenti e ampiamente sconosciute al grande pubblico. Il Comitato consultivo condivide suddette valutazioni e sottolinea l'evidente

² La legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche è stata adottata il 5 ottobre 2007; la legge federale sulla promozione della cultura (LPCu) è stata adottata l'11 dicembre 2009.

necessità di una nuova legge generale contro la discriminazione. Le autorità devono inoltre adottare misure più incisive affinché la società svizzera abbia una migliore conoscenza della legislazione applicabile e degli strumenti di ricorso esistenti.

16. In seguito al risultato dell'iniziativa popolare del 2009 contro la costruzione di minareti si registra, a quanto pare, un aumento della frequenza delle manifestazioni pubbliche di intolleranza di alcuni partiti politici. Sebbene la Svizzera sia caratterizzata da un sistema di democrazia diretta che il Governo considera essenziale ai fini di un dibattito pubblico aperto sulle questioni di interesse generale, il sistema delle iniziative popolari potrebbe generare delle incompatibilità con la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo all'interno del Paese. Il Comitato consultivo accoglie con favore la volontà manifestata dalle autorità di affrontare questi problemi.

Nomadi

17. I nomadi sono sempre esposti a gravi difficoltà, in particolare per quanto riguarda le condizioni abitative legate al loro stile di vita itinerante. Sebbene siano stati intrapresi sforzi per risolvere in modo globale il problema di questa comunità, in seguito al rapporto della Fondazione del 2010, si segnalano ancora casi di discriminazione e di pregiudizi. La situazione generale dei nomadi continua a destare serie preoccupazioni; nel corso di dieci anni, infatti, il problema della mancanza di aree di stazionamento e di transito è stato attenuato solo in parte. La Fondazione non dispone ancora di risorse finanziarie e di personale sufficienti per adottare soluzioni appropriate. Le autorità federali devono intensificare i propri sforzi affinché i Cantoni creino in primo luogo nuove aree di stazionamento e di transito. Data la presenza di margini di miglioramento per l'accettazione, da parte della società, dell'identità della comunità dei nomadi e per la loro partecipazione al processo decisionale, in particolare a livello intercantonale, è importante che le autorità si impegnino a organizzare strutture giuridiche e sociali tali da consentire alle minoranze nazionali di preservare la loro cultura.

Supporto alla cultura e alla lingua delle minoranze

18. La legge sulle lingue (LLing) offre buone garanzie legislative in merito all'uso del tedesco, del francese, dell'italiano e del romancio all'interno dell'Amministrazione federale e nelle relazioni tra le autorità e coloro che parlano queste lingue. Tuttavia, l'attuazione della legge resta problematica per i funzionari di lingua italiana e romancia in quanto i funzionari appartenenti agli altri gruppi linguistici dispongono raramente delle competenze necessarie a fornire servizi adeguati in queste due lingue. Inoltre, è impossibile stabilire in modo attendibile se la rappresentanza linguistica sia qualitativamente equilibrata poiché i dati classificati per affiliazione linguistica raccolti dall'Ufficio federale del personale non tengono conto del livello di responsabilità degli impieghi occupati dalle persone appartenenti alle minoranze linguistiche. Sebbene la Confederazione svizzera sia favorevole agli scambi linguistici all'interno dell'Amministrazione federale e dei Cantoni volti a promuovere il plurilinguismo, si impongono sforzi mirati per fare in modo che i diritti linguistici di tutti i gruppi vengano rispettati conformemente alla legislazione svizzera. In tale ottica, merita particolare menzione l'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni che rafforza notevolmente la protezione legislativa del romancio e dell'italiano in questo Cantone.

Come indicato sopra in merito al «Riassunto», il romancio è una lingua semi-ufficiale della Confederazione e viene utilizzata esclusivamente nei rapporti tra le autorità federali e le persone di lingua romancia, ma non come lingua di lavoro all'interno dell'Amministrazione

federale. In tale ottica, non si può affermare che «l'attuazione della legge resta problematica per i funzionari [...] di lingua romancia».

D'altra parte, il romancio è una lingua ufficiale a tutti gli effetti nel Cantone dei Grigioni.

Per quanto riguarda la considerazione del livello di responsabilità degli impieghi occupati dalle minoranze linguistiche nei dati classificati per affiliazione linguistica, si rimanda ai commenti e agli aggiornamenti riportati al punto 121.

19. I media delle lingue minoritarie continuano a beneficiare di sovvenzioni pubbliche in Svizzera e, a fronte delle sue dimensioni, la minoranza linguistica romancia dispone di un elevato numero di emissioni radiofoniche in romancio.

20. La Svizzera continua a intraprendere sforzi significativi nell'ambito delle lingue minoritarie e del loro insegnamento e ha recentemente dato impulso agli scambi linguistici volti a migliorare la comprensione reciproca all'interno del Paese, in particolare nelle scuole. L'offerta formativa in italiano e romancio si conferma soddisfacente.

Partecipazione delle minoranze agli affari pubblici

21. Sebbene la legge sulle lingue (LLing) preveda una soglia di rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale, la minoranza linguistica romancia risulta ancora sotto-rappresentata al livello di posizioni dirigenziali.

Lo stesso vale per la minoranza italoфона.

In merito all'aggiornamento dei valori di riferimento per la rappresentanza dei gruppi linguistici in seno all'Amministrazione federale e dei processi in corso, si rimanda ai commenti riportati al punto 121.

22. Non esiste un meccanismo efficace di consultazione volto a garantire che le preoccupazioni dei nomadi a livello intercantonale siano portate all'attenzione delle diverse autorità locali responsabili delle questioni relative alle suddette minoranze.

II. COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 3 della Convenzione-quadro

Campo di applicazione della Convenzione-quadro

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

23. Nel corso dei cicli di controllo precedenti le autorità sono state incoraggiate a portare avanti gli sforzi profusi per soddisfare le esigenze delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, anche al di fuori delle loro tradizionali zone di insediamento, e ad accordare maggiore attenzione alla situazione degli italoфoni e dei romanci. Il Comitato consultivo ha raccomandato inoltre d'intensificare il dialogo con i gruppi non tutelati dalla Dichiarazione svizzera³ e di assumere un approccio aperto al criterio di cittadinanza, in particolare rispetto ai nomadi.

³ Dichiarazione resa nel quadro dello strumento di ratifica depositato il 21 ottobre 1998: «La Svizzera dichiara che in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone che, numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua».

Situazione attuale

24. In Svizzera la Convenzione-quadro viene applicata nella pratica alle minoranze linguistiche nazionali, ovvero alle minoranze di lingua francese, italiana e romancia, alle persone appartenenti alla minoranza germanofona residenti nei Cantoni di Friburgo e del Vallese, ai francofoni del Cantone di Berna, ai nomadi e ai membri della comunità ebraica⁴.

25. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che le autorità mantengono un approccio flessibile nei confronti del campo di applicazione della Convenzione-quadro. Le autorità sono dell'avviso che la Dichiarazione presentata contestualmente alla ratifica della Convenzione-quadro consenta un'interpretazione dinamica che abbraccia le minoranze linguistiche che vivono fuori dalle loro zone di insediamento tradizionali e le persone che appartengono ad altri gruppi, qualora rispondano ai requisiti definiti dalla dichiarazione. Di conseguenza, le autorità considerano che la protezione offerta dalla Convenzione-quadro potrebbe essere estesa ad altri gruppi purché i criteri richiesti siano soddisfatti. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che le autorità considerino necessario un regolare riesame della questione e che, nel quadro delle consultazioni condotte in vista dell'elaborazione del terzo rapporto statale, abbiano conseguentemente interpellato Cantoni e Comuni sulla necessità di riconoscere come minoranze nazionali altre comunità linguistiche, culturali o religiose. Il Cantone di Vaud è stato l'unico a ritenere giustificata l'eventuale estensione dello statuto di minoranza nazionale alla comunità musulmana svizzera.

26. Il Comitato consultivo rileva con interesse che dal 2009 le autorità federali si avvalgono di una piattaforma di dialogo tra l'Amministrazione federale e la popolazione musulmana, al fine di discutere le questioni concernenti questa comunità⁵. Precisando che continueranno a dialogare in merito con la comunità musulmana, le autorità hanno informato il Comitato consultivo che tale comunità non aveva mai espresso ufficialmente il desiderio di essere riconosciuta come minoranza nazionale, ma che si era pronunciata a favore del conseguimento dello statuto di minoranza religiosa grazie al quale avrebbe avuto la possibilità, in alcuni Cantoni, di finanziare luoghi di culto, insegnare religione nelle scuole, avere cimiteri propri e assicurare alle persone di confessione musulmana l'accompagnamento spirituale negli ospedali e nelle carceri⁶.

In Svizzera, non è corretto parlare di una «comunità musulmana»; più corretto è parlare di «comunità musulmane» al plurale. I musulmani in Svizzera si suddividono in numerosi gruppi che si differenziano notevolmente in base alla loro confessione e pratiche religiose, alla loro lingua e origine etnica. Non esiste un'organizzazione mantello che possa rivendicare la rappresentanza della maggioranza dei musulmani che vivono in Svizzera.

Nel diritto svizzero non esiste uno «statuto di minoranza religiosa». Il disciplinamento dei rapporti tra Chiesa e Stato compete ai Cantoni. (art. 72 cpv. 1 Cost.); la maggior parte dei Cantoni subordina il riconoscimento di diritto o di interesse pubblico delle comunità religiose a criteri di dimensioni e durata dell'insediamento nel territorio cantonale. Tale riconoscimento non implica una protezione particolare, ma conferisce alle «chiese ufficiali» alcuni privilegi

⁴ Secondo il censimento federale del 2000, il 63,7 per cento della popolazione parla tedesco, il 20,4 per cento francese, il 6,5 per cento italiano e lo 0,5 per cento romancio. La minoranza ebrea rappresenta lo 0,2 per cento della popolazione e il numero totale di nomadi è stimato attorno a 30 000 persone, di cui da 2500 a 3000 hanno conservato uno stile di vita itinerante.

Aggiornamento: secondo il rilievo strutturale del 2011, il 65,3% ($\pm 0,1$) della popolazione residente permanente aveva menzionato il tedesco come una (delle sue) lingua(e) principale(i), il 22,4% ($\pm 0,1$) il francese, l'8,4% ($\pm 0,1$) l'italiano e lo 0,5% ($\pm 0,0$) il romancio. Dal 2010 i soggetti interpellati, ossia persone di almeno 15 anni che vivono in un'economia domestica, potevano indicare più lingue principali; sono state pertanto considerate fino a tre lingue principali a persona. La minoranza ebrea rappresenta lo 0,2% ($\pm 0,0$) della popolazione residente permanente.

⁵ Questo dialogo è condotto con 18 personalità che rappresentano la diversità delle origini individuali e gli orientamenti religiosi o non confessionali della comunità musulmana.

⁶ Nel 2012 il Parlamento cantonale ha riconosciuto la religione della comunità alevita nel Cantone di Basilea-Città.

come, per esempio, riscuotere imposte dai propri membri attraverso le casse dello Stato oppure ricevere sussidi pubblici o praticare/diffondere l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche. Le «chiese ufficiali» possono essere soggette ad alcune condizioni come la trasparenza finanziaria.

Oltre al caso delle due comunità di aleviti nel Cantone di Basilea-Città, riconosciute nel 2012 come istituzioni di interesse pubblico, si può citare anche quello della Comunità islamica di Lucerna (*Islamische Gemeinde Luzern* - IGL), sulla quale nel Cantone di Lucerna sono in corso discussioni per il riconoscimento come istituzione di diritto pubblico. L'*Union vaudoise des associations musulmanes* ha annunciato la sua candidatura al riconoscimento di interesse pubblico nel Cantone di Vaud in seguito a una legge cantonale del 2007 sul riconoscimento delle comunità religiose.

Per quanto riguarda il «dialogo con i musulmani», che era stato instaurato dalla Confederazione, sono necessarie le seguenti precisazioni: i workshop organizzati nel quadro di questo dialogo hanno permesso non solo di esaminare un certo numero di questioni e problemi e di identificare le rivendicazioni comuni verso la Confederazione e la popolazione musulmana, ma anche di elaborare e attuare delle misure che la Confederazione potesse adottare nella sua sfera di competenze. L'ultimo workshop ha avuto luogo ad aprile 2011. I risultati delle discussioni sono stati presentati nel rapporto «Dialogo con i musulmani 2010 – Scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera»; esso illustra le misure formulate dalla Confederazione per favorire l'integrazione e le pari opportunità dei musulmani e garantire la coesistenza pacifica di tutte le persone che vivono in Svizzera. I progetti federali che sono stati lanciati durante il dialogo con la popolazione musulmana si sono susseguiti a partire da aprile 2011. Il 26 novembre 2012, rappresentanti politici della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni hanno incontrato i 18 musulmani che avevano partecipato fino ad allora al dialogo. I partecipanti all'incontro hanno concordato che le soluzioni concrete relative ai cinque temi identificati (il riconoscimento delle comunità musulmane, le esigenze d'informazione reciproca tra musulmani e non musulmani, la formazione e il perfezionamento di consulenti religiosi, la posizione delle scuole nei confronti della diversità religiosa, la lotta contro la discriminazione, la necessità di cimiteri confessionali e luoghi di culto) dovevano essere trovate a livello cantonale e comunale. L'8 maggio 2013, il Consiglio federale ha presentato, in risposta a tre postulati parlamentari, il suo «Rapporto sulla situazione dei musulmani in Svizzera» nel quale osserva che la grande maggioranza delle comunità musulmane e di musulmani coabita pacificamente con la società svizzera e vi partecipa attivamente. La loro appartenenza religiosa non li espone a problematiche particolari nello svolgimento della loro vita quotidiana in Svizzera e genera conflitti solo di rado. Di conseguenza, il Consiglio federale rinuncia a introdurre misure specifiche atte a ridurre le divergenze di natura religiosa tra le persone di confessione differente, ritenendo altresì che le offerte d'integrazione esistenti permettano di reagire in modo adeguato a eventuali problemi.

27. Per quanto riguarda il criterio di cittadinanza, le autorità sottolineano che questo viene applicato con una certa flessibilità poiché i nomadi stranieri hanno già libero accesso alle aree di transito e di stazionamento esistenti. Il Comitato consultivo osserva altresì con soddisfazione che la creazione di aree più estese, meglio adatte alle esigenze dei nomadi stranieri (che si spostano in grandi gruppi), è una priorità in molti Cantoni⁷.

⁷ Nel Cantone di Argovia è stata aperta nel 2004 un'area di transito appositamente attrezzata per le esigenze dei nomadi stranieri, mentre è ancora in fase di studio nei Cantoni di Friburgo e di Berna la costruzione di due grandi aree riservate ai nomadi stranieri lungo un'autostrada.

28. Il Comitato consultivo prende atto di questa iniziativa e incoraggia le autorità a mantenere un approccio fondato sul dialogo nelle loro relazioni con le persone e i gruppi che in futuro potrebbero essere interessati alla protezione prevista dalla Convenzione-quadro.

Raccomandazione

29. Il Comitato consultivo invita le autorità a mantenere il loro approccio flessibile e a fare in modo che tutte le persone che potrebbero beneficiare della protezione della Convenzione-quadro siano informate in merito a tale possibilità e beneficino effettivamente della protezione prevista dalla Convenzione-quadro, conformemente all'articolo 3 della stessa.

Articolo 4 della Convenzione-quadro

Quadro istituzionale per la lotta contro la discriminazione

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

30. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate a elaborare la legislazione contro la discriminazione affinché offrisse strumenti efficaci in tutti gli ambiti nonché a sviluppare opportune misure di controllo in questi ambiti. Il Comitato consultivo ha raccomandato altresì di rafforzare le istituzioni di lotta contro la discriminazione razziale, in particolare attraverso la creazione di un organismo indipendente per i diritti dell'uomo.

Situazione attuale

31. Il Comitato consultivo constata con rammarico che la posizione delle autorità in merito all'adozione di una legislazione completa contro la discriminazione non si sia evoluta. Le autorità sono dell'avviso che, tenuto conto del quadro giuridico in vigore⁸, che consente già una lotta efficace contro ogni forma di discriminazione, questa legislazione sia inutile. Osservando tuttavia che la legislazione contro la discriminazione sembra essere poco conosciuta dal pubblico, le autorità hanno lanciato diverse campagne di sensibilizzazione. In tale ottica, il Comitato consultivo ha preso atto della pubblicazione da parte del Servizio per la lotta al razzismo (SLR) nel 2009 di una guida giuridica sulla discriminazione razziale che descrive gli strumenti giuridici a cui è possibile ricorrere in caso di discriminazione. Tra il 2010 e il 2012 l'SLR ha altresì organizzato una quarantina di formazioni sulla base di questa guida.

32. L'approccio restrittivo del Governo riguardante una legge generale contro la discriminazione non è condiviso dalla Commissione federale contro il razzismo (CFR)⁹ e da un certo numero di parlamentari, né tanto meno dai rappresentanti della società civile. Al momento della visita, questi interlocutori hanno informato il Comitato consultivo del loro sostegno all'adozione di una legge completa e coerente contro la discriminazione. A loro avviso, le norme vigenti in materia sarebbero scarse e le basi legali difficilmente assimilabili per coloro che si considerano vittime di discriminazione e che temono spesso che i costi processuali siano sproporzionati rispetto alle opportunità di successo. Per questo motivo, partendo dal presupposto che la protezione contro la discriminazione tra privati fosse troppo poco sviluppata, nel 2010 la CFR ha pubblicato un rapporto che proponeva misure di rafforzamento dell'ordine giuridico svizzero in materia di protezione contro la discriminazione razziale.

⁸ L'articolo 8 della Costituzione federale e tutte le costituzioni cantonali garantiscono l'uguaglianza e la non discriminazione. L'articolo 261bis del Codice penale sanziona la discriminazione razziale e numerose altre disposizioni legislative vietano la discriminazione in diversi ambiti della vita.

⁹ La CFR è una struttura nazionale indipendente creata dallo Stato che ha un mandato di consulenza presso privati e autorità, assicura attività di analisi e di intervento politico, indirizza le vittime di discriminazione ai servizi specializzati e interviene direttamente qualora siano implicate anche le istituzioni statali.

33. Pur riconoscendo che la maggior parte dei suoi interlocutori, tra cui i rappresentanti delle minoranze, non lamentano o non sentono di essere vittime di discriminazione, il Comitato consultivo rileva che attualmente il numero di processi intentati per discriminazione sia molto esiguo, fenomeno che, secondo le autorità, è dovuto alla paura e all'incertezza che dissuadono le vittime di discriminazione dall'adire le vie legali. In effetti, questi casi non vengono portati davanti alla giustizia per motivi legati al rischio economico, poiché in caso di perdita della causa le spese legali sono molto elevate. Di conseguenza, il Comitato consultivo ritiene che la legislazione vigente e gli strumenti giuridici potrebbero essere applicati più spesso se il grande pubblico e le potenziali vittime di discriminazione ne avessero una conoscenza più approfondita. Riconosce pertanto l'evidente esigenza di una nuova legge generale contro la discriminazione e la necessità che le autorità adottino misure più incisive volte a consentire alla popolazione svizzera una migliore conoscenza della legislazione applicabile e degli strumenti disponibili.

La maggioranza del Parlamento e del Consiglio federale si è finora opposta a una legge anti-discriminazione generale argomentando che la legislazione in vigore consente già ai privati di difendersi contro le discriminazioni perpetrate da altri privati. Questa stessa posizione è stata comunicata al Consiglio dei diritti umani nel quadro del secondo Esame periodico universale (EPU) della Svizzera. Tuttavia, il 14 dicembre 2012 è stato adottato il postulato Naef (12.3543 Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione), che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto che evidenzi i punti forti del diritto federale in vigore in merito alla protezione contro la discriminazione e uno studio comparativo sull'efficacia dei diversi strumenti giuridici. Tale studio sarà affidato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani di nuova creazione. Una parte dello studio riguarderà l'accesso alla giustizia in caso di discriminazione razziale; lo studio affronterà la situazione legale senza trascurare gli aspetti pratici, facendo segnatamente luce sugli ostacoli che fanno esitare le persone coinvolte nel procedere in giudizio; la conclusione dello studio è prevista per il 2015.

34. Il Comitato consultivo rileva con interesse la creazione, nel 2008, della «Rete di consulenza per le vittime del razzismo»¹⁰ che è diventato l'organismo incaricato dei controlli, a livello nazionale, della discriminazione razziale in Svizzera¹¹. Tutti i casi di discriminazione vengono registrati in una banca dati comune (DoSyRa) e, ogni anno, un rapporto analizza l'evoluzione degli episodi di razzismo portando le rispettive conclusioni alla conoscenza del pubblico e del Governo. Secondo l'ultimo rapporto (2011), il numero di episodi di razzismo è in calo, in particolare i casi di islamofobia, mentre le principali vittime sono persone provenienti dall'Africa subsahariana¹². Secondo la Rete, nonostante questa tendenza positiva e gli sforzi di sensibilizzazione e di prevenzione intrapresi dalle autorità, tali cifre non riflettono il numero effettivo di episodi di razzismo.

La «Rete di consulenza per le vittime del razzismo» è stata creata dalla Commissione federale contro il razzismo, l'associazione humanrights.ch e vari centri di consulenza. La partecipazione avviene su base volontaria e i membri in carica nella rete si pronunciano sulle nuove candidature. La rete non dispone di un mandato ufficiale. Le organizzazioni coinvolte hanno dimensioni variabili e sono ripartite in modo differenziato sul territorio nazionale. I rapporti annuali offrono una buona visione sulla qualità delle attività dei centri di consulenza, ma non consentono di trarre conclusioni quantitative sulla situazione in Svizzera. Stando all'ultimo rapporto 2011, le esternazioni razziste rappresentano la forma più frequente. Sono

¹⁰ Questa rete raggruppa dieci centri locali e la Commissione federale extraparlamentare contro il razzismo (CFR).

¹¹ Altre risorse completano la raccolta di dati della Rete come, per esempio, la cronologia degli episodi di razzismo in Svizzera e i rapporti sull'antisemitismo pubblicati dalla Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e dal Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD).

¹² Nel 2011 sono stati registrati 156 casi di discriminazione nei confronti di persone originarie di Paesi situati a sud del Sahara, contro i 178 registrati nel 2010.

state denunciate discriminazioni in tutti gli ambienti sociali e le vittime principali sono persone dell'Africa subsahariana.

35. Per quanto riguarda le discussioni sull'eventuale creazione di un ufficio di mediazione il Comitato consultivo osserva che, al termine delle consultazioni allargate, il Consiglio federale¹³ aveva deciso che una simile istituzione non fosse necessaria considerando più opportuna la fondazione del «Centro svizzero di competenza per i diritti umani» (CSDU)¹⁴, avvenuta nel 2011. Il Comitato rileva che diversi Cantoni hanno introdotto organi di mediazione incaricati di sensibilizzare la popolazione e l'amministrazione rispetto ai diritti dell'uomo¹⁵.

Raccomandazioni

36. Il Comitato consultivo invita le autorità a rivedere la loro posizione in merito all'eventuale adozione di una legislazione completa contro la discriminazione e a continuare a raccogliere in modo sistematico i dati statistici in materia di discriminazione per monitorare la situazione.

Una riflessione sulla possibile adozione di una legislazione completa contro la discriminazione potrà aver luogo solo dopo che il Centro svizzero di competenza per i diritti umani avrà portato a termine il proprio studio sull'efficacia dei diversi strumenti giuridici contro la discriminazione. A tale proposito si rimanda al commento riportato al punto 33.

37. Il Comitato consultivo invita le autorità a portare avanti e intensificare gli sforzi profusi per una migliore conoscenza da parte della popolazione degli strumenti disponibili contro la discriminazione, dedicando particolare attenzione alle persone più esposte ai comportamenti discriminatori, affinché siano debitamente informate sui loro diritti e sulle possibilità di ricorso esistenti.

Discriminazione a discapito dei nomadi

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

38. Durante i cicli di controllo precedenti il Comitato consultivo raccomandava alle autorità di elaborare misure concrete destinate a risolvere i problemi di discriminazione che colpiscono i nomadi e che riguardano in particolare le loro condizioni abitative legate a uno stile di vita itinerante.

Situazione attuale

39. Il Comitato consultivo osserva che i nomadi¹⁶ che hanno conservato uno stile di vita itinerante ed esercitano attività commerciali ambulanti devono affrontare una serie continua di ostacoli, soprattutto di carattere amministrativo. Secondo vari interlocutori, spesso i nomadi vengono obbligati ad accettare impieghi permanenti sedentari per poter continuare a beneficiare del contributo settimanale dell'aiuto sociale (erogato direttamente allo sportello del Comune di residenza). Questa procedura è incompatibile con il loro stile di vita itinerante e comporta a loro avviso una discriminazione indiretta. La Commissione federale contro il razzismo ha altresì precisato che i bambini che in estate partono con la propria famiglia (di norma da aprile a ottobre) non possono sempre ottenere attestati scolastici equivalenti a quelli dei bambini di famiglie sedentarie.

¹³ Il Consiglio federale è il Governo federale svizzero.

¹⁴ Il CSDU è un centro di servizi che funge talvolta da motore e facilitatore per l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera in materia di diritti dell'uomo.

¹⁵ Nel 2008, per esempio, il Cantone di Ginevra ha creato un ufficio cantonale dei diritti dell'uomo.

¹⁶ La maggioranza dei nomadi che hanno conservato uno stile di vita itinerante sono Jenish mentre i Manouches (di origine francese) e i Sinti (di origine tedesca) non sono molto numerosi e si sono spesso integrati nella comunità itinerante svizzera degli Jenish attraverso legami di matrimonio o familiari.

40. Il Comitato consultivo rileva che l'incapacità di adattare le regole che disciplinano il contributo settimanale dell'aiuto sociale alla situazione dei nomadi faccia talvolta pesare su di loro un fardello sproporzionato rispetto agli altri beneficiari. Questa situazione è incompatibile con il divieto di discriminazione sancito dalla Convenzione-quadro. Il Comitato consultivo ricorda che le misure volte a promuovere l'uguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti a una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza non sono considerate come un atto di discriminazione. A tale proposito, osserva con interesse che nella decisione del 15 marzo 2012, il Tribunale federale ha riconosciuto un episodio di discriminazione indiretta nei confronti di una donna disabile appartenente alla comunità di nomadi. Il Tribunale ha classificato come discriminazione indiretta il rifiuto dei servizi sociali di tenere conto dello stile di vita itinerante di una persona disabile appartenente alla comunità di nomadi al momento di valutare se detta persona dovesse beneficiare di una rendita d'invalidità. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che in questa fattispecie il Tribunale federale ha esteso al campo delle prestazioni sociali la sua giurisprudenza precedente nella quale aveva riconosciuto la necessità di tenere conto del legittimo interesse dei nomadi a conservare la propria identità e le proprie tradizioni peculiari.

La decisione emessa il 15 marzo 2012 dal Tribunale federale è stata pubblicata nella raccolta delle decisioni principali con la referenza DTF 138 I 205. Il Tribunale federale riconosce la preminenza della Convenzione-quadro tra gli strumenti internazionali che accordano una protezione particolare ai nomadi, allineandosi agli sforzi profusi negli ultimi anni dal Governo svizzero per far conoscere la Convenzione-quadro alle autorità e per sensibilizzare in merito alla sua applicazione.

Raccomandazione

41. Il Comitato consultivo chiede immediatamente alle autorità di adottare misure più incisive per promuovere l'uguaglianza piena ed effettiva di tutti i nomadi e il loro stile di vita tradizionale, in particolare rendendo prontamente esecutiva la recente decisione del Tribunale federale.

La decisione del Tribunale federale del 15 marzo 2012 rappresenta un importante passo avanti nella considerazione dello stile di vita dei nomadi da parte delle autorità; ciò dovrebbe avere delle ripercussioni su altri settori del diritto o della prassi, in particolare quello dell'aiuto sociale.

Articolo 5 della Convenzione-quadro

Presentazione e promozione della cultura e dell'identità dei nomadi

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

42. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate a promuovere la lingua e la cultura dei nomadi e ad agevolare l'istruzione dei figli di nomadi con uno stile di vita itinerante. Il Comitato consultivo ha raccomandato inoltre di aumentare gli stanziamenti pubblici destinati agli organismi di promozione delle iniziative culturali dei nomadi.

Situazione attuale

43. Il Comitato consultivo osserva con interesse che l'Ufficio federale della cultura ha elaborato, in stretta collaborazione con i rappresentanti della comunità dei nomadi, un glossario della lingua Jenish finalizzato a espandere la conoscenza e la padronanza di questa lingua. Il lancio dell'opera sarà accompagnato da un CD contenente una serie di interviste registrate in lingua Jenish.

È l'organizzazione mantello dei nomadi, la «Radgenossenschaft der Landstrasse», ad occuparsi, con il sostegno dell'Ufficio federale della cultura, dell'elaborazione del glossario. L'opera sarà accompagnata da un DVD e non da un «CD».

44. Il Comitato consultivo ha accolto con favore l'entrata in vigore nel 2012 della legge federale sulla promozione della cultura (LPCu) che costituisce una solida base giuridica volta a garantire che vengano mantenute le sovvenzioni pubbliche alle associazioni dei nomadi e ad aumentare le possibilità di queste ultime di influire sull'adozione di decisioni concernenti le questioni di interesse per i nomadi stessi, grazie alle nuove responsabilità di supervisione affidate alla Fondazione¹⁷.

Anziché potenziare gli strumenti d'intervento dei nomadi, l'articolo 17 della nuova legge federale sulla promozione della cultura (LPCu) potrebbe favorire il consolidamento del ruolo della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»; tuttavia, non si tratterebbe di un ruolo di «supervisione» bensì di coordinamento.

45. Il Comitato consultivo rileva tuttavia con rammarico che gli importi previsti fino al 2015 non sono stati adeguati alle nuove responsabilità che potrebbero essere affidate alla Fondazione e considera altresì insufficienti le capacità di quest'ultima in termini economici e di personale, alla luce dei molti difficili compiti da essa svolti per preservare l'identità e lo stile di vita tradizionale dei nomadi.

Raccomandazione

46. Il Comitato consultivo invita ancora una volta le autorità ad aumentare in modo significativo gli aiuti finanziari destinati alle associazioni dei nomadi, in particolare alla Fondazione, affinché dispongano di risorse sufficienti per portare a buon fine la loro missione, soprattutto per quanto riguarda le nuove prospettive offerte dalla legge federale sulla promozione della cultura (LPCu) che mira tra l'altro a consentire ai nomadi uno stile di vita in linea con la loro cultura. Sarà pertanto necessario istituire e applicare meccanismi di effettiva consultazione di queste persone a livello cantonale e intercantonale.

Aree di stazionamento e di transito insufficienti per i nomadi

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

47. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate a introdurre nuove garanzie legislative per agevolare la pianificazione e la creazione di aree di stazionamento e di transito. Inoltre, il Comitato consultivo ha raccomandato alla Confederazione di potenziare gli incentivi finanziari per spingere i Cantoni ad agire; queste misure avrebbero potuto includere la riassegnazione dei terreni militari. Per agevolare le soste spontanee su terreni privati è stato infine chiesto di rivedere le legislazioni cantonali sulla pianificazione del territorio e i regolamenti della polizia comunale e di potenziare il coordinamento intercomunale.

La raccomandazione del secondo Parere sulla Svizzera del Comitato consultivo, che invitava le autorità svizzere a *considerare l'introduzione di nuove garanzie legislative federali* per semplificare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree di stazionamento e di transito per i nomadi, non era stata riportata dal Consiglio dei Ministri nella Risoluzione del 19 novembre 2008; il Comitato dei Ministri aveva quindi raccomandato alla Svizzera di «semplificare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree di stazionamento e di transito per i nomadi *attraverso misure appropriate*».

¹⁷ L'articolo 17 della legge afferma che «La Confederazione può prendere misure al fine di permettere alle comunità nomadi uno stile di vita consono alla loro cultura», il che rafforzerà le competenze della Fondazione.

Inoltre, il Comitato consultivo e il Consiglio dei Ministri invitavano le autorità svizzere a potenziare la cooperazione «intercantonale», e non «intercomunale» come menzionato sopra, dalla pianificazione alla gestione delle aree di stazionamento e di transito.

Situazione attuale

48. Il Comitato consultivo rileva con preoccupazione nel rapporto 2010 della Fondazione che il numero di aree di stazionamento non è aumentato sensibilmente e che le 14 aree attuali (contro le undici precedenti) sono appena sufficienti a coprire le esigenze di un terzo della popolazione interessata. La situazione è ulteriormente peggiorata nelle aree di transito, il cui numero si è ridotto da 51 ad appena 42, alcune delle quali peraltro non sono più utilizzate a causa della carente qualità. Il Comitato consultivo è allarmato da questa situazione che limita la possibilità dei nomadi di mantenere il loro stile di vita tradizionale sebbene stia aumentando il numero di nomadi, inclusi i giovani, che ne manifestano il desiderio.

Occorre sottolineare che, a dispetto della riduzione globale delle aree di transito, il numero di postazioni per le roulotte è rimasto invariato poiché le nuove aree sono generalmente più grandi di quelle che sono state chiuse.

Numerosi Cantoni si adoperano per creare nuove aree destinate ai nomadi o per risanare quelle esistenti. A settembre 2012, ad esempio, il *Cantone di Ginevra* ha inaugurato una nuova area di soggiorno, «la Bécassière». Questo sito di proprietà dello Stato, della superficie di oltre cinque ettari, è stato attrezzato a spese dello Stato con una lavanderia, un parcheggio, un padiglione con i servizi igienici e una sala riunioni. Le postazioni sono state così ripartite: 51 agli ambulanti e 46 ai nomadi. Si ricorda inoltre l'area di transito da 15 postazioni che è stata finalmente inaugurata il 21 giugno 2013 a *Winterthur*, nel *Cantone di Zurigo*, dopo dieci anni di discussioni. Nel *Cantone di Vaud*, a fine aprile 2013, il Parlamento cantonale ha accolto all'unanimità una petizione depositata da alcune famiglie della comunità Jenish valdesi affinché venga messa a loro disposizione un'area di soggiorno attrezzata. I depositari della petizione hanno fatto leva sul loro carattere di minoranza nazionale riconosciuto dalla Convenzione-quadro. La petizione è stata trasmessa al Consiglio di Stato (potere esecutivo), che esaminerà le soluzioni possibili per darle seguito. Il *Cantone di Soletta* sta progettando di allestire da una a due piccole aree di soggiorno. La prima, concepita per cinque-dieci roulotte, dovrebbe essere realizzata sul territorio del Comune di Biberist; in merito sono in corso discussioni in seno a un gruppo di lavoro che comprende la «Radgenossenschaft der Landstrasse». Inoltre, da giugno 2013, una cooperativa del Cantone di Soletta mette provvisoriamente a disposizione dei nomadi un terreno adibito ad area di transito. Il *Cantone di Argovia*, molto attivo in questo settore, ha portato a termine il risanamento delle aree di transito di Aargau e di Windisch e ha avviato i lavori di ristrutturazione per quelle di Würenlos e Zofingen. Inoltre, sta volgendo al termine una procedura atta a integrare l'area di transito di Merenschwand nel piano direttore cantonale.

Occorre altresì segnalare che i *Cantoni romandi* sono intenzionati a cercare soluzioni comuni alla mancanza di aree di transito per i nomadi, in particolare quelli stranieri. La Conferenza latina dei capi di Dipartimento di giustizia e polizia (CLDGP) auspica di creare al più presto almeno un'area di transito per Cantone. È prevista inoltre l'elaborazione di basi legali comuni per una migliore gestione dell'accoglienza e della migrazione dei nomadi; si potrebbe giungere all'elaborazione di un concordato intercantonale.

49. Il Comitato consultivo osserva tuttavia con interesse che ci sono stati dei miglioramenti nel quadro della pianificazione cantonale del territorio che ormai tiene conto delle esigenze dei nomadi. Alla fine del 2010, infatti, ben 14 Cantoni (su 26) avevano esaminato la situazione decidendo di inserire delle aree per i nomadi nei loro piani direttori mentre nel 2005 solo cinque Cantoni vi avevano provveduto. Anche altri tre Cantoni, i cui

piani direttori sono ancora in fase di elaborazione, prevedono progetti simili. Inoltre, i progetti cantonali globali adottati dai Cantoni di San Gallo e di Argovia, fondati sulla collaborazione con i Comuni e volti a definire le rispettive responsabilità, fungono attualmente da esempio di buone pratiche per i Cantoni di Berna, Zurigo e Svitto, che prevedono seguire proprio questo modello per la creazione di nuove aree.

Va evidenziato che i Cantoni proseguono il loro impegno per includere nei piani direttori la tematica delle aree di soggiorno e di transito destinate ai nomadi; ne è un esempio il caso del *Cantone di Neuchâtel*, la cui revisione del piano direttore è stata approvata a giugno 2013 dal Consiglio federale. In virtù di questa nuova pianificazione, il Cantone di Neuchâtel ha riavviato i lavori in vista dell'allestimento di un'area di transito permanente. Per far fronte alle situazioni di urgenza, nella primavera 2013 è stata messa a disposizione dei nomadi un'area di transito temporanea. Inoltre, il *Cantone di Zurigo* prevede di inserire nella revisione del suo piano direttore un nuovo capitolo «aree di soggiorno e di transito per i nomadi» e sta lavorando parallelamente all'elaborazione del progetto «Nomadi nel Cantone di Zurigo» e alla realizzazione di un servizio competente in materia. Il Parlamento del Cantone di Zurigo dovrebbe pronunciarsi su questi progetti a marzo 2014.

50. Il Comitato consultivo ha appreso che, malgrado la volontà della Confederazione di aiutare finanziariamente i Cantoni vendendo loro parte del suo patrimonio immobiliare, in particolare vecchi terreni militari, solo una minima parte di questi siti può essere destinata ad alloggi poiché la maggioranza consiste in costruzioni (bunker, ripari, barricate anticarro) non conformi alle attuali esigenze civili ed è situata in zone non edificabili. Così, su 50 siti interessati, un unico terreno è stato riservato alla creazione di una nuova area.

Nonostante le difficoltà di carattere tecnico illustrate sopra, la Confederazione è riuscita a proporre ai Cantoni 50 siti atti a essere trasformati in aree di stazionamento o di transito per i nomadi. In tal modo, la Confederazione non mirava a «sostenere finanziariamente i Cantoni» bensì ad aiutarli nella loro ricerca di siti mettendo a disposizione parte del suo patrimonio immobiliare, in particolare vecchi terreni militari. Tra gli ostacoli per la riassegnazione di questi siti ad aree di transito e di stazionamento occorre citare anche i criteri fissati dai Cantoni. In ogni caso si stanno ancora discutendo soluzioni in quest'ambito. Il *Cantone del Giura*, ad esempio, sta collaborando con Armasuisse per trovare una soluzione provvisoria all'assenza di aree di accoglienza nel proprio territorio.

51. Il Comitato consultivo rileva che secondo diversi Cantoni le aree di stazionamento provvisorie, che sarebbero accolte favorevolmente dai nomadi, permetterebbero di risolvere in parte il problema della mancanza di aree di transito. Il Comitato accoglie con favore la proposta di sfruttare questo potenziale in modo pragmatico, esaminando la possibilità di creare una piattaforma Internet che permetta ai nomadi di scambiarsi informazioni sui Comuni che autorizzano la sosta spontanea. Pur lodando gli sforzi di alcuni Comuni che autorizzano regolarmente la sosta spontanea, il Comitato consultivo si rammarica del fatto che nella maggior parte dei casi i regolamenti di polizia concernenti l'ordine pubblico vengano interpretati in modo restrittivo, limitando di fatto questa possibilità.

Si noti che queste alternative auspicabili alle aree di transito ufficiali non sono aree «di stazionamento provvisorie» come summenzionato, bensì terreni che consentono «la sosta spontanea».

52. Per quanto riguarda il coordinamento intercomunale, il Comitato consultivo rileva che la Conferenza svizzera dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) accoglie con favore gli scambi di informazioni e di esperienze tra i Cantoni, ritenendoli molto utili. La DCPA manifesta tuttavia il proprio dissenso in merito all'idea di includere i progetti concernenti le aree di accoglienza per

nomadi nei progetti di agglomerato e di subordinare l'erogazione delle relative sovvenzioni federali alla realizzazione effettiva delle aree di stazionamento e di transito.

Il coordinamento in questione è *intercantonale* e non «*intercomunale*» come menzionato sopra (cfr. terzo rapporto punto 53 e segg. e secondo Parere punto 82).

Numerosi Cantoni sostengono la posizione della DCPA contraria all'integrazione dei progetti di allestimento di aree per i nomadi nei progetti di agglomerato; essi ritengono che le risorse finanziarie della politica d'agglomerato, di per sé esigue, debbano essere riservate alle finalità principali che essa persegue, in primis nei trasporti, e che non vi si possano associare criteri cumulativi legati ad altre politiche pubbliche.

53. Il Comitato consultivo si rammarica di questa posizione contraria alle raccomandazioni della Fondazione, la quale auspica un maggiore coinvolgimento delle istanze specializzate. Esso deplora altresì il fatto che alcuni attori abbiano smesso di manifestare il loro interesse in merito ai nomadi e ritiene necessario un supporto maggiore della Confederazione al fine di sensibilizzare tutte le parti coinvolte. Il Comitato ha altresì preso atto dei commenti delle autorità che insistono sul fatto che la Svizzera sia un Paese federalista, e che ciò garantisce la vicinanza delle istituzioni cantonali ai cittadini e la possibilità di rispondere meglio alle loro richieste. Il Comitato consultivo è tuttavia dell'avviso che questo avvicinamento debba iscriversi all'interno di un percorso di cooperazione e di collaborazione tra le collettività pubbliche finalizzato a un migliore utilizzo delle competenze e degli strumenti finanziari disponibili e ritiene che la Confederazione dovrebbe di conseguenza assumere una leadership di maggior rilievo in questo ambito.

54. Il Comitato consultivo osserva con preoccupazione che lo stile tradizionale di vita dei nomadi continua a sollevare grandi sfide all'interno del Paese e che, nel complesso, il problema della carenza di aree di stazionamento e di transito persiste da dieci anni. Invita pertanto la Confederazione a ricorrere a tutta la sua autorità in questo ambito per affrontare in modo incisivo le attuali difficoltà.

Raccomandazioni

55. Il Comitato consultivo invita nuovamente le autorità a intensificare gli sforzi profusi per rimediare tempestivamente alla seria carenza di aree di stazionamento e di transito per i nomadi. Occorre adottare misure incisive per sensibilizzare tutti gli attori a livello federale, cantonale e comunale sull'importanza e sulla necessità di affrontare la questione dei nomadi nel quadro dei piani nazionali di assetto territoriale. Occorre altresì risanare le aree trascurate e avviare campagne di sensibilizzazione presso i Comuni, il grande pubblico e i proprietari di terreni privati per favorire le soste spontanee.

Le autorità svizzere sono consapevoli delle difficoltà incontrate dai nomadi e si adoperano per trovare opportune soluzioni. La mancanza di aree di stazionamento e di transito è effettivamente *seria*. La versione originale inglese del terzo Parere cita «*the severe shortage of stopping places and transit sites*». Tuttavia, il qualificativo non può essere reso con «*criant*», come figura nel testo francese. La traduzione francese di questo termine deve pertanto essere rettificata.

Si noti che è nella pianificazione direttrice *dei Cantoni* che devono essere prese in considerazione le esigenze dei nomadi. Poiché la pianificazione del territorio spetta ai Cantoni (art. 75 cpv. 1 Cost.), non esistono piani «*nazionali*» in materia. D'altro canto è in sede di autorizzazione dei piani cantonali per la pianificazione del territorio che il Governo nazionale riveste un ruolo importante nel richiamare l'attenzione dei Cantoni sulle esigenze dei nomadi.

La Fondazione della Confederazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», consultata per l'elaborazione dei presenti Commenti, ritiene che soltanto la Confederazione possa avere un ruolo determinante per allentare la posizione dei Cantoni che hanno finora mostrato una certa reticenza alla creazione di aree destinate ai nomadi. Assegnare questo compito alla Fondazione comporterebbe un aumento sostanziale delle risorse finanziarie che le vengono attualmente assegnate, come ad esempio la concessione di terreni appartenenti alla Confederazione. Inoltre, il Consiglio federale e il Dipartimento federale dell'interno dovrebbero assumere un ruolo di coordinamento nell'ambito di una collaborazione diretta con i Cantoni per creare aree nuove e risanare quelle esistenti. Questo parere è condiviso da molti Cantoni.

In proposito, come indicato nel 3° rapporto del Governo svizzero, la Confederazione fa presente che gli sforzi in materia di incitazione finanziaria per la creazione di aree per i nomadi consistono nel proporre ai Cantoni di mettere a disposizione un parte del suo parco immobiliare, in particolare vecchi terreni militari disponibili.

56. Il Comitato consultivo invita le autorità a esaminare tutte le soluzioni possibili per attuare le conclusioni del rapporto 2010 della Fondazione.

Articolo 6 della Convenzione-quadro

Promozione della tolleranza e del dialogo interculturale

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

57. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità erano state invitate a intraprendere sforzi per sensibilizzare la popolazione alla cultura dei nomadi, in modo da combattere gli stereotipi e intensificare le misure di promozione della tolleranza e della comprensione reciproca.

58. Le autorità erano state altresì incoraggiate a reagire in modo più incisivo nella lotta contro l'intolleranza e la xenofobia all'interno del dibattito politico.

59. Le stesse erano inoltre state sollecitate a invitare i Cantoni interessati a corredare di apposite motivazioni le decisioni riguardanti le richieste di naturalizzazione, così da evitare decisioni discriminatorie.

Situazione attuale

60. Il Comitato consultivo apprezza ancora una volta il generale clima di tolleranza e di reciproca comprensione, in particolare tra le minoranze linguistiche, che prevale nella società svizzera come pure dell'attenzione dedicata alla diversità culturale ed etnica da parte delle autorità.

61. Al contempo, il Comitato consultivo rileva con preoccupazione la persistenza di pregiudizi nei confronti dei nomadi, risultato di una profonda ignoranza delle loro origini, cultura e stile di vita, sebbene le autorità federali e cantonali e la Fondazione abbiano intensificato i propri sforzi per migliorare la comprensione della cultura e delle tradizioni dei nomadi.

Gli sforzi profusi a livello federale per una sensibilizzazione in merito alla cultura e alle esigenze dei nomadi proseguono; così, nel dicembre 2012, la Commissione federale contro il razzismo CFR ha organizzato un incontro a Berna con i delegati cantonali e comunali all'integrazione e alcuni specialisti sulla questione dei nomadi. Inoltre, sempre nel dicembre 2012, la CFR ha pubblicato il suo bollettino TANGRAM sul tema «Jenish, Manouche/Sinti e

Rom in Svizzera». Con questo bollettino, la CFR ha cercato di contribuire alla serenità del dibattito e diffondere conoscenze che permettano di evitare semplificazioni superficiali ed etichette stigmatizzanti.

Si noti inoltre che la presentazione del terzo Rapporto sull'attuazione della Convenzione-quadro alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale avvenuta nell'agosto 2012 su richiesta della stessa, ha consentito al Dipartimento federale dell'interno e al Dipartimento federale degli affari esteri di presentare ai parlamentari federali la comunità dei nomadi svizzeri che hanno conservato uno stile di vita itinerante. In quella occasione, entrambi i Dipartimenti hanno evidenziato la necessità di potenziare le risorse finanziarie e le competenze della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

Per quanto riguarda le attività di sensibilizzazione della *Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»*, occorre precisare che il suo sito internet «I nomadi Svizzeri – Passato e presente» è stato messo online e inaugurato il 13 settembre 2012 (per ulteriori informazioni si rimanda al terzo Rapporto, punto 59). Numerosi Cantoni hanno partecipato al finanziamento di questo sito; anche il *Cantone dei Grigioni* ha organizzato, a Coira, una presentazione del sito per i media.

62. Il Comitato consultivo si rammarica della persistenza di stereotipi e altri luoghi comuni che gravano sulle discussioni relative alla creazione di aree di stazionamento in alcuni Comuni. Per molti dei suoi interlocutori questi comportamenti portano spesso a opporsi alla creazione di simili aree poiché la popolazione locale potrebbe avere un'apparente reazione contraria. I numerosi rifiuti all'autorizzazione di soste spontanee poggiano sovente sulle stesse motivazioni. Il Comitato consultivo ha osservato che la popolazione di maggioranza aveva spesso un'immagine negativa dei nomadi e che questo atteggiamento si ripercuoteva sulle difficoltà riscontrate dalle autorità nel risolvere il problema della carenza di aree di stazionamento. Il Comitato consultivo ritiene prioritario adottare misure concrete contro questi pregiudizi. Di conseguenza, è fondamentale che le autorità rivestano un ruolo attivo nel sensibilizzare e convincere la popolazione di maggioranza in merito alla legittimità delle esigenze dei nomadi che hanno conservato uno stile di vita itinerante.

63. Il Comitato consultivo osserva inoltre con preoccupazione che nel 2009 la popolazione svizzera ha approvato con una maggioranza del 57,5 per cento l'iniziativa popolare¹⁸ volta a introdurre nella Costituzione federale un articolo che vieta la costruzione di nuovi minareti¹⁹. In seguito ai risultati di questa iniziativa popolare la frequenza con cui alcuni partiti politici pronunciano propositi intolleranti risulta notevolmente aumentata. Durante il loro incontro con il Comitato consultivo, i rappresentanti delle associazioni musulmane hanno messo in luce la frequenza di episodi di violenza verbale anti-islamica in seguito alla votazione, soprattutto in Internet. Fa ben sperare il fatto che nel frattempo i media hanno adottato misure di autoregolazione quali il divieto dell'anonimato in Internet e la chiusura automatica di account privati a sfondo razzista. Il Comitato consultivo ha appreso con costernazione che a giugno 2012 un membro dell'Unione democratica di centro (UDC) aveva postato su Twitter una dichiarazione con riferimenti a una «notte dei cristalli» contro i musulmani. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che questa persona è stata immediatamente espulsa dall'ufficio politico dal suo partito ed è attualmente oggetto di un'inchiesta penale in applicazione dell'articolo 261bis del Codice penale che sanziona la discriminazione razziale e l'incitazione all'odio.

¹⁸ Un'iniziativa popolare è un diritto fondamentale di tutti i cittadini svizzeri garantito dalla Costituzione federale (articolo 139) che sancisce la possibilità, dopo aver riunito 100 000 firme di cittadini aventi diritto di voto entro un termine di 18 mesi a partire dalla pubblicazione ufficiale dell'iniziativa, di richiedere una revisione parziale della Costituzione federale e di sottoporla al voto dei cittadini e dei Cantoni.

¹⁹ In seguito al risultato di questa iniziativa popolare è stato inserito un nuovo articolo nella Costituzione federale, il numero 72, che vieta la costruzione di minareti.

64. Secondo le autorità questi avvenimenti hanno comportato anche una benefica presa di coscienza di una parte della popolazione svizzera che si mostra ora meno incline a banalizzare gli episodi di razzismo. Inoltre, nel corso dei dibattiti pubblici che hanno seguito la votazione sull'iniziativa popolare, molte persone hanno espresso il bisogno di conoscere più a fondo l'islam. In tale ottica, nel 2009 è stato avviato un dialogo tra l'Amministrazione federale e i musulmani svizzeri volto a dare una risposta alle paure e ai pregiudizi nei confronti dell'islam nella popolazione di maggioranza. Le discussioni hanno consentito in primo luogo di esaminare la posizione del Governo che, prima della votazione, aveva esortato la popolazione a respingere l'iniziativa.

65. Sebbene la Svizzera sia caratterizzata da un sistema di democrazia diretta che il Governo ritiene fondamentale al fine di un dibattito pubblico aperto sulle questioni di interesse pubblico, il Comitato consultivo considera che la pratica delle iniziative popolari potrebbe in alcuni casi diventare problematica in termini di compatibilità con i diritti dell'uomo. Il Comitato consultivo accoglie con favore la determinazione chiaramente manifestata dalle autorità nell'affrontare la sfida di conciliare la libertà di espressione e la partecipazione effettiva dei cittadini agli affari pubblici con la protezione dei diritti fondamentali di ogni individuo sul territorio svizzero. Il Comitato riconosce altresì l'importanza di un dibattito politico aperto sulle questioni di interesse pubblico, ma richiama l'attenzione sulla responsabilità che spetta alle autorità, a tutti i livelli, di reagire rapidamente a qualsiasi manifestazione di intolleranza, condannandola pubblicamente senza indugio.

A tal proposito, occorre ricordare che l'articolo 139, capoverso 3 della Costituzione federale sancisce espressamente che le iniziative popolari che non rispettano le disposizioni cogenti del diritto internazionale sono dichiarate nulle.

66. Per quanto riguarda la naturalizzazione, il Comitato consultivo apprende con soddisfazione che la situazione è migliorata dal suo precedente Parere e prende atto degli emendamenti alla legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit) concernente la procedura cantonale e il sistema di ricorso davanti a un tribunale cantonale, entrati in vigore a gennaio 2009. Ad oggi, ogni rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato. Questi nuovi criteri hanno obbligato i Cantoni ad adeguare la legislazione cantonale affinché ogni rifiuto venga debitamente motivato. Il Comitato consultivo osserva con interesse che, in linea generale, le nuove disposizioni sono state applicate correttamente.

Raccomandazioni

67. Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità di rafforzare le proprie campagne rivolte alla popolazione per sensibilizzarla sullo stile di vita tradizionale dei nomadi e promuovere il dialogo interculturale per migliorare la comprensione reciproca, la fiducia e l'accettazione delle tradizioni, della cultura e del diverso stile di vita di questa comunità.

Per quanto riguarda gli sforzi profusi a livello federale per sensibilizzare alla cultura e alle esigenze dei nomadi, si vedano i commenti riportati sopra al punto 61.

68. Il Comitato consultivo invita le autorità ad adottare misure adeguate per lottare contro ogni manifestazione di razzismo e di islamofobia, a condannare pubblicamente e senza indugio qualsiasi forma di intolleranza e di pregiudizio e a intensificare gli sforzi profusi per promuovere la diversità e la tolleranza in seno alla società svizzera.

Il Consiglio federale si adopera, nei limiti delle proprie competenze, per rendere armoniosa la convivenza tra le persone di confessione religiosa e cultura diverse e per prevenire qualsiasi forma di discriminazione e di intolleranza; accorda inoltre grande importanza al dialogo con le comunità religiose e tra le stesse.

La revisione delle disposizioni della legge federale sugli stranieri (LStr) mira a definire in modo più restrittivo la politica d'integrazione. A partire dal 2014, la Confederazione perseguirà, in collaborazione con i Cantoni, l'obiettivo di versare a questi ultimi contributi federali per l'integrazione sulla base di programmi d'integrazione cantonali (PIC). In tale ambito, l'accento viene posto in particolare sull'informazione e la consulenza, la formazione e il lavoro, la comunicazione e l'integrazione sociale. La protezione contro la discriminazione riveste un ruolo fondamentale nel primo pilastro «informazione e consulenza». Uno degli obiettivi strategici perseguiti consiste nel provvedere ad informare e a consigliare le istituzioni di strutture ordinarie e le altre cerchie interessate su tutto ciò che attiene alla protezione contro la discriminazione. Inoltre le stesse vittime di discriminazioni per motivi di origine, etnia o razza devono poter beneficiare di un supporto competente. Ne è un esempio il *Cantone del Giura* che intende creare un centro di consulenza per le vittime e i testimoni di atti discriminatori, o il *Cantone di Ginevra* che a maggio 2013 ha sostenuto finanziariamente un centro di ascolto per le vittime di razzismo. Il *Cantone di Soletta*, invece, prevede di dare seguito alla collaborazione con il gruppo «Stopp Rassismus» nel quadro del suo programma di integrazione cantonale.

A tal proposito va ricordato che in occasione della visita di una delegazione dell'ECRI in Svizzera nella settimana del 21 ottobre 2013 sono stati affrontati gli aspetti legati al razzismo nel dibattito politico, all'integrazione degli stranieri e al rafforzamento dell'assistenza alle vittime di discriminazione. Tali aspetti dovrebbero verosimilmente essere menzionati nel Quinto rapporto dell'ECRI sulla Svizzera, atteso per l'estate 2014.

69. Il Comitato consultivo invita inoltre le autorità ad accertarsi che i 26 Cantoni rielaborino la loro legislazione sulla naturalizzazione in modo da renderla pienamente conforme alle nuove disposizioni della legge federale sulla nazionalità.

Protezione contro l'antisemitismo

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

70. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate a proseguire gli sforzi profusi nella lotta contro la discriminazione razziale e a prevedere nuovi metodi di controllo, in particolare per gli episodi di antisemitismo.

Situazione attuale

71. Dalla lettura dei rapporti delle organizzazioni che monitorano gli episodi di razzismo, tra cui i casi di antisemitismo, il Comitato consultivo rileva che il numero di atti antisemiti registrati in Svizzera si conferma basso e che dal 2010 ha perfino subito una flessione, sebbene l'antisemitismo imperversi ancora in Internet. Secondo il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) e la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI), gli episodi antisemiti in Svizzera sono attualmente legati alle tensioni in Medio-Oriente e all'escalation di violenza tra israeliani e palestinesi.

In sede di consultazione in vista della stesura del terzo rapporto governativo sull'attuazione della Convenzione-quadro, il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) e la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) hanno rilevato che gli episodi antisemiti in Svizzera erano legati *in parte* alle tensioni politiche in Medio Oriente, in particolare contestualmente alle escalation del conflitto.

72. Il Comitato consultivo constata inoltre il proseguimento di numerose campagne di sensibilizzazione contro l'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto, condotte con il supporto del Servizio per la lotta al razzismo (SLR) nel settore dell'istruzione.

Si noti che dal 1° gennaio 2013 il nuovo Centro di competenza nazionale dell'educazione allo sviluppo sostenibile offre supporto alle scuole e agli istituti superiori di pedagogia di tutta la Svizzera per la realizzazione dei loro progetti nel settore dell'educazione allo sviluppo sostenibile, in particolare in merito alla prevenzione del razzismo e ai diritti dell'uomo.

Raccomandazione

73. Il Comitato consultivo invita le autorità a continuare a vegliare affinché i membri della comunità ebraica non diventino bersaglio di discriminazione razziale o di atti di intolleranza.

Articolo 9 della Convenzione-quadro

Programmi radiofonici/televisivi e stampa scritta

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

74. Durante i due cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate ad analizzare le esigenze delle persone di lingua romancia in termini di tempo d'antenna e a proseguire gli sforzi intrapresi per sostenere la stampa scritta, in particolare in romancio e in italiano, nel Cantone dei Grigioni. Esse sono state altresì esortate a prendere in considerazione le esigenze dei nomadi nel settore dei media.

Situazione attuale

75. Il Comitato consultivo rileva con soddisfazione che le stazioni radiofoniche e televisive pubbliche trasmettono quotidianamente una vasta gamma di programmi nelle lingue ufficiali ovvero in tedesco, francese, italiano e romancio;

76. osserva inoltre con interesse che la minoranza linguistica romancia dispone ormai di una stazione radiofonica nella propria lingua che trasmette 24 ore su 24 e il cui tempo d'antenna annuale è passato da 5467 a 8760 ore.

77. Il Comitato consultivo è stato inoltre informato in merito al rilascio, nel 2008, di una nuova concessione a un canale televisivo regionale nei Grigioni. Il nuovo canale assicura alla popolazione dei Grigioni un servizio locale di prossimità, fornendole informazioni regionali in italiano e romancio.

78. Per quanto riguarda la stampa scritta, il Comitato consultivo rileva che in seguito all'entrata in vigore nel gennaio 2010 della legge sulle lingue (LLing), al Cantone dei Grigioni sono stati concessi aiuti finanziari supplementari a sostegno della stampa scritta, al fine di salvaguardare e promuovere il romancio nei media.

Di fatto, questi aiuti finanziari esistono da molti anni nell'ambito del sostegno che la Confederazione accorda al Cantone dei Grigioni per la promozione e la salvaguardia del romancio (aiuti finanziari all'Agentura da Novitads Rumantscha ANR, l'agenzia di stampa romancia). Il cambiamento sta nel fatto che il sostegno trova ormai la propria base giuridica nella LLing e nell'OLing.

79. Infine, nonostante le autorità abbiano comunicato al Comitato consultivo che i nomadi non hanno richiesto misure di supporto nell'ambito dei media, vari interlocutori appartenenti alla comunità dei nomadi hanno tuttavia lamentato uno scarso accesso ai mezzi di comunicazione pubblici, affermando di essere stati spesso dipinti in modo negativo da alcuni media.

Raccomandazioni

80. Il Comitato consultivo invita le autorità a continuare a supportare attivamente i media delle minoranze nazionali, dedicando particolare attenzione alle esigenze della comunità italoфона e romancioфона.

81. Il Comitato consultivo invita le autorità ad agevolare l'accesso ai media da parte dei nomadi e a sostenere la promozione della tolleranza e della diversità culturale nei media.

Fatta eccezione per ciò che riguarda le minoranze linguistiche nazionali, la legislazione svizzera sui media attualmente in vigore non prevede alcun obbligo per le emittenti in concessione in merito alla presenza e alla rappresentanza delle minoranze culturali nella programmazione. Inoltre, non è possibile garantire il diritto di accesso effettivo all'antenna, indipendentemente da chi ne faccia richiesta.

Per contro, conformemente al diritto svizzero sui media, la promozione della tolleranza e della diversità culturale sono compiti che spettano alle emittenti radio e che derivano dai mandati di prestazioni che vengono loro attribuiti nell'ambito delle concessioni; pertanto, in questo settore esistono già strumenti adeguati.

Articolo 10 della Convenzione-quadro

Promozione delle minoranze linguistiche e utilizzo delle loro lingue nel dialogo con le autorità federali

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

82. Durante i due cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate ad attuare la nuova legislazione federale sulle lingue e a promuovere in modo più risoluto il plurilinguismo e gli scambi tra le comunità linguistiche; esse sono state altresì chiamate a proseguire gli sforzi profusi per promuovere un più ampio uso dell'italiano in seno all'Amministrazione federale.

Situazione attuale

83. Il Comitato consultivo accoglie con grande favore l'entrata in vigore nel 2010 della legge sulle lingue (LLing) che consolida il quadro giuridico per la promozione del plurilinguismo e dell'utilizzo di tre lingue ufficiali e della lingua romancia, considerata lingua ufficiale nei rapporti tra la Confederazione e i romanciofoni nonché nel Cantone dei Grigioni.

84. Il Comitato consultivo rileva con interesse che la legge sulle lingue (LLing) copre due diversi campi d'azione. A livello dell'Amministrazione federale, il plurilinguismo viene incentivato e il personale beneficia di formazioni linguistiche e interculturali finalizzate al miglioramento delle proprie competenze linguistiche. La legge definisce percentuali target per garantire un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale nonché il diritto del personale di lavorare nella lingua di propria scelta. Inoltre, la legge ha istituito un delegato al plurilinguismo incaricato di monitorare il rispetto delle nuove disposizioni legislative.

85. Il secondo aspetto della legge è più generale e riguarda la promozione della diversità linguistica e del plurilinguismo nella società nel suo insieme. Grazie a un supporto finanziario supplementare da parte della Confederazione, gli scambi linguistici volti a migliorare la comprensione reciproca all'interno del Paese saranno intensificati, in particolare nel settore scolastico dove ogni anno è prevista la partecipazione a questi scambi di circa 30 000 giovani. In aggiunta, per sensibilizzare i funzionari dell'Amministrazione federale e il grande pubblico a questo nuovo aspetto della politica linguistica svizzera, è stata diffusa una guida per la

promozione del plurilinguismo ed è stato istituito un centro di competenza scientifica per la promozione del plurilinguismo sotto l'egida dell'Università di Friburgo.

Occorre precisare che il Centro scientifico di competenza sul plurilinguismo è diretto dall'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo e dall'Alta Scuola Pedagogica di Friburgo.

86. Nonostante questi sviluppi positivi, numerosi interlocutori del Comitato consultivo hanno sottolineato che sussistono lacune nell'applicazione della legge, in particolare in merito all'uso dell'italiano in seno all'Amministrazione federale, poco utilizzato sia nella forma scritta che orale e non ancora diventato, di fatto, una lingua di lavoro alla stregua del tedesco o del francese a livello federale²⁰. Inoltre, si rileva ancora una grande carenza di traduzioni verso il francese, e soprattutto verso l'italiano, dei testi amministrativi redatti in tedesco. Le autorità sono consapevoli di questo problema e sottolineano che sono state adottate opportune misure per aumentare il numero di posti di traduttori verso l'italiano e dotare ogni dipartimento di un servizio linguistico francese e di uno italiano.

Un sondaggio condotto nel 2011 presso il personale dell'Amministrazione federale ha rilevato che il 73% del personale federale ha la possibilità di lavorare nella lingua che preferisce e che l'articolo 9 della legge sulle lingue (relativa al diritto di lavorare in una lingua a scelta tra tedesco, francese o italiano) non viene ancora applicato in modo soddisfacente. Le autorità riconoscono, nella fattispecie, che occorre intraprendere gradualmente degli sforzi per aumentare le traduzioni verso il francese e l'italiano dei testi amministrativi redatti in tedesco, in particolare quelli pubblicati sui siti Internet dei vari Dipartimenti. La nuova ordinanza sui servizi linguistici, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, consente di precisare questo approccio e di fissare le priorità.

Occorre rilevare che, sebbene *talvolta* ci sia una carenza di traduzioni, non si può tuttavia affermare che vi sia una «grande» carenza (fr. *cruellement*), come menzionato nel terzo Parere. La versione originale inglese del terzo Parere parla del resto di «*chronic lack of translation*». La traduzione francese di questo passaggio è pertanto erronea e deve essere rettificata.

Raccomandazioni

87. Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità a intensificare gli sforzi profusi per adempiere a tutti gli impegni relativi ai diritti linguistici delle minoranze previsti dalla legge sulle lingue (LLing) e le invita altresì ad adottare misure atte ad assicurare, di fatto, la piena uguaglianza tra le lingue ufficiali della Confederazione, a permettere alle minoranze linguistiche di utilizzare la propria lingua all'interno dell'Amministrazione federale e ad essere rappresentate in modo effettivo e proporzionato nelle strutture amministrative. A tale proposito, la lingua italiana necessita di un'attenzione particolare. Inoltre, occorre portare avanti in modo risoluto gli sforzi intrapresi per lo sviluppo delle competenze linguistiche del personale.

Tenuto conto del quadro istituzionale svizzero, sarebbe più opportuno parlare di uguaglianza effettiva piuttosto che di uguaglianza «piena», come si legge sopra. In effetti, se da un lato il romancio è una lingua semi-ufficiale della Confederazione e le persone di lingua romancia che lavorano in seno all'Amministrazione federale non possono rivendicare il diritto di utilizzarla come lingua di lavoro, dall'altro lato l'ordinanza federale sulle lingue (OLing) fissa dei valori di riferimento per un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche.

²⁰ Si veda anche il terzo commento tematico sui diritti linguistici delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_fr.pdf.

Si noti che, conformemente ai lavori di revisione dell'OLing attualmente in corso, in seguito alla mozione 12.3009 «Promozione del plurilinguismo» adottata dal Parlamento saranno intrapresi sforzi particolari per assicurare un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche soprattutto nelle funzioni quadro.

88. Il Comitato consultivo esorta altresì le autorità a sviluppare uno scambio di buone pratiche in merito alla salvaguardia e alla promozione del pluralismo linguistico in seno alla società svizzera.

Utilizzo delle lingue nei Cantoni bilingui

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

89. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate a tenere conto delle esigenze linguistiche di coloro che abitano nei Comuni situati lungo la frontiera linguistica dei Cantoni bilingui.

Situazione attuale

90. Il Comitato consultivo osserva che le costituzioni cantonali dei tre Cantoni bilingui (Berna, Friburgo e Vallese) riconoscono lo stesso status alle due lingue ufficiali nella comunicazione con l'Amministrazione e al suo interno e rileva altresì che, in virtù della legge sulle lingue (LLing), la Confederazione può sostenere finanziariamente i Comuni bilingui situati lungo la frontiera linguistica, i quali possono anche beneficiare dei fondi cantonali. Inoltre, lo Stato federale concede aiuti finanziari ai Cantoni bilingui affinché favoriscano il bilinguismo nelle due lingue ufficiali del Cantone all'interno della popolazione.

In linea di principio, in applicazione della legge sulle lingue (LLing), la Confederazione accorda sostegno finanziario ai Cantoni plurilingui e non direttamente ai Comuni bilingui.

Raccomandazione

91. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità dei Cantoni bilingui a proseguire i propri sforzi finalizzati all'utilizzo delle due lingue ufficiali nella comunicazione con l'Amministrazione cantonale e, al suo interno, nei Comuni situati lungo la frontiera linguistica.

Utilizzo delle lingue nel Cantone dei Grigioni

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

92. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate a promuovere un più ampio utilizzo dell'italiano e del romancio nei Comuni multilingui.

Situazione attuale

93. Il Comitato consultivo osserva che la legge cantonale sulle lingue, entrata in vigore nel gennaio 2008, include disposizioni sull'utilizzo delle tre lingue ufficiali del Cantone dei Grigioni; essa garantisce altresì l'adozione di misure volte a preservare e promuovere le lingue minoritarie del Cantone (italiano e romancio). Un'ordinanza applicativa, anch'essa entrata in vigore nel gennaio 2008, consolida le disposizioni della summenzionata legge cantonale sulle lingue. Un aiuto finanziario più cospicuo è stato accordato anche ai Cantoni multilingui così da permettere al pubblico e alle autorità giudiziarie e amministrative di interagire all'interno di un ambiente multilingue.

Occorre rilevare un errore linguistico nell'ultima frase del paragrafo sopra: un aiuto finanziario più cospicuo è stato accordato ai *Comuni* e non ai «Cantoni» multilingui.

Nell'ambito dei progetti di fusione tra Comuni germanofoni e romanciofoni, in particolare nel progetto del Comune di Ilanz, il Governo del Cantone dei Grigioni ha emesso delle

raccomandazioni a tutela della lingua minoritaria in modo che, nel dialogo con le autorità e l'amministrazione, gli abitanti del nuovo Comune nato dalla fusione possano esprimersi ed essere assistiti nella loro lingua. Nel contempo, il nuovo Comune deve fare in modo che il romancio non sparisca dalla vita ufficiale quotidiana. A tale scopo, devono essere contemplate delle misure nel quadro dell'accordo sulla fusione e di una legge comunale sulle lingue. In linea generale, il nuovo Comune deve promuovere la lingua romancia in modo finanziariamente e concettualmente sostenibile.

94. Il Comitato consultivo prende altresì atto delle dichiarazioni delle autorità del Cantone dei Grigioni secondo cui, grazie ai numerosi corsi di italiano e di romancio che i Comuni offrono al proprio personale, sono stati rilevati miglioramenti nell'uso dell'italiano e del romancio all'interno dell'Amministrazione. Ulteriori sforzi sono stati intrapresi anche per rendere disponibili sui siti Internet dei Comuni informazioni in italiano per i cittadini.

95. Il Comitato consultivo osserva che, secondo i rappresentanti della comunità italoфона e della minoranza romancioфона, queste misure non sono sufficienti. Per esempio, numerose istituzioni in possesso di un mandato pubblico cantonale, come la Banca cantonale dei Grigioni, non offrono alcuna informazione in italiano o in romancio nel proprio sito Internet.

Raccomandazione

96. Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire e intensificare gli sforzi profusi per promuovere l'uso dell'italiano e del romancio nel Cantone dei Grigioni.

Articolo 12 della Convenzione-quadro

Armonizzazione dell'insegnamento delle lingue

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

97. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità cantonali sono state invitate a proseguire gli sforzi intrapresi per assicurare l'armonizzazione intercantonale dell'insegnamento delle lingue e per intensificare le misure di sensibilizzazione al fine di promuovere il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi.

Situazione attuale

98. Il Comitato consultivo accoglie con favore l'entrata in vigore avvenuta nel 2009 dell'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria HarmoS, che disciplina in particolare l'insegnamento delle lingue, tra cui una seconda lingua nazionale. Osserva che, in virtù della nuova legge sulle lingue (LLing) e dell'accordo HarmoS, numerosi Cantoni hanno elaborato negli ultimi anni misure proficue volte a favorire il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi. Il Comitato consultivo prende atto con interesse dei vari progetti linguistici messi a punto dai Cantoni per favorire il plurilinguismo nelle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e italiano) a partire dalla scuola materna.

Raccomandazione

99. Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire gli sforzi profusi per l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue e per la promozione del plurilinguismo.

Istruzione dei nomadi

Situazione attuale

100. Il Comitato consultivo è venuto a conoscenza di alcune difficoltà concernenti la scolarizzazione dei bambini della comunità di nomadi che praticano uno stile di vita itinerante. Questi bambini, infatti, riescono difficilmente ad accedere all'insegnamento

durante i mesi estivi (di norma da aprile a ottobre), poiché l'invio del materiale pedagogico da parte dell'istituto scolastico richiede un indirizzo fisso, difficilmente compatibile con il loro stile di vita. In alternativa, i genitori devono recuperare in prima persona presso gli insegnanti il materiale delle lezioni e i compiti per casa, e ciò non sempre è possibile considerati i lunghi tragitti necessari e le occupazioni svolte dai genitori durante questo periodo dell'anno. In aggiunta, gli insegnanti segnalano che l'integrazione dei bambini della comunità di nomadi all'interno della classe risulterebbe notevolmente più semplice se questi fossero presenti fin dall'inizio dell'anno scolastico (fine agosto) e continuassero a seguire le lezioni sino alla fine di maggio.

101. Il Comitato consultivo è preoccupato dal fatto che la scolarizzazione dei bambini appartenenti alle comunità di nomadi che hanno conservato uno stile di vita itinerante non può essere garantita correttamente se i bambini viaggiano con i propri genitori. Secondo i suoi interlocutori, gli strumenti introdotti affinché questi bambini continuino a seguire le lezioni nel periodo in questione sono insufficienti, sebbene le tecnologie moderne dovrebbero consentire di seguire un insegnamento a distanza²¹. Il Comitato consultivo ritiene che i nomadi dovrebbero essere in grado di preservare il loro stile di vita tradizionale, che è parte integrante della loro identità culturale, senza pregiudicare l'istruzione dei propri figli.

Occorre rilevare che alcuni Cantoni hanno adottato delle misure per aiutare i figli dei nomadi itineranti a seguire le lezioni a distanza durante il periodo estivo con l'ausilio delle nuove tecnologie; a tal fine, il *Cantone di Berna* sta sviluppando il progetto («Lernen auf Reisen» («Apprendere in viaggio») e il *Cantone di Argovia* promuove la frequenza scolastica tramite Internet su richiesta dei genitori; in virtù di una volontà condivisa da scuola e genitori, sono state realizzate esperienze positive. Numerosi Cantoni ritengono tuttavia che l'accompagnamento scolastico dei giovani itineranti durante i mesi estivi sia difficile nonostante la flessibilità e gli sforzi delle autorità scolastiche. Un accordo chiaro e un dialogo costruttivo tra la scuola e i genitori, nonché l'impegno e i compromessi tra questi ultimi, sono presupposti necessari per favorire il rendimento scolastico in viaggio. La ripresa di una scolarizzazione costante dopo i mesi di viaggio richiede tuttavia spesso un sostegno individuale intenso.

Alcuni Cantoni ritengono che le soluzioni debbano essere ricercate d'intesa con la Confederazione, nel quadro del dialogo con i rappresentanti dei nomadi, al fine di consentire ai giovani itineranti di seguire una formazione professionale conservando il loro stile di vita. Il *Cantone di Berna* ritiene inoltre che sarebbe possibile formulare offerte passerella personalizzate in collaborazione con le imprese.

A tale proposito, occorre sottolineare che nel 2014, in seno al gruppo di esperti sui nomadi di cui fa parte la Svizzera in seno al CAHROM del Consiglio d'Europa («Comitato di esperti ad hoc sulle questioni rom»), sarà eseguita un'analisi comparativa sulla validazione dell'esperienza professionale e la valutazione dei requisiti. In questa occasione la Svizzera avrà l'opportunità di ispirarsi alle buone pratiche di Paesi che condividono la stessa problematica e di avviare discussioni interne per semplificare l'accesso alla formazione professionale dei giovani nomadi.

Raccomandazioni

102. Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire e intensificare, nel quadro di un dialogo permanente con i rappresentanti di queste minoranze, le misure adottate al fine di

²¹ Sul sito della Fondazione gli insegnanti possono trovare un esempio di iniziativa per sviluppare la possibilità di «imparare per strada», grazie a materiale pedagogico gratuito adattato alle esigenze dei figli dei nomadi. Questo progetto è stato messo a punto nel distretto scolastico di Berna-Bümpliz che ospita un'area di stazionamento. Il relativo materiale può essere ordinato gratuitamente presso l'istituto scolastico di Oberbottigen.

superare le difficoltà di accesso all'istruzione da parte dei figli di nomadi con uno stile di vita itinerante.

103. Il Comitato consultivo sollecita inoltre le autorità a trovare tempestivamente soluzioni adeguate al particolare stile di vita di questi bambini per assicurare loro pari accesso a un'istruzione di qualità e, nel contempo, la salvaguardia della propria cultura, elaborando programmi educativi su misura che comprendono le lezioni a distanza.

Articolo 14 della Convenzione-quadro

Insegnamento delle e nelle lingue minoritarie

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

104. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità competenti sono state invitate a proseguire gli sforzi profusi per promuovere il plurilinguismo attraverso il processo di armonizzazione dei criteri di insegnamento delle lingue nell'ambito della scuola dell'obbligo e a completare l'offerta esistente di lezioni opzionali di italiano fuori dalle zone in cui questa lingua è tradizionalmente parlata. In tale ottica sono state auspiccate misure complementari per raccogliere il maggior numero di dati statistici relativi all'offerta di corsi di lingua e all'uso che ne viene fatto in pratica.

Si tratta in realtà dell'armonizzazione dell'insegnamento in quanto tale delle lingue all'interno della scuola dell'obbligo e non dell'armonizzazione dei «criteri d'insegnamento delle lingue».

Situazione attuale

105. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che tutti i bambini appartenenti a una minoranza linguistica hanno la possibilità di apprendere la propria lingua nell'ambito dell'insegnamento primario e secondario, a prescindere dal proprio Cantone di residenza, e possono altresì apprendere, come seconda o terza lingua, un'altra lingua ufficiale della Confederazione. Inoltre, la promozione del plurilinguismo è ormai parte integrante dei programmi scolastici armonizzati (vedi i commenti relativi all'articolo 12 di cui sopra).

In Svizzera non è corretto parlare di «programmi scolastici armonizzati» come menzionato sopra; si tratta, infatti, di programmi scolastici *in base alle regioni linguistiche*.

106. Secondo le autorità, la situazione dell'apprendimento dell'italiano fuori dalle zone d'insediamento tradizionali dovrebbe evolvere a livello cantonale in virtù dell'entrata in vigore, avvenuta nel 2009, dell'accordo HarmoS, il quale prevede l'insegnamento di una terza lingua nazionale durante la scuola dell'obbligo, che può essere l'italiano. Inoltre, alcuni Cantoni (Friburgo, Sciaffusa, Glarona, Ginevra e Zurigo) hanno migliorato l'offerta dei corsi d'italiano per gli allievi degli istituti secondari. Dall'altro lato, il Comitato consultivo constata con rammarico l'assenza di dati statistici sull'insegnamento dell'italiano fuori dai Cantoni Ticino e dei Grigioni e osserva che tale carenza impedisce alle autorità di valutare in modo attendibile le esigenze della comunità italoфона al di fuori dalle zone in cui la lingua viene tradizionalmente parlata.

Occorre precisare che secondo l'accordo HarmoS durante la scuola dell'obbligo di secondo livello I viene proposta un'offerta *appropriata* dell'insegnamento *facoltativo* di una terza lingua nazionale.

Per quanto riguarda i dati relativi all'insegnamento dell'italiano al di fuori del Canton Ticino e dei Grigioni, va rilevato che la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) raccoglie presso i Cantoni informazioni sulla loro offerta di insegnamento facoltativo di una terza lingua nazionale (fonte: <http://www.edk.ch/dyn/15532.php>).

107. Secondo i rappresentanti della comunità italoфона, l'offerta di corsi d'italiano non soddisfa sempre la domanda poiché l'accordo HarmoS prevede solo corsi opzionali. Di conseguenza, questa comunità sta valutando attualmente se la legge sulle lingue (LLing) costituisca una base giuridica sufficiente per richiedere allo Stato di offrire un insegnamento bilingue agli italoфoni.

Raccomandazione

108. Il Comitato consultivo invita le autorità a identificare attraverso appositi strumenti il fabbisogno di corsi di lingua della minoranza linguistica italiana per rispondervi con la massima efficacia, in particolare al di fuori delle zone d'insediamento tradizionali.

Nel quadro di un colloquio organizzato il 9 dicembre 2013 dall'Ufficio federale della cultura del DFI e dalla Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE in merito alle lingue minoritarie in Svizzera, va menzionato un dibattito intitolato « enseignement de l'italien en Suisse : parent pauvre ? » («Insegnamento dell'italiano in Svizzera: il terzo incomodo?») al quale sono stati invitati vari attori coinvolti in questa tematica.

Lingua d'insegnamento primario nei Cantoni bilingui

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

109. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate a continuare a dare prova di flessibilità nelle decisioni individuali, consentendo ai bambini di beneficiare dell'insegnamento dell'altra lingua ufficiale proposta da un Comune vicino e a incoraggiare il plurilinguismo nel settore della formazione.

Situazione attuale

110. Il Comitato consultivo accoglie con favore l'introduzione di classi bilingui in diversi Cantoni; nel corso della sua visita a Bienne/Biel (Cantone di Berna) ha constatato l'importanza di introdurre un insegnamento bilingue, a partire dalla scuola materna, per semplificare la comprensione reciproca tra le persone appartenenti a diverse minoranze nazionali. Il Comitato consultivo osserva inoltre che, conformemente alla legge sulle lingue (LLing), la Confederazione concede un aiuto finanziario supplementare ai Cantoni di Berna, Friburgo e del Vallese per promuovere il bilinguismo nell'ambito della formazione degli insegnanti.

Si noti che il progetto di insegnamento bilingue introdotto dalla città di Bienne è stato avviato a livello di scuola *dell'infanzia* obbligatoria e non di scuola «materna».

111. Inoltre, il Comitato consultivo ha appreso dalle autorità che il principio di territorialità veniva applicato con una certa flessibilità e che a partire dal ciclo di controlli precedente non era stata segnalata alcuna restrizione che impedisse ai bambini di beneficiare dell'insegnamento di un'altra lingua ufficiale proposta da un Comune vicino.

Raccomandazione

112. Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire gli sforzi a favore del bilinguismo nell'ambito dell'istruzione.

Lingue d'insegnamento primario nel Cantone dei Grigioni

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

113. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate a proseguire gli sforzi profusi per consolidare la posizione dell'italiano e del romancio come lingue d'insegnamento nei Comuni interessati²².

Situazione attuale

114. Il Comitato consultivo prende atto delle conclusioni del Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie secondo cui l'insegnamento in romancio viene sempre garantito in misura soddisfacente e del fatto che la situazione dell'italiano nel Cantone dei Grigioni resta complessivamente buona.

115. Osserva altresì nel rapporto statale che, d'intesa con la minoranza romanciofona, sono state impiegate risorse supplementari per consolidare l'insegnamento a scuola del romancio. A ciò si aggiunge che in diversi Comuni sono state aperte scuole bilingui (romancio/tedesco) e che due Comuni germanofoni hanno deciso di proporre l'italiano come seconda lingua.

116. Tuttavia, stando alle informazioni trasmesse al Comitato consultivo dai rappresentanti della minoranza romanciofona, sembra che il Governo e il Parlamento del Cantone dei Grigioni abbiano intenzione di introdurre il «rumantsch grischun»²³ come lingua d'insegnamento, nella prospettiva di creare materiale didattico aggiornato e moderno per tutte le discipline e di consolidare la presenza del romancio nella lingua scritta. Il Comitato consultivo osserva che numerosi Comuni romanci si oppongono all'introduzione del «rumantsch grischun» nel timore che possa danneggiare la varietà linguistica locale.

A partire dalla fine del 2011 sono intervenuti degli sviluppi che meritano di essere menzionati nel presente documento: il 5 dicembre 2011, il Governo del Cantone dei Grigioni ha deciso che per gli allievi finora alfabetizzati in «rumantsch grischun», il ritorno a una lingua locale potesse verificarsi solo una volta conclusa la scuola dell'obbligo. I genitori di molti allievi hanno presentato ricorso contro questa decisione al Tribunale federale svizzero, che ha dato loro torto confermando la decisione cantonale del 12 luglio 2013 (decisioni 2C-806/2012, 2C-807/2012).

Nel quadro di un colloquio organizzato per il 9 dicembre 2013 dall'Ufficio federale della cultura del DFI e dalla Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE in merito alle lingue minoritarie in Svizzera, è previsto un dibattito dal titolo «Rumantsch Grischun nella scuola, un modello di successo o superato?» («Rumantsch Grischun in der Schule: Erfolg oder Auslaufmodell?»). Sono stati invitati a prendere parte alla discussione i diversi soggetti di entrambe le parti coinvolti nella controversia.

117. Il Comitato consultivo ha altresì appreso, nel corso della sua visita, che l'accorpamento di Comuni germanofoni e di piccoli Comuni romanci vicini rischiava di mettere a repentaglio la lingua romancia. Le autorità cantonali hanno comunicato al Comitato consultivo che, consapevoli di questo rischio, stavano collaborando con i rappresentanti delle organizzazioni dei romanciofoni per analizzare le implicazioni linguistiche di queste decisioni.

²² Cfr. rapporto del Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, 4° ciclo di controlli, dicembre 2010, ECRML (2010)8.

²³ Il «rumantsch grischun» è un processo di standardizzazione volto a offrire una versione scritta comune della lingua.

A tale proposito occorre rilevare che nell'ambito dei progetti di fusione dei Comuni germanofoni e romanciofoni, in particolare nel progetto del Comune di Ilanz, il Governo del Cantone dei Grigioni ha emesso delle raccomandazioni a tutela della lingua minoritaria secondo cui le scuole dei Comuni monolingui romanciofoni devono portare avanti l'insegnamento in romancio e i bambini delle zone coinvolte devono frequentare la scuola romancia.

Raccomandazione

118. Il Comitato consultivo invita le autorità ad accertarsi che la decisione sulla standardizzazione della lingua romancia venga adottata e applicata in stretta consultazione con i rappresentanti delle diverse posizioni della minoranza romanciofona e a verificare inoltre che l'accorpamento dei Comuni non limiti l'offerta didattica in lingua romancia.

Articolo 15 della Convenzione-quadro

Rappresentanza delle minoranze nell'Amministrazione federale

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

119. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità sono state invitate ad adottare misure supplementari finalizzate alla raccolta di dati qualitativi sulla rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale nonché a intensificare gli sforzi profusi per migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche anche nelle posizioni dirigenziali.

Situazione attuale

120. Il Comitato consultivo rileva che la legge sulle lingue (LLing) fissa la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale rispettivamente al 70 per cento di germanofoni, 22 per cento di francofoni, 7 per cento di italofofoni e 1 per cento di romanciofoni e osserva che un delegato al plurilinguismo, designato nel 2010 in applicazione di detta legge, è incaricato di promuovere la conoscenza delle lingue ufficiali all'interno dell'Amministrazione federale e di vigilare sul rispetto della rappresentanza delle minoranze linguistiche.

È opportuno ricordare che i valori di riferimento di cui all'art. 7 dell'ordinanza sulle lingue (OLing) rappresentano valori target.

121. Nonostante l'introduzione di elementi positivi nella legge sulle lingue (LLing), il Comitato consultivo condivide le preoccupazioni manifestate da alcuni dei suoi interlocutori in merito ai dati quantitativi, classificati per affiliazione linguistica, raccolti dall'Ufficio federale del personale, che non tengono conto del livello di responsabilità degli impieghi occupati dalle minoranze linguistiche, rendendo così impossibile determinare in modo attendibile se la rappresentanza linguistica sia equilibrata in termini qualitativi. Stando alle stime, le persone di lingua italiana e romancia restano sotto-rappresentate nelle posizioni dirigenziali. Inoltre, gli stessi interlocutori mettono in dubbio l'indipendenza della funzione del delegato al plurilinguismo che attualmente opera sotto l'autorità dell'Ufficio federale del personale, ritenendo che detta funzione sarebbe più efficace se dipendesse da un altro dipartimento. Essi evidenziano inoltre i punti deboli del processo di consultazione, sottolineando di non essere stati consultati in merito all'elaborazione della legge federale sulla promozione della cultura (LPCu). Il Comitato consultivo condivide queste preoccupazioni.

Dalla visita del Comitato consultivo in Svizzera, tenutasi dal 5 al 7 novembre 2012, si sono prodotti diversi sviluppi in merito alla rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione federale; di seguito sono riportate le attività in corso e in fase conclusiva:

- in primo luogo, l'attuazione della mozione 12.3009 «Promozione del plurilinguismo» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio di Stato comporterà una revisione dell'ordinanza sulle lingue (OLing), dell'ordinanza sul personale della Confederazione e delle Istruzioni del Consiglio federale del 2003 concernenti il plurilinguismo. Si tratterà di consolidare l'equa rappresentanza delle comunità linguistiche in ciascun Dipartimento, *in particolare nelle funzioni quadro*. Un gruppo di lavoro interdipartimentale sta lavorando a queste modifiche legislative, la cui entrata in vigore è prevista per l'inizio del 2014;
- una nuova delegata al plurilinguismo ha preso servizio il 1° agosto 2013; la sua funzione è ora direttamente subordinata alla Segreteria Generale del Dipartimento federale delle finanze e non più all'Ufficio federale del personale; l'obiettivo perseguito consiste nel potenziare il livello strategico della sua funzione e di evitare eventuali conflitti con i responsabili delle risorse umane;
- il 30 novembre 2012 il Consiglio federale ha approvato il rapporto dell'Ufficio federale del personale (UFPER) sulla promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale dal 2008 al 2011. Il rapporto indica che, a livello quantitativo, la rappresentanza linguistica è stata globalmente raggiunta nell'Amministrazione federale. Si noti in particolare la progressione della rappresentanza francofona, che si avvicina al valore target (+ 0,8% tra il 2008 e il 2011, ovvero il 21,2% per un valore target del 22%);
- a febbraio 2013, il Consiglio federale ha aggiornato i valori target relativi alla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'Amministrazione federale; l'Amministrazione dovrà pertanto contare:
 - collaboratori germanofoni: 68,5-70,5%
 - collaboratori francofoni: 21,5-23,5%
 - collaboratori italo-foni: 6,5-8,5%
 - collaboratori romanciofoni: 0,5-1,0%

Occorre infine rilevare che l'affermazione «sottolineando di non essere stati consultati in merito all'elaborazione della legge federale sulla promozione della cultura (LPCu)» viene contestata dagli uffici federali coinvolti. La procedura di consultazione nel processo legislativo è soggetta a regole severe che nella fattispecie sono state rispettate per quanto riguarda la LPC.

Raccomandazione

122. Il Comitato consultivo reitera la sua raccomandazione volta a raccogliere dati qualitativi sulla rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale e invita le autorità ad adottare misure più incisive per introdurre un monitoraggio regolare della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing), a proporre emendamenti volti a colmare qualsiasi omissione e a superare ogni difficoltà rilevata nella rappresentanza delle minoranze linguistiche anche nelle posizioni dirigenziali.

Considerati gli sviluppi che si sono prodotti in merito a tali questioni da novembre 2012, questa raccomandazione è parzialmente obsoleta e dovrebbe essere adeguata.

Meccanismi di partecipazione e di consultazione per i nomadi

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

123. Durante i cicli di controllo precedenti, le autorità sono state invitate sia a rivedere il mandato della Fondazione in modo da consolidare i suoi poteri e identificare le forme di supporto finanziario supplementari sia a introdurre forme di consultazione dei nomadi più sistematiche a livello cantonale e intercantonale.

Situazione attuale

124. Il Comitato consultivo accoglie con favore il riconoscimento da parte delle autorità dell'organizzazione mantello dei nomadi (Radgenossenschaft der Landstrasse) e della Fondazione in qualità di meccanismi di consultazione dei nomadi e si compiace della proficua collaborazione tra i diversi attori. Osserva inoltre con soddisfazione che, in seguito al suo precedente Parere, diversi Cantoni hanno istituito gruppi di lavoro misti composti da funzionari e da nomadi per discutere dei problemi legati alle aree di stazionamento e all'istruzione dei bambini. Il Comitato consultivo si compiace inoltre delle possibilità offerte dalla legge sulla promozione della cultura volte a rafforzare i poteri della Fondazione e auspica che le autorità adottino celermente le decisioni necessarie a concretizzare queste nuove competenze, al fine di fornire una risposta sostenibile alle aspettative dei nomadi, in particolare per quanto riguarda le aree di stazionamento (vedi anche i commenti sull'articolo 5 di cui sopra).

Tra gli sforzi profusi dai Cantoni per coinvolgere i nomadi nella creazione di nuove aree di soggiorno o di transito, occorre menzionare l'impegno del *Cantone di Soletta*, che ha coinvolto la «Radgenossenschaft der Landstrasse» in un gruppo di lavoro, e del *Cantone di Zurigo*, che sta lavorando alla costituzione di un servizio competente sulle questioni relative ai nomadi. Anche il *Cantone dei Grigioni* organizza regolarmente dibattiti con i rappresentanti delle diverse aree di soggiorno e di transito sul proprio territorio, per fare il punto della situazione e delle esigenze.

125. Il Comitato consultivo lamenta tuttavia che dieci anni dopo la pubblicazione del primo rapporto della Fondazione sulla situazione dei nomadi non esista ancora un meccanismo di consultazione a livello intercantonale e che solo un numero esiguo di meccanismi di questo tipo sia stato attivato a livello cantonale. Osserva altresì con preoccupazione che questa persistente assenza di volontà politica a livello intercantonale non consente di prendere in considerazione in modo appropriato le esigenze specifiche di questa comunità e che ciò ha senza dubbio ritardato la ricerca di soluzioni al grave problema della mancanza di aree di stazionamento o di transito.

Per quanto riguarda il «grave» problema della mancanza di aree di stazionamento o di transito menzionato sopra, si rimanda alle spiegazioni e alla richiesta di rettifica della traduzione francese erronea (*criant*) del termine inglese «*serious*» di cui sopra.

Occorre ricordare che esiste un meccanismo di consultazione a livello intercantonale costituito dal Consiglio della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». I nomadi, che vi sono rappresentati, possono beneficiare di questa piattaforma per sottoporre a Cantoni, anch'essi rappresentati, le loro esigenze individuali, soprattutto in merito alle aree di stazionamento/transito..

Raccomandazione

126. Il Comitato consultivo invita le autorità a esaminare tutte le possibilità offerte dalla legge sulla promozione della cultura per ampliare le competenze e consolidare la struttura finanziaria della Fondazione, sottolineando la necessità di adottare misure più specifiche per attivare meccanismi di consultazione dei nomadi a livello intercantonale e nei singoli Cantoni.

Articoli 17 e 18 della Convenzione-quadro

Effetto sui nomadi degli accordi bilaterali in vigore

Raccomandazioni dai due cicli di controllo precedenti

127. Durante i cicli di controllo precedenti le autorità svizzere sono state invitate a esaminare i vari strumenti finalizzati a migliorare la situazione dei nomadi svizzeri che desiderano praticare il proprio stile di vita itinerante nei Paesi dell'Unione europea limitrofi.

Situazione attuale

128. Il Comitato consultivo osserva con soddisfazione che dal 2008, in virtù degli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea, i nomadi beneficiano ormai degli stessi diritti di soggiorno e d'impiego, segnatamente in materia di commercio itinerante, riservati in Svizzera ai cittadini dei Paesi dell'UE.

III OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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

Evoluzioni positive al termine dei due cicli di controllo

130. La Svizzera ha mantenuto un atteggiamento costruttivo rispetto alla Convenzione-quadro e al suo sistema di controlli, adottando un approccio globalmente inclusivo per quanto concerne il campo di applicazione personale.

131. Il Governo svizzero ha avviato diverse iniziative di riforme legislative e istituzionali finalizzate a rafforzare la protezione delle minoranze nazionali. Dall'ultimo ciclo di controlli sono state adottate due leggi di particolare importanza per le minoranze linguistiche nazionali.

132. Nel 2011 la Svizzera ha creato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), il cui compito principale consiste nel promuovere e semplificare l'adempimento degli obblighi internazionali del Paese in materia di diritti dell'uomo a tutti i livelli.

133. La legge federale sulla promozione della cultura costituisce una base giuridica solida per garantire il mantenimento delle sovvenzioni pubbliche alle associazioni di nomadi e aumenta le possibilità di queste ultime di influire sull'adozione di decisioni grazie alle nuove responsabilità affidate alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» in materia di supervisione.

A tale proposito si rimanda ai commenti di cui al punto 44: anziché potenziare gli strumenti d'intervento dei nomadi, l'articolo 17 della nuova legge federale sulla promozione della cultura (LPC) potrebbe favorire il consolidamento del ruolo della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»; tuttavia, non si tratterebbe di un ruolo di «supervisione» bensì di coordinamento.

134. La Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing) rafforza il quadro giuridico per la promozione del plurilinguismo e lo sviluppo dell'uso delle quattro lingue ufficiali della Confederazione svizzera e assicura la parità di status tra il tedesco, il francese e l'italiano e un grado molto alto di protezione del romancio. La promozione del plurilinguismo è ormai parte integrante dei programmi scolastici armonizzati.

135. La Svizzera continua a intraprendere sforzi significativi nell'ambito delle lingue minoritarie e del loro insegnamento e ha recentemente dato impulso agli scambi linguistici per migliorare la comprensione reciproca all'interno del Paese, in particolare nelle scuole. L'offerta formativa in italiano e romancio resta soddisfacente. Inoltre, molti Cantoni hanno elaborato misure positive volte a favorire il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi nelle tre lingue nazionali (tedesco, francese e italiano).

Si noti che di fatto, la Svizzera conosce la formula degli scambi linguistici già da vari anni; con la nuova legge sulle lingue, ha posto l'accento su questi scambi, facendone uno degli assi strategici prioritari della sua politica di promozione del plurilinguismo.

Motivi di preoccupazione al termine dei due cicli di controllo

136. La situazione generale dei nomadi continua a destare serie preoccupazioni; nel corso di dieci anni, infatti, il problema della mancanza di aree di stazionamento e di transito è stato attenuato solo in parte. Il numero di aree di stazionamento non è aumentato in modo significativo e, per quanto riguarda le aree di transito, la situazione è ulteriormente peggiorata.

A tale proposito si rimanda ai commenti di cui al punto 48: per quanto riguarda *le aree di transito*, occorre rilevare che a fronte di una significativa riduzione numerica, la quantità di postazioni per roulotte è rimasta invariata poiché le nuove aree sono generalmente più grandi rispetto a quelle che sono state chiuse.

137. Si sono registrati comportamenti generalmente discriminatori, compresi casi di intolleranza nei confronti di certi gruppi, e la frequenza delle manifestazioni pubbliche d'intolleranza da parte di alcuni partiti politici e su Internet è aumentata in seguito ai risultati dell'iniziativa popolare del 2009 sul divieto di costruzione di minareti.

138. L'attuazione della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing) resta ancora problematica per il personale di lingua italiana e romancia dell'Amministrazione, che continua a essere sotto-rappresentato nelle posizioni dirigenziali.

A tale proposito si rimanda ai commenti menzionati sopra nel riquadro del riassunto, a pagina 1. Il termine «*toujours*» (sempre) denota una mancanza di precisione nella traduzione verso il francese della versione originale inglese; esso deve essere sostituito con il termine *encore* (*ancora*), nel significato di «L'attuazione della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing) resta *ancora* problematica [...]».

139. I fenomeni di discriminazione vengono segnalati soltanto in un numero minimo di casi, a dimostrazione del fatto che la legislazione applicabile e le possibilità di ricorso esistenti sono scarsamente note ai cittadini svizzeri. Si impone pertanto la necessità di una legge generale contro la discriminazione.

Riguardo agli sviluppi e a eventuali prospettive in merito si rimanda ai commenti di cui ai punti 33 e 36.

140. I mezzi finanziari e il personale della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» non sono sempre sufficienti per proporre opportune soluzioni al problema delle aree di stazionamento e di transito.

141. A livello cantonale non esiste un meccanismo di consultazione efficace e le consultazioni condotte a questo livello non bastano a portare le preoccupazioni dei nomadi all'attenzione delle autorità locali che si occupano delle questioni relative a questo gruppo della popolazione. L'accettazione dello stile di vita nomade da parte della società potrebbe essere migliorato. Inoltre, la scolarizzazione dei bambini appartenenti alle comunità di nomadi che hanno conservato uno stile di vita itinerante non risulta garantita correttamente quando i bambini viaggiano con i loro genitori.

Sulla questione di un meccanismo intercantonale di consultazione dei nomadi, si rimanda al commento relativo al punto 125.

Raccomandazioni

142. Oltre alle misure da adottare per dare seguito alle raccomandazioni dettagliate menzionate nelle sezioni I e II del Parere del Comitato consultivo, le autorità sono invitate ad adottare le misure elencate di seguito per migliorare l'attuazione della Convenzione-quadro.

Questioni che richiedono un intervento immediato²⁴

➤ **Il Comitato consultivo invita nuovamente le autorità a intensificare gli sforzi profusi per rimediare tempestivamente alla seria mancanza di aree di stazionamento e di transito per i nomadi e ad adottare misure incisive per incoraggiare con decisione tutti gli attori a livello federale, cantonale e comunale a tenere conto dell'importanza e della necessità di affrontare i problemi dei nomadi nel quadro dei piani nazionali di assetto territoriale. A ciò si aggiunge la necessità di risanare le aree che presentano carenze strutturali e di avviare campagne di sensibilizzazione presso i Comuni, il grande pubblico e i proprietari di terreni privati al fine di favorire le soste spontanee;**

Le autorità svizzere sono consapevoli delle difficoltà incontrate dai nomadi e si adoperano per trovare opportune soluzioni. La mancanza di aree di stazionamento e di transito è effettivamente *seria*. La versione originale inglese del terzo Parere recita «the severe shortage of stopping places and transit sites». Tuttavia, il qualificativo non può essere reso con «*criant*», come figura nel testo francese. La traduzione francese di questo termine è pertanto erranea e deve essere rettificata.

Si noti che le esigenze dei nomadi devono essere prese in considerazione nella pianificazione direttrice *dei Cantoni*. Poiché la pianificazione del territorio spetta ai Cantoni (art. 75 cpv. 1 Cost.), non esistono piani «*nazionali*» in materia. D'altro canto è in sede di autorizzazione dei piani cantonali per la pianificazione del territorio che il Governo nazionale riveste un ruolo importante nel richiamare l'attenzione dei Cantoni sulle esigenze dei nomadi.

➤ **Il Comitato consultivo invita le autorità ad adottare misure appropriate di lotta contro le manifestazioni di razzismo, a condannare pubblicamente e senza indugio qualsiasi forma di intolleranza, comprese quelle manifestate nei discorsi politici e in Internet, e a impegnarsi nel promuovere la diversità e la tolleranza all'interno della società svizzera;**

Come illustrato al punto 68, le autorità svizzere si impegnano a favore dell'integrazione degli stranieri, di una convivenza armoniosa tra le persone di confessione religiosa e cultura diverse e ai fini della prevenzione di qualsiasi forma di discriminazione e intolleranza.

²⁴ Le raccomandazioni sono riportate seguendo l'ordine dei rispettivi articoli della Convenzione-quadro.

➤ **Il Comitato consultivo incoraggia vivamente le autorità a intensificare i propri sforzi per realizzare tutti gli impegni relativi ai diritti linguistici delle persone appartenenti alle minoranze nazionali enunciati nella legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing), in modo tale da assicurare, all'atto pratico, la piena uguaglianza tra le lingue ufficiali della Confederazione e da permettere alle minoranze linguistiche di usare la propria lingua all'interno dell'Amministrazione federale e di essere rappresentate in modo effettivo e proporzionato nelle strutture amministrative.**

Come illustrato di seguito ai punti 87 e 121, questa raccomandazione è parzialmente obsoleta per quanto riguarda la rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale poiché non tiene conto degli sviluppi intervenuti in questo ambito da novembre 2012; pertanto dovrebbe essere adattata in tal senso.

Inoltre, tenuto conto del quadro istituzionale svizzero, sarebbe più opportuno parlare di uguaglianza *effettiva* piuttosto che di uguaglianza *«piena»*, come si legge sopra. In effetti, se da un lato il romancio è una lingua semi-ufficiale della Confederazione e le persone di lingua romancia che lavorano in seno all'Amministrazione federale non possono rivendicare il diritto di utilizzarla come lingua di lavoro, dall'altro lato l'ordinanza federale sulle lingue (OLing) fissa dei *valori di riferimento* per un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche.

Altre raccomandazioni²⁵

➤ Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire e intensificare gli sforzi profusi per una migliore conoscenza da parte della popolazione degli strumenti disponibili contro la discriminazione, dedicando particolare attenzione alle persone più esposte ai comportamenti discriminatori, affinché siano completamente informate sui loro diritti e sulle possibilità di ricorso esistenti;

➤ Il Comitato consultivo invita le autorità a rivedere la loro posizione in merito all'eventuale adozione di una legislazione completa contro la discriminazione e a continuare a raccogliere in modo sistematico i dati statistici in materia di discriminazione per monitorare la situazione;

È in corso uno studio sull'efficacia di diversi strumenti giuridici contro la discriminazione. Una riflessione in merito all'eventuale adozione di una legislazione completa contro la discriminazione potrà avere luogo solo in presenza dei risultati di questo studio. Per quanto riguarda gli sviluppi e le eventuali prospettive in merito, si rimanda ai commenti relativi ai punti 33 e 36.

➤ Il Comitato consultivo invita ancora una volta le autorità ad aumentare in modo significativo gli aiuti finanziari destinati alle associazioni dei nomadi, in particolare alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», affinché dispongano di risorse sufficienti per portare a buon fine la loro missione, soprattutto per quanto riguarda le nuove prospettive offerte dalla legge federale sulla promozione della cultura (LPCu), che mira tra l'altro a consentire ai nomadi uno stile di vita in linea con la loro cultura. Da qui l'opportunità di attuare meccanismi di consultazione effettivi e di applicarli a livello intercantonale e nei singoli Cantoni;

➤ Il Comitato consultivo raccomanda alle autorità di rafforzare le proprie campagne rivolte alla popolazione per sensibilizzarla sullo stile di vita tradizionale dei nomadi e promuovere il dialogo interculturale per migliorare la comprensione reciproca, la fiducia e l'accettazione delle tradizioni, della cultura e del diverso stile di vita di questa comunità;

➤ Il Comitato consultivo invita le autorità a continuare a supportare attivamente i media

²⁵ Le raccomandazioni sono riportate seguendo l'ordine dei rispettivi articoli della Convenzione-quadro.

delle minoranze nazionali, dedicando particolare attenzione alle esigenze della comunità italoфона e della minoranza romancioфона. Il Comitato consultivo invita inoltre le autorità ad adottare misure adeguate per agevolare l'accesso ai media da parte dei nomadi e sostenere la promozione della tolleranza e della diversità culturale nei media;

A tale proposito si rimanda ai commenti summenzionati al punto 81.

In virtù di questi commenti, sarebbe opportuno da una parte modificare il passaggio « Il Comitato invita inoltre le autorità ad *adottare misure adeguate* per agevolare l'accesso ai media da parte dei nomadi [...] ». Il diritto svizzero attualmente in vigore non consente infatti di imporre alle emittenti radio nuove misure in tal senso. L'impatto di questo passaggio dovrebbe essere attenuato come segue: « Il Comitato invita inoltre le autorità a *prevedere un migliore accesso* ai media da parte dei nomadi [...] ».

D'altra parte sarebbe opportuno attenuare anche l'impatto del passaggio: « Il Comitato invita inoltre le autorità ad adottare *misure adeguate* per [...] sostenere la promozione della tolleranza e della diversità culturale nei media». Esistono già strumenti adeguati per la promozione della tolleranza e della diversità culturale e non è necessario adottare nuove misure a tale scopo. Sarebbe piuttosto opportuno dire: « Il Comitato incoraggia inoltre le autorità a *proseguire i propri sforzi* volti a sostenere la promozione della tolleranza e della diversità culturale nei media».

➤ Il Comitato consultivo invita le autorità a proseguire e consolidare le misure adottate per superare le difficoltà di accesso all'istruzione dei figli dei nomadi che conservano uno stile di vita itinerante, nel quadro di un dialogo permanente con i rappresentanti di queste minoranze.