

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

Gennaio 2012

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
| A. Generalità | 3 |
| B. Dati statistici aggiornati | 5 |
| I. PRIMA PARTE..... | 8 |
| A. Partecipazione delle organizzazioni delle minoranze nazionali e delle organizzazioni non governative all’attuazione della Convenzione-quadro e alla relativa verifica | 8 |
| B. Divulgazione dei risultati del secondo ciclo di controlli..... | 8 |
| C. Attività di verifica | 9 |
| D. Interesse nei confronti della Convenzione-quadro..... | 10 |
| II. SECONDA PARTE | 10 |
| A. Attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate nella Risoluzione del Comitato dei ministri..... | 10 |
| B. Attuazione, articolo per articolo, dei riscontri figuranti nel Parere del Comitato consultivo | 12 |
| ARTICOLO 3..... | 12 |
| 1. Campo d’applicazione personale della Convenzione..... | 12 |
| 2. Riconoscimento di nuove minoranze nazionali?..... | 13 |
| 3. Dialogo interculturale e politica d’integrazione..... | 13 |
| 4. Aree di transito per i nomadi stranieri..... | 14 |
| ARTICOLO 4..... | 15 |
| 1. Legislazione e monitoraggio in materia di lotta contro la discriminazione | 16 |
| 2. Istituzioni per la promozione dei diritti umani e la lotta contro la discriminazione | 17 |
| 3. Discriminazioni a discapito dei nomadi | 18 |
| ARTICOLO 5..... | 18 |
| 1. Legge federale sulle lingue e promozione del plurilinguismo | 20 |
| 2. Promozione del plurilinguismo e uso dell’italiano e del romancio nel Cantone dei Grigioni | 24 |
| 3. Preservazione dell’identità dei nomadi | 26 |
| 4. Aree di stazionamento e di transito insufficienti per i nomadi..... | 28 |
| 4.1 Bilancio dall’inizio dei controlli sull’applicazione della Convenzione-quadro | 28 |
| 4.2 Resoconto delle evoluzioni positive intervenute dalla fine del secondo ciclo di controlli | 30 |
| 4.3 Raccomandazioni | 33 |
| 4.3.1 Nuove garanzie legislative a livello federale al fine di facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree | 33 |
| 4.3.2 Potenziamento degli incentivi finanziari e altre misure al fine di indurre i Cantoni ad agire | 33 |
| 4.3.3 Maggiore impegno nell’ambito della ridestinazione di terreni militari ... | 33 |
| 4.3.4 Rafforzamento della cooperazione intercantonale | 35 |
| 4.3.5 Incentivazione delle fermate spontanee | 35 |
| ARTICOLO 6..... | 36 |
| 1. Sensibilizzazione sulla storia e sulla cultura dei nomadi | 37 |
| 2. Clima di tolleranza nei confronti delle minoranze etniche e degli stranieri. Lotta contro l’intolleranza e la xenofobia nel dibattito politico | 40 |
| 3. Antisemitismo e discriminazione | 42 |
| 4. Naturalizzazioni | 46 |
| 5. Il dialogo interreligioso | 47 |
| ARTICOLO 9..... | 48 |

| | |
|--|----|
| 1. Programmi radiofonici e televisivi in romancio..... | 49 |
| 2. Stampa scritta nel Cantone dei Grigioni..... | 50 |
| 3. Media e nomadi | 51 |
| ARTICOLO 10..... | 51 |
| 1. Impiego delle lingue, e in particolare dell'italiano, nelle relazioni con le autorità federali..... | 52 |
| 2. Impiego di una lingua minoritaria nel Cantone di Friburgo..... | 53 |
| ARTICOLO 12..... | 55 |
| 1. Armonizzazione dell'insegnamento delle lingue e promozione del plurilinguismo di docenti e allievi | 56 |
| 2. Promozione della lingua e della cultura dei nomadi per mezzo di progetti educativi | 58 |
| 3. Scolarizzazione dei figli dei nomadi | 59 |
| 4. Rappresentazione della storia e della cultura ebraica nei programmi scolastici .. | 60 |
| ARTICOLO 14..... | 60 |
| 1. Corsi di italiano al di fuori dei Cantoni del Ticino e dei Grigioni nell'ambito della scuola obbligatoria | 61 |
| 2. Lingua d'insegnamento primario e lingue insegnate nei Cantoni bilingui | 62 |
| 3. Lingua d'insegnamento e lingue insegnate nel Cantone dei Grigioni..... | 63 |
| ARTICOLO 15..... | 65 |
| 1. Rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione pubblica federale | 66 |
| 2. Partecipazione delle minoranze alla vita economica..... | 67 |
| 3. Meccanismi di partecipazione per i nomadi..... | 68 |
| 3.1 Rafforzamento della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» | 68 |
| 3.2 Consultazione dei nomadi | 69 |
| ARTICOLO 18..... | 70 |
| 1. Legislazione dei Paesi limitrofi membri dell'UE in materia di commercio ambulante | 70 |

INTRODUZIONE

A. Generalità

1. La Svizzera attribuisce grande importanza alla protezione delle minoranze nazionali. Il 21 ottobre 1998 il nostro Paese ha ratificato la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (qui di seguito: Convenzione-quadro), entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1999. Il 16 maggio 2001, il Governo svizzero ha trasmesso il suo primo rapporto sull'attuazione della Convenzione-quadro e il primo ciclo di controlli si è concluso con la Risoluzione del Comitato dei ministri del 10 dicembre 2003 [ResCMN(2003)13]. Il 31 gennaio 2007 la Svizzera ha trasmesso il suo secondo rapporto statale sulla base del quale il Comitato consultivo ha adottato, il 29 febbraio 2008, il Secondo parere sulla Svizzera. Il Governo svizzero ha preso posizione in merito al parere nei propri Commenti dell'agosto 2008. Il secondo ciclo di controlli si è concluso con la Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008 [ResCMN(2008)10].

2. Il presente documento rappresenta il **terzo rapporto statale** della Svizzera. Esso è stato elaborato seguendo lo «Schema per i rapporti delle parti del terzo ciclo di controlli»

adottato dal Comitato dei ministri l'11 giugno 2008. Questo terzo rapporto si consacra principalmente alle questioni sollevate dal Comitato dei ministri nella propria risoluzione del 19 novembre 2008 e nel parere del Comitato consultivo del 29 febbraio 2008. Alla Svizzera non sono state poste domande specifiche.

3. La redazione del presente rapporto è stata affidata alla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), punto focale dell'Amministrazione federale per quanto attiene all'applicazione della Convenzione-quadro. A tal fine la DDIP ha coordinato i contributi dei servizi competenti dell'Amministrazione federale, ossia:

- *per il Dipartimento federale degli affari esteri*, la Divisione politica IV della Direzione politica, Sezione Politica dei diritti umani e l'unità Pari opportunità della Segreteria generale del DFAE;
- *per il Dipartimento federale dell'interno*, l'Ufficio federale della cultura, il Servizio per la lotta al razzismo e l'Ufficio federale di statistica;
- *la Commissione federale contro il razzismo*;
- *per il Dipartimento federale di giustizia e polizia*, l'Ufficio federale di giustizia e l'Ufficio federale della migrazione;
- *per il Dipartimento federale dell'economia*, la Segreteria di Stato dell'economia;
- *per il Dipartimento federale delle finanze*, l'Ufficio federale del personale;
- *per il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni*, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e l'Ufficio federale della comunicazione;
- *per il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport*, armasuisse Immobili.

4. *I Cantoni* sono stati consultati singolarmente e attraverso la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) affinché potessero formulare le loro osservazioni in merito al progetto di rapporto. Sono state consultate anche alcune conferenze intercantonali¹.

Sono stati consultati pure i *Comuni*, attraverso l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS) e l'Unione delle città svizzere (UCS).

5. Per *la comunità dei nomadi*, riconosciuta come minoranza nazionale, hanno partecipato alla stesura del presente rapporto, inviando alcuni commenti, la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»², l'associazione mantello dei nomadi «Radgenossenschaft der

¹ Conferenza dei Governi cantonali (CdC); Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE); Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA); Conferenza dei capi dei dipartimenti di giustizia e polizia (CCDGP); Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

² Cfr. in proposito il Primo rapporto della Svizzera dell'aprile 2001, pag. 49, n° 144; cfr. anche le Informazioni che completano il Primo rapporto, dell'agosto 2002, pag. 71, n° 217.

Landstrasse»³, l'associazione «Action Sinti et Jenisch Suisses», l'associazione «Yenisch Suisse», la fondazione «Naschet Jenische», la «Missione zigana» e l'associazione «Schäft qwant» («Transnationaler Verein für jenische Zusammenarbeit und Kulturaustausch»).

È stata consultata anche la «Roma Foundation» per quanto riguarda i Rom.

Per *la comunità ebraica*, riconosciuta come minoranza nazionale, sono state invitate a esprimersi sul progetto di rapporto la Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI), la Piattaforma degli ebrei liberali svizzeri (PJLS) e il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD). La FSCI e la PJLS, che raggruppano complessivamente 19 comunità e rappresentano l'ampia maggioranza dei circa 18 000 ebrei che vivono in Svizzera, hanno adottato una posizione comune nell'ambito della presente consultazione.

È stato altresì consultato il Consiglio svizzero delle religioni (CdR), interlocutore della Confederazione in ambito del *dialogo interreligioso*.

Per quanto riguarda *le minoranze linguistiche* riconosciute come minoranze nazionali sono state consultate la «Lia Rumantscha», la «Pro Grigioni Italiano», l'associazione «Helvetia Latina», la fondazione «Forum du bilinguisme», l'associazione «Deutschfreiburgische Gemeinschaft» (DFAG) e la «Communauté romande du Pays de Fribourg» (CRPF).

6. Le organizzazioni non governative che si adoperano per la tutela delle minoranze sono state invitate a esprimersi per il tramite dell'Associazione svizzera per i diritti umani «humanrights.ch», dell'«Associazione per i popoli minacciati - Svizzera» e della «Società per le minoranze in Svizzera».

7. Il presente rapporto è stato redatto nelle tre principali lingue ufficiali della Confederazione, ossia in tedesco, francese e italiano. Per la prima volta, conformemente alle prestazioni previste dalla nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (v. *infra*, ad art. 5 n. 1) è stato tradotto in romancio a spese della Confederazione.

Il presente rapporto è accessibile al pubblico nella pagina corrispondente del sito Internet ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)⁴. Nello stesso sito saranno pubblicati, non appena saranno pervenuti, anche i risultati dell'esame da parte delle autorità del Consiglio d'Europa, che potranno così contribuire alla riflessione dell'opinione pubblica sulla situazione delle minoranze nazionali in Svizzera.

B. Dati statistici aggiornati

8. Secondo la nuova legge federale del 22 giugno 2007 sul censimento federale della popolazione⁵, il nuovo censimento della popolazione è composto di rilevazioni basate sui registri. Le informazioni necessarie che non figurano nei registri sono acquisite per mezzo di

³ Cfr. in proposito il Primo rapporto della Svizzera dell'aprile 2001, pag. 48, n° 143; cfr. anche le Informazioni che completano il Primo rapporto, dell'agosto 2002, pag. 71, n° 218.

⁴ <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/eu/euroc/coeusw/coswtr.html>

⁵ RS 431.112: cfr. copia in allegato.

rilevazioni campionarie. Queste comprendono una rilevazione strutturale effettuata annualmente su 200'000 persone, che informa in particolare su caratteristiche quali la lingua e la religione. I primi risultati della rilevazione strutturale effettuata nel 2010 saranno disponibili nel giugno 2012. I risultati cumulati delle rilevazioni effettuate negli anni 2010, 2011 e 2012 consentiranno di procedere ad analisi più dettagliate e complete dei dati e saranno noti a fine 2013. Le rilevazioni campionarie constano inoltre di rilevazioni tematiche effettuate su un insieme che comprende da 10 000 a 40 000 persone (cinque settori trattati alternativamente in ragione di un tema all'anno), che informano su vari ambiti tra cui le lingue e le religioni in modo più approfondito rispetto alla rilevazione strutturale. La prima rilevazione tematica, consacrata al tema «lingua, religione e cultura», sarà effettuata nel 2014 e i primi risultati dovrebbero essere disponibili nel mese di dicembre 2015. La rilevazione si svolgerà ogni cinque anni.

Per quanto concerne *le lingue*, le domande poste nell'ambito della rilevazione strutturale sono ora le seguenti:

- «Qual è la Sua lingua principale, ovvero la lingua in cui pensa e che sa meglio?» (Se pensa in più lingue e le sa molto bene, La preghiamo di indicare tali lingue). Questa è una novità rispetto ai precedenti censimenti federali della popolazione.
- «Quale/i lingua/e parla abitualmente a casa/in famiglia?»; sono possibili più risposte.
- «Quale/i lingua/e parla abitualmente sul lavoro/a scuola?»; sono possibili più risposte.

La possibilità di indicare più di una lingua nella risposta alla prima domanda è stata introdotta per tener conto delle critiche sollevate dalla minoranza di lingua romancia. Effettivamente, i Romanci sono quasi tutti bilingui o addirittura trilingue, sicché la domanda posta non si confaceva alla loro realtà.

L'ultimo censimento federale della popolazione sarà pubblicato durante il secondo semestre del 2012. I dati pertinenti saranno comunicati al Comitato consultivo non appena disponibili. Gli ultimi risultati sulla lingua e sulla religione, riportati sotto, sono quindi estratti dal censimento federale della popolazione del 2000. In allegato figurano anche due pubblicazioni apparse dopo il censimento del 2000; una di esse è consacrata al paesaggio linguistico in Svizzera e presenta la situazione delle quattro lingue ufficiali e delle lingue non nazionali presenti nel nostro Paese, mentre l'altra illustra il paesaggio religioso in Svizzera fornendo informazioni dettagliate relative all'appartenenza religiosa della popolazione.

Popolazione residente secondo la lingua principale e l'appartenenza religiosa

| | |
|--------------------------------|---|
| Lingue (2000): | tedesco: 63,7 % francese: 20,4 % italiano: 6,5 % romancio: 0,5 % altre: 9 % |
| Appartenenza religiosa (2000): | chiesa cattolica romana: 41,8 % chiese e comunità protestanti: 35,3 % comunità islamica: 4,3 % chiese cristiano-ortodosse: 1,8 % comunità ebraica: 0,2 % chiesa cattolico-cristiana: 0,2 % nessuna appartenenza religiosa: 11,1 % altre chiese o comunità religiose: 1 % senza indicazione: 4,3 % |

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

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

| | Totale | tedesco in % | francese in % | italiano in % | romancio in % | Altre lingue in % |
|----------------------------|-----------|-----------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| Cantoni germanofoni | | | | | | |
| Uri | 34 777 | 93.5 | 0.2 | 1.3 | 0.1 | 4.8 |
| Appenzello Interno | 14 618 | 92.9 | 0.2 | 0.9 | 0.1 | 5.9 |
| Nidvaldo | 37 235 | 92.5 | 0.6 | 1.4 | 0.1 | 5.3 |
| Obvaldo | 32 427 | 92.3 | 0.4 | 1.0 | 0.1 | 6.2 |
| Appenzello Esterno | 53 504 | 91.2 | 0.3 | 1.7 | 0.1 | 6.6 |
| Svitto | 128 704 | 89.9 | 0.4 | 1.9 | 0.2 | 7.6 |
| Lucerna | 350 504 | 88.9 | 0.6 | 1.9 | 0.1 | 8.5 |
| Turgovia | 228 875 | 88.5 | 0.4 | 2.8 | 0.1 | 8.2 |
| Soletta | 244 341 | 88.3 | 1.0 | 3.1 | 0.1 | 7.5 |
| San Gallo | 452 837 | 88.0 | 0.4 | 2.3 | 0.2 | 9.0 |
| Sciaffusa | 73 392 | 87.6 | 0.5 | 2.6 | 0.1 | 9.2 |
| Basilea Campagna | 259 374 | 87.2 | 1.5 | 3.5 | 0.1 | 7.7 |
| Argovia | 547 493 | 87.1 | 0.8 | 3.3 | 0.1 | 8.7 |
| Glarona | 38 183 | 85.8 | 0.3 | 4.4 | 0.1 | 9.3 |
| Zugo | 100 052 | 85.1 | 1.1 | 2.5 | 0.2 | 11.1 |
| Zurigo | 1 247 906 | 83.4 | 1.4 | 4.0 | 0.2 | 11.0 |
| Basilea Città | 188 079 | 79.3 | 2.5 | 5.0 | 0.1 | 13.1 |
| Cantoni francofoni | | | | | | |
| Giura | 68 224 | 4.4 | 90.0 | 1.8 | 0.0 | 3.8 |
| Neuchâtel | 167 949 | 4.1 | 85.3 | 3.2 | 0.1 | 7.4 |
| Vaud | 640 657 | 4.7 | 81.8 | 2.9 | 0.0 | 10.5 |
| Ginevra | 413 673 | 3.9 | 75.8 | 3.7 | 0.1 | 16.6 |
| Cantoni italofofoni | | | | | | |
| Ticino | 306 846 | 8.3 | 1.6 | 83.1 | 0.1 | 6.8 |
| Cantoni plurilingui | | | | | | |
| Berna | 957 197 | 84.0 | 7.6 | 2.0 | 0.1 | 6.3 |
| Grigioni | 187 058 | 68.3 | 0.5 | 10.2 | 14.5 | 6.5 |
| Friburgo | 241 706 | 29.2 | 63.2 | 1.3 | 0.1 | 6.2 |
| Vallese | 272 399 | 28.4 | 62.8 | 2.2 | 0.0 | 6.6 |
| Svizzera | | | | | | |
| Totale | 7 288 010 | 63.7 | 20.4 | 6.5 | 0.5 | 9.0 |

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

I. PRIMA PARTE

Misure pratiche adottate a livello nazionale sulla scorta dei risultati del secondo ciclo di controlli

A. Partecipazione delle organizzazioni delle minoranze nazionali e delle organizzazioni non governative all'attuazione della Convenzione-quadro e alla relativa verifica

9. Come illustrato in seguito alla lettera C, il 7 aprile 2011 si è tenuta a Berna una conferenza sulla situazione della minoranza di nomadi che conduce ancora una vita itinerante, in occasione della quale si è discusso in particolare della mancanza di aree di sosta e di transito. La conferenza era organizzata dalla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» con il patrocinio del Dipartimento federale degli affari esteri e del Dipartimento federale dell'interno. Il gruppo di lavoro che si è occupato dell'organizzazione comprendeva anche una rappresentante dei nomadi presso il consiglio di fondazione. Le varie organizzazioni dei nomadi sono state invitate a partecipare alla conferenza per il tramite dell'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse», associazione mantello dei nomadi. Erano presenti anche rappresentanti di organizzazioni non governative attive nel settore della tutela delle minoranze. La conferenza è stata voluta per stilare un bilancio della situazione riguardante le aree di sosta e di transito, per informare sul sistema di vita degli itineranti, per presentare le buone pratiche adottate da alcuni Cantoni al fine di creare e gestire questo tipo di aree e per consentire un incontro tra gli attori direttamente interessati, ovvero tra i rappresentanti delle autorità federali, cantonali e comunali e quelli dei nomadi.

La conferenza ha riunito attorno a un tavolo una sessantina di persone interessate dalla questione della scarsità di aree di sosta e di transito a disposizione dei nomadi. Dai colloqui è emerso in particolare che per migliorare la situazione è essenziale informare con continuità le componenti maggioritarie della società al riguardo dei nomadi, della loro cultura e dei loro bisogni. La conferenza potrebbe inoltre servire da spunto per ulteriori incontri organizzati dai Cantoni sul problema delle aree di sosta e di transito e sulla questione delle soste spontanee. Si è accennato anche a un seminario incentrato, eventualmente, sul tema delle discriminazioni indirette subite dai nomadi che conducono ancora vita itinerante.

10. Il 2 marzo 2011 si è svolta a Berna una riunione organizzata dalla Sezione Diritti umani della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DDIP/DFAE) con le varie organizzazioni non governative interessate dai dossier di cui la sezione è responsabile. Nel corso della riunione sono state presentate le attività concernenti l'attuazione della Convenzione-quadro e i relativi controlli.

11. Anche i Cantoni sono attivi nella promozione dei diritti delle minoranze nazionali e collaborano con le organizzazioni interessate. Dal 2008 il Cantone di Soletta, ad esempio, organizza ogni anno una settimana delle religioni, a cui partecipa la comunità ebraica.

B. Divulgazione dei risultati del secondo ciclo di controlli

12. Il *Parere sulla Svizzera* adottato il 29 febbraio 2008 dal Comitato consultivo, redatto in francese e in inglese, è stato tradotto in tedesco e in italiano a cura della Confederazione. I

Commenti del Governo svizzero sul secondo parere sulla Svizzera del Comitato consultivo (agosto 2008), invece, sono stati redatti nelle tre lingue ufficiali della Confederazione, ovvero in tedesco, francese e italiano. Tutti questi documenti sono stati pubblicati nel sito Internet ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri subito dopo la trasmissione delle Osservazioni alle autorità del Consiglio d'Europa. La pubblicazione in Internet è stata segnalata a mezzo lettera, nel mese di settembre 2008, sia agli uffici federali sia ai Cantoni e alle conferenze intercantionali, alle organizzazioni dei nomadi, alle associazioni linguistiche, alla Federazione svizzera delle comunità israelitiche e alle organizzazioni non governative che hanno partecipato alla procedura del secondo ciclo di controlli.

13. La *Risoluzione del Comitato dei ministri* del 19 novembre 2008 sull'attuazione della Convenzione-quadro da parte della Svizzera è stata tradotta in tedesco e in italiano a cura della Confederazione ed è stata pubblicata in queste due lingue come pure in francese e in inglese nel sito Internet del Dipartimento federale degli affari esteri.

Nel dicembre 2008, gli uffici federali interessati, i Cantoni svizzeri, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA) sono stati resi attenti alla Risoluzione con una lettera redatta nelle varie lingue ufficiali. I Cantoni sono stati pregati di prendere atto dei motivi di preoccupazione e delle raccomandazioni evidenziati nella Risoluzione negli ambiti di loro competenza, e di informarne a loro volta le autorità comunali, i rappresentanti delle minoranze e gli organismi operanti nel campo della tutela delle minoranze presenti sul loro territorio. Sempre nel mese di dicembre 2008 è stata inviata una lettera nelle rispettive lingue di corrispondenza, per segnalare l'adozione della Risoluzione e la sua pubblicazione in Internet, anche alla Federazione svizzera delle comunità israelitiche, alle associazioni linguistiche, alle organizzazioni dei nomadi e alle organizzazioni non governative. I destinatari di questa lettera sono stati resi attenti anche ai commenti tematici formulati dal Comitato consultivo su due questioni: la prima riguarda la partecipazione effettiva da parte delle persone appartenenti a minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici, la seconda l'educazione su quanto riguarda la Convenzione-quadro ai fini della protezione delle minoranze nazionali.

C. Attività di verifica

14. Il *Comitato consultivo* è stato regolarmente informato in merito alla situazione delle minoranze nell'ambito delle riunioni del *Comitato d'esperti sulle questioni relative alla protezione delle minoranze nazionali (DH-MIN)*, alle quali la Svizzera era sempre attivamente rappresentata. Nel gennaio 2010, al presidente del Comitato consultivo è inoltre stata indirizzata una lettera, nella quale si indicava quanto segue:

«1° il 1° luglio 2009 il Governo svizzero (Consigli o federale) ha deciso di realizzare, in collaborazione con i Cantoni e l'economia privata, un progetto pilota consistente nella creazione di un centro di competenza incaricato di fornire prestazioni nel campo dei diritti umani. Il Dipartimento federale degli affari esteri e gli altri Dipartimenti federali interessati potranno così acquisire prestazioni in questo campo presso una serie di istituti universitari che saranno selezionati con una procedura di concorso pubblico. Il centro offrirà le sue prestazioni anche ai Cantoni, ai Comuni e all'economia privata;

2° il 1° gennaio 2010 è entrata in vigore la nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche;

3° sulla base di un rapporto di esperti in preparazione, si terrà *un seminario sulla minoranza di nomadi che ancora conduce vita itinerante, e sulla mancanza di aree di sosta e di transito* alla quale si trova confrontata questa minoranza, al fine di aggiornare i dati e di valutare sviluppi e bisogni;

4° sempre a proposito della situazione dei nomadi, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» intende sviluppare, in collaborazione con le autorità scolastiche, materiale didattico sulla cultura e sulla storia dei nomadi destinato a promuovere un approccio multiculturale a tutti i livelli di insegnamento e a combattere i pregiudizi alla radice. Del resto, la fondazione sta già preparando un altro progetto, consistente in un'esposizione virtuale in Internet che illustra la storia e la cultura dei nomadi.

15. Come già menzionato, il 7 aprile 2011 si è tenuta a Berna *una conferenza sulla situazione della minoranza di nomadi* che conduce ancora una vita itinerante, e in particolare sulla mancanza di aree di sosta e di transito. Lo svolgimento di questa conferenza costituiva un'attività di verifica dell'applicazione della Convenzione-quadro da parte della Svizzera. Si trattava di suscitare interesse nei confronti della Convenzione-quadro e della sua attuazione in Svizzera, con particolare attenzione alla situazione della minoranza dei nomadi. Nelle loro relazioni, esperti del Comitato consultivo e del Segretariato della Convenzione-quadro hanno parlato sia della Convenzione-quadro e degli obblighi che essa implica per la Svizzera nei confronti dei nomadi, sia delle raccomandazioni del Comitato dei ministri e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle condizioni abitative e di stazionamento dei Rom e dei nomadi. I relatori hanno anche presentato la «Dichiarazione di Strasburgo sui Rom» del 20 ottobre 2010 e le misure in essa previste, tra cui il programma per la formazione di mediatori finalizzato a favorire il dialogo, la reciproca comprensione e la tolleranza nei rapporti tra nomadi e autorità.

D. Interesse nei confronti della Convenzione-quadro

16. Tra le misure adottate per far conoscere meglio la Convenzione-quadro si segnala, oltre alla conferenza sulla situazione dei nomadi tenutasi a Berna il 7 aprile 2011, *il seminario* dal titolo «*From Minority Protection towards Managing Diversity*» svoltosi a Zurigo il 29 e 30 aprile 2010 e organizzato dalla fondazione Convivenza, dall'Istituto svizzero di studi internazionali e dall'Istituto europeo dell'Università di Zurigo, sotto l'egida della Presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2009-2010). L'evento ha offerto in particolare l'occasione di sottolineare l'importanza di standard regionali di protezione delle minoranze nazionali come quelli definiti dalla Convenzione-quadro.

II. SECONDA PARTE

Misure prese per migliorare l'attuazione della Convenzione-quadro

A. Attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate nella Risoluzione del Comitato dei ministri

17. Per migliorare ulteriormente l'applicazione della Convenzione-quadro, nella sua Risoluzione del 19 novembre 2008 il Comitato dei ministri ha adottato nei confronti della Svizzera le seguenti raccomandazioni:

- prendere misure per rafforzare le istituzioni esistenti, assicurando la promozione dei diritti dell'uomo e la lotta contro la discriminazione;
- compiere sforzi particolari in vista dell'attuazione integrale della nuova legislazione federale sulle lingue, compresa la promozione più attiva del plurilinguismo, della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche;
- persistere nella promozione dell'uso ufficiale del romancio e dell'italiano a livello comunale e distrettuale nel Cantone dei Grigioni, vigilando sulla rapida applicazione della nuova legge cantonale sulle lingue;
- adottare misure complementari nel Cantone dei Grigioni per incoraggiare un uso maggiore dell'italiano e del romancio, sia orale sia scritto, da parte del grande pubblico e dei sistemi amministrativo e giudiziario;
- proseguire nel processo d'armonizzazione delle esigenze d'insegnamento delle lingue nella scuola obbligatoria e progettare di ampliare l'offerta esistente di corsi facoltativi d'italiano al di fuori delle zone dove questa lingua è parlata tradizionalmente, secondo le necessità;
- facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree di sosta e di transito per i nomadi mediante misure appropriate. Sviluppare migliori incentivi finanziari e di altra natura allo scopo di creare aree di sosta e di transito, compresa la riattribuzione di terreni militari. Rafforzare la cooperazione intercantonale della pianificazione nell'ambito dello sfruttamento di aree di sosta e di transito;
- proseguire negli sforzi volti a sostenere la cultura e la lingua dei nomadi tramite diversi progetti educativi condotti in stretta collaborazione con gli interessati e facilitare la frequentazione scolastica regolare dei bambini che conducono una vita itinerante;
- assicurare la partecipazione effettiva dei rappresentanti dei nomadi ai lavori dei diversi organismi che trattano questioni che li riguardano e, secondo le necessità, istituire meccanismi di consultazione sistematica a livello cantonale e comunale.

18. Le raccomandazioni adottate dal Comitato dei ministri nei confronti della Svizzera si basano sul Parere del Comitato consultivo del 29 febbraio 2008. Per evitare inutili ripetizioni, le politiche e le misure intraprese o previste in risposta a tali raccomandazioni saranno illustrate in appresso alla lettera B, ovvero nel capitolo consacrato all'analisi dettagliata degli articoli delle raccomandazioni figuranti nel Parere del Comitato consultivo. Le raccomandazioni riprese dal Comitato dei ministri saranno espressamente evidenziate come tali.

B. Attuazione, articolo per articolo, dei riscontri figuranti nel Parere del Comitato consultivo

ARTICOLO 3

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

A proposito delle **minoranze linguistiche**, il Comitato consultivo formula anzitutto la seguente raccomandazione: «Le autorità proseguono i loro sforzi al fine di rispondere meglio alle esigenze delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, anche al di fuori dalle aree in cui tali lingue sono tradizionalmente parlate. In tale contesto, esse sono invitate ad attribuire una maggiore attenzione alla situazione dei locutori dell'italiano e del romancio che vivono nelle grandi città, segnatamente nell'ambito dell'educazione». Questa raccomandazione è ripresa in parte dalla quinta raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

Dato che riguarda soprattutto l'insegnamento delle lingue minoritarie, questa raccomandazione sarà trattata insieme ai riscontri relativi all'**articolo 14** (cap. 1).

A proposito del **criterio della cittadinanza svizzera**, che deve essere adempiuto per beneficiare dello statuto di «minoranza nazionale», il Comitato consultivo formula poi la seguente raccomandazione: «Le autorità potrebbero intensificare il dialogo con le persone appartenenti ai gruppi che non sono coperti dalla dichiarazione svizzera. A tale riguardo il Comitato consultivo osserva che gli Stati contraenti sono tenuti a promuovere il rispetto e la comprensione reciproci nonché la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio».

A proposito della considerazione **dei bisogni specifici dei nomadi stranieri**, il Comitato consultivo raccomanda quanto segue: «Le autorità dovrebbero stabilire un approccio viepiù aperto sul piano legislativo, politico e pragmatico in merito al criterio di cittadinanza, segnatamente nell'esame dei problemi che interessano i nomadi».

Queste raccomandazioni non sono state riprese nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

1. Campo d'applicazione personale della Convenzione

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

«[...] in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone che, numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro

identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua».

In considerazione del testo della dichiarazione formulata dalla Svizzera, la Convenzione-quadro è effettivamente applicata alle minoranze linguistiche nazionali, ossia a quelle francofone, italofone e romance. Inoltre, essa tutela le persone appartenenti alla minoranza germanofona residenti nei cantoni Friburgo e Vallese e quella francofona nel cantone di Berna, nella misura in cui le questioni in esame cadano nell'ambito delle competenze cantonali. La Convenzioni si applica altresì ai nomadi e ai membri della comunità ebraica.

2. Riconoscimento di nuove minoranze nazionali?

20. Il primo e il secondo ciclo di controlli della Convenzione-quadro non hanno portato al riconoscimento di nuove minoranze nazionali. Si tratta tuttavia di una questione che va riesaminata regolarmente. Nel contesto della consultazione tecnica in vista dell'elaborazione del presente rapporto, ai Cantoni e ai Comuni è stato chiesto se ritenevano che altre comunità linguistiche, culturali o religiose dovessero essere riconosciute in Svizzera come minoranze nazionali, alla luce dei criteri formulati nella dichiarazione interpretativa svizzera.

I Cantoni che hanno risposto hanno indicato che tali criteri non giustificavano il riconoscimento di altre comunità linguistiche, culturali o religiose come minoranze nazionali o che, data la situazione sul loro territorio, nessun'altra comunità soddisfaceva i criteri.

Il Cantone di Vaud ha rilevato che potrebbe essere giustificato attribuire alla *comunità musulmana svizzera* uno statuto simile a quello della comunità ebraica svizzera, considerando lo spazio che occupa e i dibattiti che suscita.

3. Dialogo interculturale e politica d'integrazione

21. Il Governo svizzero dedica particolare attenzione alle questioni migratorie, alla politica d'integrazione e al miglioramento della reciproca comprensione tra popolazione svizzera e straniera. L'adozione della nuova legge sugli stranieri (LStr)⁶ ha comportato per la prima volta l'iscrizione degli obiettivi della politica svizzera in materia d'integrazione in una base legale, precisamente agli articoli 53 e seguenti di detta legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, nonché all'articolo 2 della riveduta ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)¹⁷ in vigore dalla stessa data. Per attuare tale politica, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha elaborato un «programma dei punti fondamentali per gli anni 2008-2011». Sin dal 2001, il programma dei punti fondamentali elaborato dalla Confederazione prevede un contributo federale al finanziamento dell'integrazione (art. 55 LStr) dell'ordine di circa 16,5 milioni di franchi (credito 2010), a beneficio dell'integrazione specifica degli stranieri. Il DFGP definisce il quadro tematico delle misure da promuovere durante una legislatura. I punti fondamentali definiti nel programma 2008-2011 sono i seguenti: 1. lingua e formazione, 2. servizi specializzati in materia di integrazione (centri di competenza in materia di integrazione e sostegno a uffici di collocamento comunitari per interpreti interculturali), 3. progetti modello. La promozione specifica dell'integrazione è *complementare* rispetto agli sforzi delle strutture ordinarie. Da un canto, mira a garantire una migliore qualità della promozione dell'integrazione condotta nell'ambito delle strutture ordinarie, per mezzo di consulenze specifiche, perizie e misure di accompagnamento a favore di progetti (p. es. ricorso a interpreti comunitari nelle situazioni delicate, in particolare nel settore sanitario,

⁶ RS 142.20: cfr. copia in allegato

⁷ RS 142.205: cfr. copia in allegato

oppure formazione continua degli specialisti sul modo di gestire determinati gruppi target). D'altro canto, va a colmare lacune che si manifestano in particolare quando non sono adempite le condizioni necessarie per accedere alle strutture ordinarie (p. es. promozione delle conoscenze linguistiche e integrazione professionale a favore di determinate categorie di persone, come i rifugiati, i giovani giunti tardi in Svizzera in virtù del ricongiungimento familiare o i genitori). Talvolta interviene anche come ragionevole complemento alle strutture ordinarie per gruppi ristretti che presentano esigenze particolari (p. es. misure nel settore dell'asilo a favore di persone che soffrono di traumi)⁸.

La politica d'integrazione è finalizzata a consentire ai migranti di partecipare alla vita economica, sociale e culturale alla stessa stregua dei cittadini svizzeri. Si tratta di un obiettivo misurabile: i migranti sono integrati quando, nei settori dell'educazione, del lavoro, della sanità, dell'abitazione e della criminalità, le statistiche che li riguardano si avvicinano a quelle dei cittadini svizzeri. La discriminazione diretta o indiretta può tuttavia rallentare la realizzazione di una condizione di pari opportunità. Promuovere l'integrazione per rafforzare il senso di responsabilità dei migranti e sostenerli nello sviluppo delle loro capacità significa al tempo stesso praticare una politica di lotta contro la discriminazione. Il Governo svizzero è del parere che per mettere a frutto tutto il potenziale economico, sociale e culturale dei migranti occorra migliorare l'accoglienza che la società maggioritaria riserva loro, affrontare i reciproci timori e pregiudizi in modo mirato, garantire pari opportunità e smantellare ed eliminare sistematicamente le barriere discriminatorie.

La Confederazione e i Cantoni intendono promuovere l'integrazione definendo obiettivi comuni e liberando risorse finanziarie supplementari fino a 40 milioni di CHF. Il dialogo sull'integrazione con i partner principali sarà intensificato. A tale scopo, alla fine di novembre 2011 il Governo svizzero ha avviato una consultazione su un progetto di revisione parziale della legge federale sugli stranieri e di altre cinque leggi federali. Le modifiche proposte sono parte integrante del piano d'integrazione adottato dal Consiglio federale.

4. Aree di transito per i nomadi stranieri⁹

22. I nomadi stranieri che durante la stagione estiva attraversano la Svizzera sono generalmente Rom o Sinti provenienti dalla Francia, dalla Germania, dall'Italia o dalla Spagna. Siccome usano viaggiare in grandi carovane di diverse decine di roulotte, la mancanza di aree di transito di sufficienti dimensioni li spinge regolarmente a fermarsi senza autorizzazione su terreni non adibiti a tale scopo. Di conseguenza sorgono conflitti con la popolazione locale, legati in particolare al problema dei rifiuti. Secondo le stime le aree di transito ancora necessarie per i nomadi stranieri sarebbero una decina. Il rapporto peritale «Nomadi e pianificazione del territorio» pubblicato nel 2006 («Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2005», perizia originale in lingua tedesca, pag. 41 segg.) riporta tuttavia che nel 2005 i nomadi stranieri hanno utilizzato soltanto 20 delle 45 aree di transito allora esistenti. Tali aree non sono tuttavia adatte ai loro bisogni dal momento che i nomadi stranieri si spostano in gruppi numerosi, che richiederebbero la messa a disposizione di due o tre aree di transito per nomadi svizzeri¹⁰. La creazione di spazi adeguati a disposizione dei nomadi

⁸ Queste misure si applicano unicamente alla popolazione straniera e non riguardano le minoranze nazionali. Vi è inoltre un trattamento diverso a seconda dell'origine – UE/AELS e Paesi extraeuropei

⁹ A questo proposito, cfr. in allegato la copia del rapporto «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010», pag. 37-38, 47, 51.

Contrariamente alla terminologia francese e italiana, la terminologia tedesca fa una distinzione tra «Transitplätze» per i nomadi stranieri e «Durchgangsplätze» per i nomadi svizzeri.

¹⁰

stranieri è dunque divenuto un obiettivo prioritario in taluni Cantoni lungo i principali assi di traffico. Nel *Cantone di Argovia*, e precisamente nel Comune di Kaiseraugst, accanto all'autostrada A3 e al ponte sul Reno è stata aperta già nel 2004 un'area di transito che risponde in modo specifico ai bisogni dei nomadi stranieri. Il *Cantone di San Gallo* ha affrontato l'argomento nel proprio piano direttore e in un piano globale delle aree a disposizione dei nomadi. Il *Cantone di Friburgo* realizzerà un'area di transito per i nomadi stranieri in territorio del Comune di Sâles, sul prolungamento di un'area di sosta autostradale lungo la A12. Si tratta di una soluzione di tipo nuovo che ha dovuto essere autorizzata dal Governo svizzero (con atto dell'11 marzo 2011) poiché prevede che all'area in questione si possa accedere esclusivamente dall'autostrada. L'area di sosta sarà realizzata in collaborazione tra la Confederazione e il Cantone di Friburgo. L'Ufficio federale delle strade acquisterà il terreno da un privato e provvederà a equipaggiarlo. Nel *Cantone dei Grigioni* esiste, in località Domat/Ems, un'area di transito riservata esclusivamente ai nomadi stranieri. Nel *Cantone di Berna*, l'argomento aree di transito per nomadi stranieri è affrontato nel piano direttore cantonale e nella strategia «Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern», adottata dal governo cantonale nel giugno 2011. Attualmente, nell'ambito di un progetto pilota è in corso la valutazione di un sito per la creazione di un'area di transito lungo la A1 destinata espressamente ai nomadi stranieri. Il *Cantone Ticino*, una zona di passaggio molto frequentata dai nomadi stranieri, sta cercando attivamente soluzioni per creare aree di transito adeguate. Il Consiglio di Stato ha assegnato un mandato in tal senso al Dipartimento delle istituzioni.

ARTICOLO 4

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

Il Comitato consultivo formula anzitutto la seguente raccomandazione: «Le autorità dovrebbero continuare a lottare fermamente contro la discriminazione razziale sulla base di adeguate disposizioni penali nonché a sviluppare la legislazione antidiscriminatoria nei settori essenziali dell'alloggio, dell'impiego, dell'accesso ai luoghi pubblici e della messa a disposizione di servizi. La Svizzera dovrebbe parimenti introdurre misure più elaborate al fine di assicurare gli sviluppi successivi in tali settori.» Questa raccomandazione è ripresa dalla prima raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

Il Comitato consultivo raccomanda inoltre quanto segue: «La Svizzera dovrebbe correggere l'attuale tendenza ad indebolire e a ridurre le istituzioni e gli strumenti esistenti per la difesa dei diritti dell'uomo e la lotta contro la discriminazione razziale.

http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=it

Occorrerebbe al contrario compiere chiari sforzi al fine di rafforzare le istituzioni esistenti, segnatamente mediante la creazione di un organismo dei diritti dell'uomo indipendente.»

Infine, aggiunge ancora la seguente raccomandazione: «*S'impone un'azione più risoluta al fine di elaborare misure concrete destinate a risolvere i problemi persistenti di discriminazione di cui sono vittime i nomadi; tali problemi riguardano in particolare le loro condizioni abitative necessarie allo stile di vita itinerante.»*

1. Legislazione e monitoraggio in materia di lotta contro la discriminazione

23. La posizione generale del Governo svizzero è che occorre provvedere alla sistematica attuazione del diritto vigente. La Costituzione federale proscrive qualsiasi genere di discriminazione e garantisce la libertà di credo, la libertà di coscienza e la libertà di lingua. Tutti i servizi dell'amministrazione sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali e a contribuire alla loro realizzazione. Oltre alla norma del Codice penale contro il razzismo (art. 261^{bis} CP), il diritto costituzionale, civile, penale e amministrativo contengono numerose altre disposizioni di difesa contro le discriminazioni. Ci si può difendere contro una discriminazione invocando ad esempio il principio della buona fede e le disposizioni di protezione della personalità previste dal Codice civile svizzero, oppure le norme del Codice delle obbligazioni che vietano di concludere contratti illeciti o contrari all'ordine pubblico o ai buoni costumi. Come indicato a più riprese, il Governo svizzero è pertanto del parere che le vigenti basi legali garantiscano al momento attuale una sufficiente protezione contro le discriminazioni, ma ammette che i processi intentati per discriminazione sono rari. Alcune persone esitano a rivolgersi al giudice a causa del rapporto sfavorevole tra i costi elevati e i benefici relativi che si possono ottenere vincendo un processo. L'incertezza e i timori, e i rischi connessi a un processo, dissuadono spesso le vittime di discriminazioni dall'adire le vie legali. Il Governo svizzero pensa che il vigente diritto sarebbe più frequentemente applicato se il pubblico, vale a dire tanto le vittime potenziali quanto la società in generale, ne avesse una migliore conoscenza. A tal fine il Consiglio federale intende affrontare il tema dell'integrazione e della lotta contro le discriminazioni seguendo un approccio globale e coordinato. Promuovendo l'integrazione lo Stato si impegna a lottare contro le carenze e le discriminazioni in materia di lingua, di formazione e di informazione. Il rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica d'integrazione della Confederazione (noto come «rapporto Schiesser») propone una serie di misure per la cui attuazione sono in corso discussioni con i Cantoni. L'*Ufficio federale della migrazione (UFM)* ha indetto tra i servizi cantonali responsabili delle questioni migratorie un concorso pubblico per lo «Sviluppo di programmi cantonali d'integrazione e misure di accompagnamento (SPIM)». La Confederazione propone in particolare le seguenti misure:

- in tutti i Cantoni le persone interessate devono poter usufruire di servizi di consulenza professionale sulla protezione giuridica contro le discriminazioni e sulla procedura da seguire;
- occorre promuovere meccanismi di liquidazione delle controversie facilmente accessibili e improntati alla cooperazione;
- gli stranieri nuovi arrivati devono essere informati in merito alle possibilità che si offrono per difendersi dalle discriminazioni, ad esempio in occasione di colloqui di accoglienza o per mezzo di altri strumenti;
- i servizi specializzati in materia di integrazione si impegnano, in collaborazione con le strutture ordinarie, a identificare ed eliminare le strutture o i processi che provocano discriminazioni indirette.

24. Per attuare la strategia definita dal Governo svizzero, il *Servizio federale per la lotta al razzismo (SLR)* offre i seguenti strumenti:

- la «Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale», contenente consigli pratici e indicazioni sui tempi e sui modi previsti dalla legge per difendersi dalle discriminazioni razziali;
- un programma di formazione continua (in tedesco o in francese) proponibile in tutta la Svizzera in funzione dei bisogni specifici dei destinatari;
- la pubblicazione «Agire contro il razzismo. Esperienze e raccomandazioni per la realizzazione di progetti» offre soluzioni concrete che agevolano l'elaborazione e la realizzazione di progetti volti a lottare contro il razzismo. Alla pubblicazione è allegato un DVD che, per mezzo di brevi e coinvolgenti filmati, illustra le esperienze maturate nell'ambito di singoli progetti.

25. La *Commissione federale contro il razzismo (CFR)*, organismo nazionale indipendente, propende per una legge coerente contro la discriminazione, che potrebbe riguardare anche le minoranze nazionali. Essa fonda la sua argomentazione sul fatto che le norme applicabili sono in parte frammentate e di conseguenza la situazione giuridica appare confusa. A ciò si aggiunge il fatto che, nel singolo caso, il rapporto tra i costi e le probabilità di successo potrebbe rivelarsi sproporzionato. In particolare, la protezione contro la discriminazione tra privati non è ancora sufficientemente sviluppata. Nel 2010 la CFR ha pubblicato un parere intitolato «Tutela giuridica dalla discriminazione razziale» (disponibile in italiano in forma sintetica) nel quale propone una serie di misure miranti a rafforzare l'ordinamento giuridico svizzero nel campo della lotta alla discriminazione razziale.

26. Quanto alla verifica della frequenza degli atti discriminatori notificati, la «Rete di consulenza per le vittime del razzismo», gestita dall'associazione «humanrights.ch» e dalla Commissione federale contro il razzismo con il sostegno del Servizio per la lotta al razzismo, si occupa sin dal 2008 di registrare i casi di razzismo contribuendo così al monitoraggio sul piano nazionale della lotta al razzismo. Sette servizi di consulenza si sono uniti a questo progetto, oltre alla Commissione federale contro il razzismo che è stata incaricata di fornire un servizio di consulenza ai privati cittadini. Altri centri prevedono di associarsi alla rete. I centri di consulenza partecipanti registrano i casi di loro conoscenza in una banca dati comune (DoSyRa). La rete ha pubblicato il suo terzo rapporto (rapporto 2010) nel giugno 2011¹¹.

27. Circa i dati sugli atti discriminatori occorre inoltre rilevare che nell'ambito del corrente censimento federale della popolazione la rilevazione tematica su lingua, religione e cultura (cfr. *supra*, punto 8) toccherà anche la questione dell'esperienza della discriminazione. Una prima versione del questionario sarà preparata nel settembre 2012.

2. Istituzioni per la promozione dei diritti umani e la lotta contro la discriminazione

28. Il 1° luglio 2009, il Consiglio federale ha deciso di promuovere, in collaborazione con i Cantoni e l'economia privata, un progetto pilota quinquennale per l'*acquisto di servizi presso un centro di competenza universitario nel campo dei diritti umani*. Il **Centro svizzero di competenza per i diritti umani** (CSDU) si è aggiudicato la gara d'appalto indetta il 10 dicembre 2010 dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ed è stato inaugurato il 6 maggio 2011. II

¹¹ Cfr. <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=it>. Cfr. in allegato la copia del rapporto.

compito del nuovo Centro di competenza consiste nel promuovere e facilitare il processo nazionale di attuazione degli obblighi assunti a livello internazionale dalla Svizzera nel campo dei diritti umani, offrendo agli attori interessati informazioni, servizi di consulenza, strumenti e spazi di incontro. Il Centro, costituito da un consorzio delle università di Berna, Friburgo, Neuchâtel e Zurigo, coopera con l'Istituto universitario Kurt Bösch (diritti del fanciullo), il Centro per l'educazione sui diritti umani dell'Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale a Lucerna e l'associazione «humanrights.ch». Dispone di provate competenze specifiche in sei settori tematici, ognuno subordinato alla direzione di un'istituzione accademica: migrazione, polizia e giustizia, politica di genere, politica dell'infanzia e della gioventù, questioni istituzionali, economia e diritti umani. L'Università di Berna si incarica del coordinamento centrale. È stato costituito anche un Comitato consultativo, di cui sono membri i principali partecipanti, incaricato dell'accompagnamento del Centro. Il Centro opera su contratto in stretta collaborazione con gli attori disponibili e offre i suoi servizi su mandato alle autorità, alla società civile e agli ambienti dell'economia. Non si occupa invece del trattamento di casi concreti individuali. La Confederazione svizzera fornisce al centro un contributo annuo di base pari a un milione di franchi a titolo sperimentale per un periodo di cinque anni. Dopo quattro anni di attività il Centro sarà oggetto di una valutazione, dalla quale il Consiglio federale trarrà gli elementi per decidere in merito alla sorte del progetto pilota.

I Cantoni creano anche istituzioni incaricate di sensibilizzare la popolazione e l'amministrazione cantonale sul rispetto dei diritti umani. Nel 2008, il *Cantone di Ginevra* ha aperto, per esempio, un ufficio cantonale dei diritti umani.

3. Discriminazioni a discapito dei nomadi

29. La Commissione federale contro il razzismo (CFR) è al corrente di provvedimenti delle autorità che potrebbero causare una discriminazione indiretta ai danni dei nomadi, quali la pratica consistente nel versare i sussidi dell'aiuto sociale direttamente allo sportello del Comune di domicilio una volta alla settimana che, per così dire, impedisce il nomadismo in Svizzera. D'intesa con la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), sono state fatte le prime mosse per sensibilizzare in merito alla questione. L'obiettivo consiste nell'adozione di una raccomandazione da parte della COSAS sulla vita itinerante dei nomadi.

La CFR rileva che nel settore dell'istruzione, malgrado i numerosi sforzi fatti nella maggior parte dei Cantoni e dei Comuni (cfr. in proposito *infra ad* art. 12, cap. 3), non è ancora stato possibile rilasciare ovunque un diploma scolastico equivalente per i bambini che durante l'estate sono in viaggio con la famiglia.

ARTICOLO 5

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

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

Per quanto riguarda **le minoranze linguistiche**, il Comitato consultivo formula due raccomandazioni: «Andrebbero compiuti sforzi particolari affinché sia assicurata l'attuazione completa della nuova legislazione federale sulle lingue e siano messe a profitto le nuove possibilità che tale normativa offre nel promuovere in modo più incisivo il plurilinguismo, la comprensione reciproca e gli scambi tra le comunità linguistiche.» Questa raccomandazione è ripresa dalla seconda raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008;

«Le autorità del Cantone dei Grigioni dovrebbero continuare ad incoraggiare una maggiore utilizzazione dell'italiano e del romancio, tanto orale quanto scritta da parte del pubblico allargato e in seno all'amministrazione e al potere giudiziario, al fine di assicurare l'uguaglianza tra queste lingue e il tedesco, conformemente alla legge.» Questa raccomandazione è ripresa dalla quarta raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

Quanto alla **preservazione dell'identità dei nomadi**, il Comitato consultivo emette tre raccomandazioni: «Le autorità dovrebbero rafforzare la loro politica di aiuto ai nomadi affinché questi possano preservare e sviluppare gli elementi essenziali della loro identità nonché promuovere la loro cultura. A tale riguardo andrebbero sviluppate nuove garanzie legislative affinché il quadro giuridico esistente ne risulti rafforzato.»;

«Il Comitato consultivo esorta le autorità a incrementare l'aiuto finanziario pubblico – attualmente insufficiente – attribuito ai principali organismi promotori delle iniziative culturali dei nomadi.»;

«Occorre prestare attenzione agli sviluppi che andranno elaborati sulla base delle proposte figuranti nel rapporto 2006 del Governo e attuare una procedura di controllo efficace, partecipativa, trasparente e accessibile ai nomadi medesimi.».

Anche al riguardo delle **aree di stazionamento e di transito insufficienti per i nomadi**, il Comitato consultivo formula tre raccomandazioni: «Il Comitato consultivo invita le autorità ad introdurre nuove garanzie legislative a livello federale al fine di facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree. La Confederazione dovrebbe rafforzare gli incentivi finanziari e altre misure al fine di indurre i Cantoni ad agire. Tali misure potrebbero anche tradursi in un maggiore impegno nell'ambito della ridestinazione dei terreni militari allo scopo di creare nuove aree di stazionamento e di transito in collaborazione con la Fondazione.»;

«Le legislazioni cantonali sulla pianificazione del territorio e le costruzioni nonché i regolamenti di polizia comunali andrebbero riveduti affinché sia agevolata la sosta delle carovane di nomadi sui terreni privati e pubblici durante brevi periodi.»;

«Andrebbe definita una maggiore cooperazione intercantonale – eventualmente mediante l'impiego di strutture intercantonali esistenti – che abbracci le diverse fasi dalla pianificazione fino alla gestione delle aree di stazionamento e di transito. In tale processo si rivela necessario un sostegno più significativo da parte della Confederazione.».

Queste raccomandazioni sono in parte riprese dalla sesta raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008, nella quale le autorità sono invitate a «facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree di sosta e di transito per i nomadi mediante misure appropriate. Sviluppare migliori incentivi finanziari e di altra natura allo scopo di creare aree di sosta e di transito, compresa la riattribuzione di terreni militari. Rafforzare la cooperazione intercantonale della pianificazione nell'ambito dello sfruttamento di aree di sosta e di transito».

1. Legge federale sulle lingue e promozione del plurilinguismo

30. La **nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche** (legge sulle lingue, LLing)¹² è entrata in vigore il 1° gennaio 2010. La pertinente ordinanza d'esecuzione (Ordinanza sulle lingue, OLing) è entrata in vigore il 1° luglio 2010¹³.

La legge sulle lingue e l'omonima ordinanza contemplano due settori d'intervento distinti, l'uno concernente l'uso delle lingue ufficiali da parte e nei confronti delle autorità federali e l'altro le misure di sostegno della Confederazione per la promozione del plurilinguismo. Il primo settore definisce le lingue ufficiali della Confederazione e i presupposti che assicurano parità di diritti nell'uso di queste lingue. Le misure presentate nel quadro della nuova legge riguardano la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale, lo statuto del romancio quale lingua semiufficiale, il diritto degli impiegati dell'Amministrazione federale di lavorare a scelta in una delle lingue ufficiali e le conoscenze linguistiche minime previste per il personale federale. È stato inoltre designato un delegato al plurilinguismo incaricato di salvaguardare e promuovere il plurilinguismo nell'Amministrazione federale. Il secondo settore d'intervento contemplato dalla legge e dall'ordinanza riguarda invece una serie di **misure intese a promuovere il plurilinguismo nella società civile**. Nel considerare queste misure occorre tener conto del fatto che in materia di promozione delle lingue la Confederazione svolge un ruolo accessorio rispetto ai Cantoni. Si tratta in dettaglio delle misure seguenti:

- promozione degli scambi in ambito scolastico;
- promozione delle lingue nazionali nell'insegnamento e promozione della conoscenza della prima lingua da parte degli alloglotti;
- costituzione di un centro di competenza scientifico per la promozione del plurilinguismo;
- sostegno alle organizzazioni attive nel campo della comprensione tra le comunità linguistiche;
- sostegno ai Cantoni plurilingui;
- sostegno ai Cantoni dei Grigioni e Ticino a favore della salvaguardia e della promozione delle lingue e culture romancia e italiana.

La nuova legge sulle lingue e la pertinente ordinanza incaricano la Confederazione di promuovere gli **scambi in ambito scolastico** (art. 14 LLing/art. 9 OLing). Questo incarico procede dalla convinzione che la promozione della comprensione può essere realizzata nelle migliori condizioni attraverso lo scambio di giovani. Con il nuovo quadro normativo gli scambi assurgono dunque a elemento cardine della promozione della comprensione all'interno del Paese. La Confederazione concede aiuti finanziari alla Fondazione per la cooperazione confederale («Fondazione ch») per i servizi di base da essa forniti nell'ambito dell'organizzazione e dello sviluppo dello scambio di giovani. Lo scambio di giovani può completare l'insegnamento scolastico. A giovani e adulti si offre l'occasione di allacciare contatti diretti con persone di altre regioni linguistiche in Svizzera e all'estero. Grazie al quadro normativo esistente e alle risorse a sua disposizione, Fondazione ch ha la possibilità di raddoppiare il numero di progetti di scambio nei prossimi 5 anni. Ciò dovrebbe consentire ogni anno a circa 30 000 giovani di partecipare a progetti di scambio. Per incrementare le attività di scambio, le proposte vengono strutturate per regione linguistica, specialmente nelle regioni linguistiche più piccole. I previsti progetti innovativi di sviluppo puntano sull'elaborazione e sulla realizzazione di piani di scambio in funzione dell'età e del livello per allievi e docenti.

¹² RS 441.1: cfr. copia in allegato.

¹³ RS 441.1: cfr. copia in allegato.

Rispetto alle prestazioni fornite nel campo delle lingue dai nostri sistemi scolastici cantonali, il contributo della Confederazione alla promozione delle lingue appare modesto. L'evoluzione delle lingue può essere influenzata soltanto limitatamente per mezzo di leggi e ordinanze. Gli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione sono impiegati in modo finalizzato per migliorare le condizioni di base dell'**apprendimento delle lingue nazionali nell'insegnamento** (art. 15 e 16 LLing/art. 10 OLing). Secondo la strategia elaborata dalla CDPE nel 2004 per lo sviluppo dell'apprendimento delle lingue, è prevista l'introduzione dell'insegnamento di una prima lingua straniera a partire da quello che è oggi il terzo anno di scuola elementare e di una seconda lingua straniera al più tardi a partire dal quinto anno di scuola elementare. Si tratta di una seconda lingua nazionale e/o dell'inglese e alla fine della scuola dell'obbligo devono essere acquisite competenze linguistiche di pari livello in entrambe le lingue (strategia della CDPE del 2004). Per realizzare questi obiettivi occorre innovare la didattica e la metodologia nell'insegnamento delle lingue. Nel campo delle lingue nazionali, la Confederazione concede aiuti finanziari per progetti innovativi incentrati sull'elaborazione di nuovi concetti per l'insegnamento delle lingue e per lo sviluppo di strumenti didattici innovativi per il settore della scuola obbligatoria. Oltre che la seconda lingua nazionale, queste misure sono intese a promuovere in particolare anche l'insegnamento dell'italiano come terza lingua nazionale. Con l'entrata in vigore dell'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria («Concordato HarmoS»), i Cantoni si sono effettivamente impegnati a offrire un insegnamento di base di una terza lingua nazionale (in proposito cfr. *infra*, ad art. 14, cap. 1).

Nel *Cantone di Argovia*, nella cui scuola dell'obbligo l'insegnamento del francese inizia solo a partire dal sesto anno scolastico (1. Oberstufe), è stato varato, in applicazione degli articoli 16 LLing e 10 OLing, un progetto pilota che prevede la preparazione di allievi di terza e quinta elementare all'insegnamento di questa lingua mediante moduli immersivi (*flots immersifs*). Gli allievi, per i quali il programma non prevede alcuna lezione di francese, seguono i moduli durante le lezioni quotidiane.

Il Cantone Ticino sostiene il *Curriculum minimo d'italiano: un percorso alternativo per promuovere l'italiano come L2*, progetto proposto dal Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI. Questo progetto si pone come obiettivo principale la promozione e la generalizzazione del *Curriculum minimo di italiano (CMI)*. Il CMI è un'applicazione didattica sviluppata da un progetto del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (PNR56) che propone un corso intensivo di una settimana. Questo corso pone l'accento sul piacere e il gusto per la lingua italiana, connotando positivamente il suo apprendimento. Allo stato attuale i docenti che vogliono proporre una settimana CMI nelle loro scuole devono seguire un corso di aggiornamento che introduce all'uso del materiale sviluppato nell'ambito del progetto del Fondo nazionale. Il fatto di dover seguire un corso introduttivo di alcuni giorni si è rivelato un ostacolo di non poco conto nella diffusione del progetto a livello nazionale. Per questo motivo si è pensato di sviluppare un «kit didattico», contenente una serie di materiali qualitativamente curati pronti per l'uso e una guida pratica per l'insegnante. Il progetto è accompagnato dal Gruppo di coordinamento per l'insegnamento delle lingue (KOGS/COL) della CDPE per far sì che nella messa a punto dei nuovi materiali si tenga conto degli orientamenti didattici che si stanno attuando in tutta la Svizzera con i lavori HarmoS e della didattica integrata delle lingue. Inoltre si mira ad un prodotto spendibile non solo nella Svizzera tedesca, ma anche nella Svizzera francese.

Quanto alla **promozione della conoscenza della loro prima lingua da parte degli allogliotti**, i migranti possono contare soprattutto sui corsi di lingua e cultura del Paese d'origine (LCO) offerti dalle rispettive ambasciate, dai consolati o da altri organismi. I corsi aiutano i bambini nell'acquisizione della propria identità e nell'apprendimento della prima lingua, che prima utilizzavano soltanto in famiglia. Il plurilinguismo precoce e le competenze interculturali sono importanti fattori d'integrazione. I migranti e gli allogliotti che possiedono

buone conoscenze della prima lingua sono facilitati nell'apprendimento della lingua nazionale. Con le misure di promozione previste all'art. 11 OLing si intende contribuire al miglioramento delle condizioni quadro dell'insegnamento della lingua e della cultura d'origine. La Confederazione concederà quindi ai Cantoni aiuti finanziari per la promozione di moduli d'insegnamento integrato nella lingua e cultura d'origine, di corsi d'aggiornamento per i docenti e dell'elaborazione di materiale didattico.

Il *Cantone di Friburgo* ha ottenuto 67 000 franchi per finanziare il progetto «MOCERELCO», che consiste in un modello di collaborazione tra insegnanti LCO e insegnanti regolari e ha lo scopo di favorire, nell'ambito dell'insegnamento obbligatorio, una migliore conoscenza delle lingue d'origine degli allievi con background migratorio nelle due regioni linguistiche del Cantone. Il *Cantone di Friburgo* sta elaborando anche il progetto «Campus Tell-Me-More», la cui prima fase si concluderà nel 2014, che prevede un insegnamento di tipo «Blended-Learning» nelle scuole di grado secondario II e combina l'insegnamento tradizionale delle lingue con un programma informatico che consente una formazione linguistica online, dove ciascuno avanza secondo il proprio ritmo. Benché questo sistema offra la possibilità di formarsi online in sei lingue, saranno privilegiate le due lingue ufficiali del Cantone. Il Cantone finanzia il progetto grazie a un sussidio di 185 000 franchi ricevuto dalla Confederazione per incentivare i progetti presentati nel quadro dell'OLing.

Nel *Cantone di Zurigo*, la Confederazione sostiene due progetti che s'iscrivono nel settore della lingua e cultura d'origine:

- perfezionamento professionale per insegnanti LCO sul programma quadro LCO (progetto della direzione dell'educazione in collaborazione con l'alta scuola pedagogica di Zurigo)
- elaborazione di materiale didattico LCO («HSK-Bausteine»); progetto dell'alta scuola pedagogica di Zurigo).

Merita di essere menzionato un altro progetto elaborato dal *Cantone Ticino*, anche se a questo stadio non è ancora finanziato dalla Confederazione in applicazione dell'articolo 16 LLing. Si tratta del progetto «L'allievo migrante alla scuola dell'infanzia: accoglienza e apprendimento dell'italiano come L2». Questo progetto, rivolto ad alcuni istituti scolastici comunali del Canton Ticino, mira all'integrazione di bambini all'asilo nella scuola dell'infanzia (SI). Le basi di sviluppo del progetto sono i contesti famigliari e il plurilinguismo degli allievi migranti.

La «Interessengemeinschaft Erstsprachen» («IGE»), fondata nel 2007, che riunisce istituzioni e personalità provenienti da vari gruppi linguistici della Svizzera e dai settori dell'istruzione, della scienza e delle lingue, si adopera per la *promozione dell'apprendimento della prima lingua nelle scuole svizzere*. Nell'ottobre 2010, l'IGE ha indirizzato ai direttori delle alte scuole pedagogiche svizzere delle raccomandazioni, che mirano segnatamente a fare in modo che l'insegnamento della prima lingua sia preso in considerazione nella formazione regolare degli insegnanti.

Il *Segretariato generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)* ha svolto un'indagine presso i Cantoni relativa all'anno scolastico 2009/2010 allo scopo di rilevare le lingue oggetto di un insegnamento LCO, le basi giuridiche e le condizioni generali di tale insegnamento.

Nel campo della comprensione tra le comunità linguistiche, esistono **diverse organizzazioni che svolgono attività di vario genere** per le quali possono ottenere aiuti finanziari dalla Confederazione (art. 18 LLing). Il *Forum del bilinguismo*, ad esempio, costituito a Bienne nel 1996, opera sul terreno a stretto contatto con la popolazione. Esso prevede un metodo

semplice e gratuito di apprendimento delle lingue, denominato dei «tandem linguistici». L'accento è posto sul francese e sul tedesco, le lingue parlate ufficialmente nella città di Bienne, ma può essere presa in considerazione qualsiasi lingua, a condizione di poter formare un tandem. Scopo del progetto è migliorare le competenze orali dei cittadini per facilitare la comunicazione e smantellare le barriere linguistiche. Questo metodo è praticato anche da imprese/negozi desiderosi di migliorare le competenze linguistiche del personale. A partire dal 2012, i «tandem linguistici» saranno proposti anche nell'ambito dei corsi di formazione continua del personale del Cantone di Berna. Il Forum pubblica anche articoli, un fumetto (babel.ch) e un'opera illustrata destinata ai più piccoli («imagier plurilingue»), organizza manifestazioni pubbliche dedicate alle lingue e, su richiesta, accoglie scuole e gruppi svizzeri o stranieri per sensibilizzarli su questioni linguistiche. Nel 2012 Il Forum del bilinguismo assicurerà la promozione e la supervisione di un originale spettacolo in svizzero-tedesco con un umorista francofono. Queste attività hanno un impatto immediato sulla popolazione e sull'immagine dell'altra comunità linguistica presente nella cittadina, ma anche sul plurilinguismo in generale. Un altro strumento elaborato dal Forum è quello del «label del bilinguismo» attribuito – dopo una perizia professionale – a un'impresa o amministrazione in grado di dimostrare le proprie competenze bilingui, sia al suo interno che all'esterno. Il «Premio del bilinguismo e del plurilinguismo» è destinato invece a ricompensare i meriti particolari di un individuo o di un'istituzione.

31. Il secondo dei nuovi elementi cardine della promozione delle lingue da parte della Confederazione è rappresentato dal **centro scientifico di competenza per la promozione del plurilinguismo**, istituito per coordinare e svolgere la ricerca applicata nel campo linguistico e del plurilinguismo. Fondandosi sugli obiettivi definiti dalla legge, il Consiglio federale ha affidato il mandato di istituire il «centro di competenza» all'Istituto di plurilinguismo dell'Università e dell'Alta scuola pedagogica di Friburgo. Il mandato presuppone che, assumendo una funzione direttiva, il centro di competenza sviluppi e gestisca una rete che coinvolge istituzioni di ricerca di tutte le regioni linguistiche del Paese attive nella ricerca applicata sul plurilinguismo. In tal modo si intende garantire che siano adeguatamente considerate le necessità di informazione e di ricerca di tutte le regioni linguistiche. Il ruolo di piattaforma nazionale per lo scambio di informazioni sulle tematiche del plurilinguismo nel campo della ricerca, dell'educazione e della politica che il centro di competenza è chiamato a svolgere presuppone l'istituzione di un centro di documentazione gestito con professionalità, che possa provvedere anche a una maggiore divulgazione delle informazioni acquisite con la collaborazione in seno a reti di ricerca nazionali e internazionali. L'accompagnamento e la valutazione dei sistemi d'insegnamento previsti nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo dell'apprendimento delle lingue in Svizzera, elaborata nel 2004 dalla CDPE, assumeranno una grande importanza per le istituzioni scolastiche cantonali. Il centro di competenza funge inoltre da centro di servizi per questioni di ogni genere che toccano la politica delle lingue e della comprensione nella realtà plurilingue della Svizzera. Per la Confederazione prevalgono gli aspetti riguardanti la politica delle lingue: essa può affidare al centro di competenza mandati riguardanti lo sviluppo del plurilinguismo individuale e istituzionale nell'Amministrazione federale, oppure l'efficacia della promozione delle lingue da parte della Confederazione. Le ricerche scientifiche possono anche avere per oggetto temi attinenti allo sviluppo delle lingue e della comprensione rilevanti dal profilo della politica istituzionale.

In applicazione degli articoli 16 LLing e 17 OLing (sostegno ai Cantoni plurilingui), negli anni 2010 e 2011 il *Cantone di Berna* ha ricevuto aiuti finanziari dalla Confederazione. L'anno scorso questi contributi sono stati destinati all'insegnamento bilingue nella scuola dell'obbligo di Bienne («filière bilingue»), alla maturità liceale bilingue a Bienne e alla formazione bilingue presso la scuola di commercio di Bienne. I progetti del Cantone di Berna per i contributi 2011, attualmente esaminati dall'Ufficio federale della cultura, riguardano la traduzione e la terminologia nonché l'apprendimento della seconda lingua nazionale da parte degli impiegati

dell'amministrazione cantonale e degli insegnanti. Particolare attenzione – per quanto riguarda l'insegnamento e lo scambio culturale – è riservata al circondario bilingue di Bienne.

32. Per quanto riguarda la **promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale**, si può citare ad esempio il *Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)*. Il DFAE ha istituito un «Centro di competenza per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini e tra comunità linguistiche». La promozione del plurilinguismo è un elemento integrante dell'attività del centro di competenza. Il DFAE ha definito un programma quadriennale sul plurilinguismo che contempla obiettivi quantitativi e qualitativi, tra cui una migliore rappresentanza delle comunità linguistiche nelle varie unità amministrative e a tutti i livelli gerarchici, il miglioramento del plurilinguismo istituzionale nella comunicazione interna e la promozione di una cultura dirigenziale e organizzativa orientata al plurilinguismo. Per realizzare questi obiettivi, il DFAE ha definito una serie di misure concrete, in particolare nell'ambito della selezione e del reclutamento del personale. Il DFAE offre al proprio personale, per promuoverne le competenze linguistiche, corsi di conversazione nelle tre lingue ufficiali che oltre a favorire le conoscenze della lingua parlata nelle altre lingue, presentano anche una dimensione culturale. Per suscitare interesse nei confronti del plurilinguismo, il centro di competenza del DFAE organizza incontri per il personale, detti «pranzi plurilingui», durante i quali viene presentato e discusso un tema legato al plurilinguismo e alle minoranze linguistiche. A titolo d'esempio, i due ultimi incontri sono stati consacrati alla Giornata internazionale della lingua materna e alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

2. Promozione del plurilinguismo e uso dell'italiano e del romancio nel Cantone dei Grigioni

33. Il *Cantone dei Grigioni* stila il seguente **bilancio** dell'applicazione della nuova **legge cantonale sulle lingue**:

Il bilancio dell'applicazione e dell'attuazione della legge cantonale sulle lingue a tre anni dalla sua entrata in vigore può essere definito positivo. In primo piano vi è l'adempimento dello scopo alla base della legge cantonale sulle lingue: rafforzare il trilinguismo cantonale e consolidarne la consapevolezza nonché conservare e promuovere il romancio e sostenerlo mediante misure particolari.

Nel quadro delle lingue ufficiali del Cantone, questo periodo ha registrato un netto miglioramento per quanto riguarda la presenza delle lingue romancia e italiana, come dimostrano i siti Internet dei singoli servizi.

Nei contatti con le istituzioni linguistiche che beneficiano di contributi ricorrenti sono state introdotte delle convenzioni sulle prestazioni che, vista la loro utilità, saranno applicate a partire dal 2012 anche nelle relazioni tra la Confederazione e il Cantone.

Quanto al principio di territorialità, le disposizioni della legge sulle lingue hanno ora chiarito la situazione, evitando così che la questione linguistica venga sistematicamente rimessa in discussione, come accadeva in passato, in occasione della revisione delle costituzioni comunali o in altre circostanze. La Confederazione, tuttavia, non effettua più il censimento della popolazione nella consueta forma. L'aggiornamento del materiale statistico dovrà quindi avvenire secondo altre modalità. Alternative sono attualmente al vaglio delle autorità cantonali.

Per il resto si rimanda alle considerazioni dettagliate contenute nel quarto rapporto della Svizzera del 4 dicembre 2009 concernente la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

34. Per quanto riguarda lo sviluppo dell'uso del **romancio e dell'italiano in seno all'amministrazione cantonale**, il *Cantone dei Grigioni* ha presentato le seguenti misure.

A partire dal 2012, il Cantone dei Grigioni offre ai suoi collaboratori *corsi di lingue interni nelle lingue cantonali minoritarie italiano e romancio*. L'offerta di questi corsi mira ad aprire ai collaboratori del Cantone dei Grigioni le porte verso le lingue minoritarie, a stimolare la passione per le lingue e la loro cultura nonché a promuovere la padronanza orale e scritta delle lingue ufficiali e il loro uso in generale.

Va inoltre menzionato il *progetto «amministrazione cantonale trilingue»*, nell'ambito del quale vengono elaborati gli strumenti necessari con cui tenere conto del trilinguismo nell'ambito delle lingue ufficiali dell'amministrazione cantonale. Una prima fase fa il punto della situazione nelle divisioni dell'ufficio della cultura, con particolare attenzione ai tre settori «siti web», «case» e «comunicazione». Successivamente le informazioni raccolte saranno analizzate e le divisioni coadiuvate nell'attuazione delle singole misure. Le conoscenze acquisite e le procedure applicate serviranno a sostenere anche altri uffici nella loro opera di sensibilizzazione sul trilinguismo.

L'Associazione «*Pro Grigioni Italiano*», che si adopera per la promozione della lingua italiana nel Cantone dei Grigioni e nella Confederazione, ritiene che il governo del Cantone dei Grigioni dovrebbe accelerare l'attuazione delle disposizioni contenute nella legge cantonale sulle lingue in merito alla presenza dell'italiano nelle informazioni dell'amministrazione cantonale. La *Pro Grigioni Italiano* sottolinea inoltre che in merito all'utilizzazione dell'italiano in seno all'amministrazione, le istituzioni con mandato pubblico cantonale, come ad esempio la *Banca Cantonale Grigione* (www.gkb.ch) o la *Scuola universitaria per la tecnica e l'economia* (www.fh-htwchur.ch), non presentano nessuna informazione in italiano sul loro portale internet.

35. In materia di **promozione del plurilinguismo** possono essere citate le seguenti misure: la legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni disciplina la classificazione in Comuni monolingui e plurilingui (art. 16 segg. LCLing). L'articolo 22 LCLing stabilisce che nei Comuni monolingui con lingua ufficiale romancia o italiana nonché nei Comuni plurilingui, i Comuni creano per le persone alloglotte offerte volte all'apprendimento e al miglioramento della competenza linguistica nella lingua autoctona. Numerosi Comuni e regioni propongono tale offerta sotto forma di corsi serali e intensivi, promossi e organizzati in parte dal Comune stesso e in parte dalle istituzioni linguistiche Lia Rumantscha e Pro Grigioni Italiano nonché dalle organizzazioni affiliate.

Merita una menzione anche il **programma «Piripiri»**, che favorisce l'integrazione e allo tempo stesso contrasta l'erosione del romancio. «Piripiri» è un corso di romancio organizzato dalla Lia Rumantscha, che promuove l'integrazione linguistica e culturale dei lavoratori immigrati portoghesi in Engadina. Il corso offre anche alcuni scorci sulla cultura locale. Visto il grande interesse, Piripiri è già offerto in vari Comuni dell'Engadina sotto forma di corsi di base e avanzati.

In merito alla promozione del plurilinguismo nella scuola dell'obbligo nel Cantone dei Grigioni, si rimanda ai commenti relativi all'articolo 14 numero 3.

36. Dell'aggiornamento del piano generale per **la progressiva introduzione del rumantsch grischun come lingua di alfabetizzazione** si parlerà più avanti a proposito dell'articolo 14, nel capitolo 3.

3. Preservazione dell'identità dei nomadi

37. Quando nel 1998 ha ratificato la Convenzione-quadro riconoscendo i nomadi come minoranza nazionale, la Svizzera era intenzionata a preservare e proteggere una tradizionale minoranza culturale. Il nomadismo rappresenta per questa minoranza una componente essenziale della propria identità, una caratteristica intrinsecamente legata alle differenti attività professionali esercitate dai suoi membri. Le intenzioni della Svizzera si inserivano nella linea d'azione della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», costituita dalla Confederazione nel 1997 per garantire e migliorare le condizioni esistenziali della popolazione nomade e preservarne l'identità culturale. Si trattava di rispondere alle difficoltà che i nomadi incontrano nel condurre o voler condurre vita itinerante: mancanza di aree di sosta e di transito, ostacoli alle attività commerciali itineranti, scolarizzazione irregolare. L'applicazione della Convenzione-quadro in Svizzera riguardava dunque, soprattutto, i nomadi ancora itineranti (2500-3000 persone secondo le stime attuali: cfr. *infra* cap. 4.1, n° 45) e inoltre le persone che pur avendo rinunciato a questo tipo di vita avrebbero voluto rimettersi in viaggio¹⁴. Il viaggio è una disposizione di spirito nelle comunità dei nomadi, e il viaggiatore si identifica e si dichiara come tale anche se le circostanze lo hanno costretto alla sedentarietà. Per sottolineare questa caratteristica essenziale dell'identità nomade, i rappresentanti dei nomadi svizzeri hanno ottenuto dal Consiglio d'Europa che il Forum europeo dei Rom e dei nomadi, costituito nel 2004, portasse questa duplice denominazione e non fosse circoscritto alle questioni riguardanti i Rom. La posta in gioco era la difesa degli interessi dei nomadi, che non coincidono sempre con gli interessi dei Rom, dato che questi ultimi sono per la maggior parte stanziali.

Come già spiegato nei rapporti relativi ai cicli precedenti, la maggior parte dei nomadi svizzeri che hanno conservato uno stile di vita itinerante sono Jenisch, mentre i gitani Manouche (originari di Francia) o i Sinti (originari della Germania) sono poco numerosi e spesso integrati grazie al matrimonio e a legami di parentela alla comunità degli Jenisch svizzeri itineranti.

La «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» («Interessengemeinschaft des Fahrenen Volkes in der Schweiz») ritiene che il termine di «nomadi» utilizzato dal Governo svizzero si presti a confusione e provochi discriminazioni dal momento che esclude certi gruppi dalla protezione della Convenzione-quadro, tra cui gli Jenisch, i Sinti e i Rom sedentari.

Considerato quanto precede, nel suo terzo rapporto il Governo svizzero si atterrà al termine «nomadi» utilizzato in vista della ratifica nel messaggio del 19 novembre 2007 sulla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali¹⁵. Non si tratta né di una terminologia «politicamente corretta», né di confondere diverse comunità con caratteristiche proprie riconosciute, bensì semplicemente della terminologia corrispondente alle intenzioni che le autorità svizzere avevano al momento dell'approvazione della Convenzione-quadro. Il termine non è contestato dal Consiglio della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», in cui sono rappresentate varie comunità di «nomadi», tra cui «Naschet Jenische», la «Mission tsigane», «Schäft qvant» e la «Radgenossenschaft der Landstrasse».

È importante sottolineare che il termine di «nomadi» utilizzato nel presente rapporto non esclude la tutela in applicazione della Convenzione-quadro delle tradizioni e della cultura

¹⁴ Gli esperti che hanno redatto il rapporto «*Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010*» (cfr. *infra ad* cap. 4.1) rilevano che i giovani desiderosi di seguire una vita itinerante sono sempre più numerosi (pag. 11).

¹⁵ FF 1998 903.

delle persone nomadi indotte a sedentarizzarsi, come mostrano ad esempio le considerazioni che seguono concernenti gli articoli 6 (cap. 1), 9 (cap. 3) o 12 (cap. 2). Per quanto riguarda il settore specifico della protezione e della promozione della lingua, va detto che lo jenisch parlato dalla comunità Jenisch in Svizzera è considerato una lingua regionale o minoritaria senza territorio ai sensi della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, ratificata dalla Svizzera nel 1997. Gli Jenisch beneficiano quindi di misure di sostegno della loro lingua soprattutto in applicazione di questo strumento.

38. L'11 dicembre 2009 le Camere federali hanno adottato **la legge sulla promozione della cultura (LPCu)¹⁶**, la quale al suo articolo 17 stabilisce che la Confederazione può prendere misure al fine di permettere alle comunità nomadi uno stile di vita consono alla loro cultura. La LPCu sostituisce la legge federale del 7 ottobre 1994 concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»¹⁷ e crea la base giuridica su cui si fonderanno gli aiuti finanziari concessi all'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse», associazione mantello dei nomadi svizzeri che sin dal 1985 beneficia di un sussidio federale annuo.

La LPCu è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Grazie al tenore generale dell'articolo 17, si potranno di principio prevedere nuove misure a sostegno dei nomadi, ad esempio un rafforzamento del ruolo della fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». L'adozione di nuove misure presuppone tuttavia un aumento sostanziale dei mezzi finanziari disponibili, il che non è previsto prima del 2015 (cfr. sotto n. 40).

39. Gli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione all'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» corrispondono ai seguenti importi:

2010 CHF 255 700.-
2011 CHF 253 000.-
2012 CHF 256 900.-
2013 CHF 260 900.-
2014 CHF 264 800.-
2015 CHF 268 640.-

Gli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione in favore della *Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»* mediante un credito quadro accordato per un periodo quinquennale corrispondono ai seguenti importi:

2010 CHF 144 600.-
2011 CHF 141 000.-
2012 CHF 156 300.-
2013 CHF 158 700.-
2014 CHF 161 100.-
2015 CHF 163 660.-

40. Considerate le risorse di cui dispone, la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» partecipa attualmente a progetti di creazione di aree di stazionamento con importi simbolici, pari al 10% delle spese di pianificazione e non superiori a CHF 15 000. Questa è anche la somma che investirà in un progetto analogo realizzato in collaborazione con la città di San Gallo e volto a istituire un nuovo modello di organizzazione. La città e il Cantone di San Gallo

¹⁶ Entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Cfr. copia in allegato.

¹⁷ RS 449.1: cfr. copia in allegato.

verseranno contributi a una fondazione, cui parteciperà anche «*Un futuro per i nomadi svizzeri*». Questa entità di prossima costituzione sarà cofinanziata, soprattutto attraverso la gestione dell'area di stazionamento, anche dalla fondazione per la costruzione di alloggi «Hausen und Wohnen». La città e il Cantone di San Gallo copriranno complessivamente il 20% circa delle spese di costruzione mediante contributi al capitale della fondazione, mentre il 30% sarà sovvenzionato tramite prestiti agevolati concessi dall'Associazione svizzera per l'abitazione e dalla città di San Gallo. Il restante 50% delle spese di costruzione sarà finanziato mediante contributi supplementari della fondazione e soprattutto crediti ipotecari. Finora, questo modello di finanziamento ha suscitato ampi consensi. Se disponesse di più mezzi, la Fondazione «*Un futuro per i nomadi svizzeri*» potrebbe estenderlo ad altri Cantoni e Comuni.

41. La questione del **rafforzamento delle competenze della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»** sarà abordata più avanti a proposito dell'**articolo 15**, nel capitolo 3.1.

4. Aree di stazionamento e di transito insufficienti per i nomadi

42. Prima di entrare nel merito dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche del Comitato dei ministri e del Comitato consultivo (cfr. *infra*, cap. 4.3), conviene procedere a **un bilancio e un resoconto**. Il **bilancio** farà il punto della situazione riguardo alle aree di sosta e di transito a disposizione dei nomadi in Svizzera dall'inizio dei controlli sull'applicazione della Convenzione-quadro, periodo coperto anche dalle valutazioni della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Il **resoconto** presenterà invece le evoluzioni positive intervenute in questo ambito dalla fine del secondo ciclo di controlli ad oggi, vale a dire dalla fine del 2008. Questo approccio corrisponde a quanto raccomandato espressamente nello «Schema per i rapporti delle parti del terzo ciclo di controlli» dell'11 giugno 2008 per l'esame dell'impatto delle politiche e dei processi seguiti a lungo termine per l'attuazione della Convenzione-quadro.

4.1 Bilancio dall'inizio dei controlli sull'applicazione della Convenzione-quadro

43. Il presente bilancio si basa sul rapporto peritale sui nomadi e la pianificazione del territorio, pubblicato dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» nel dicembre 2010 («*Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2010*»; in seguito «rapporto peritale»)¹⁸. Si tratta della terza perizia commissionata dalla fondazione, che fa seguito a quelle pubblicate nel 2001 sulla situazione nel 2000 e nel 2006 sulla situazione nel 2005. Essa traccia un bilancio delle misure giudicate necessarie nel primo rapporto del 2001.

44. In generale, in dieci anni la situazione non è migliorata. Nel corso dell'ultimo decennio il numero di *aree di sosta* è aumentato da 11 a 14. Le aree disponibili sono tuttavia sufficienti soltanto per la metà dei nomadi svizzeri che conducono ancora una vita semiitinerante, e che occupano le aree di sosta soprattutto nei mesi invernali. Se si considera l'insieme dei nomadi svizzeri, includendo coloro che per varie ragioni non chiedono un'area di sosta, le aree disponibili bastano soltanto per il 30% della comunità. Occorre menzionare un dato supplementare, che non ha potuto essere preso in considerazione nel rapporto peritale: nel Comune di Belp, nel Cantone di Berna, è stato possibile realizzare nel 2011 un'area di stazionamento per tre famiglie domiciliate nel Comune da parecchi anni. Quanto alle *aree di*

¹⁸ Cfr. copia in allegato.

transito, dove i nomadi svizzeri risiedono e lavorano nei mesi estivi, il loro numero è addirittura calato nel corso dell'ultimo decennio, passando da 51 a 43; le aree attualmente disponibili offrono spazio necessario per 6 persone su 10. In proposito occorre rilevare che i nomadi svizzeri rinunciano quasi completamente a utilizzare le aree di transito disponibili nella Svizzera francese e in Ticino, poiché ricercano una maggiore riservatezza ed evitano i contatti con i grandi gruppi di nomadi stranieri che utilizzano queste aree.

Secondo il rapporto peritale, vi sono circa 2500–3000 persone che conducono ancora una vita semiitinerante, tra cui circa 1500 che vivono in un'area di sosta; gli altri trascorrono l'inverno in appartamenti nei loro Comuni di domicilio. Il rapporto peritale riscontra un continuo aumento dei giovani che scelgono di condurre o vorrebbero condurre una vita itinerante. Su questo aspetto mancano tuttavia dati precisi.

Per quanto riguarda le infrastrutture, nel corso dell'ultimo decennio non si registrano cambiamenti di rilievo né per le aree di sosta né per le aree di transito. I due terzi delle *aree di sosta* soddisfano i criteri di qualità voluti e raccolgono un giudizio positivo, mentre circa i tre quarti delle *aree di transito* presentano carenze dal profilo qualitativo, ragine per cui da 5 a 10 aree di transito sono rimaste inutilizzate negli ultimi anni.

45. Il rapporto peritale riconosce gli sforzi compiuti dai Cantoni negli ultimi dieci anni, sia con l'elaborazione di concetti per le aree destinate ai nomadi sia a livello di piano direttore nell'ambito della pianificazione del territorio. Alla fine del 2010 la questione dei nomadi era contemplata in oltre la metà dei piani direttori cantonali. Ora occorrono nondimeno interventi più concreti, che consentano l'effettiva realizzazione delle misure a livello locale. Il rapporto peritale propone in particolare i seguenti interventi:

- *sensibilizzazione dell'opinione pubblica.* Troppo spesso, la popolazione maggioritaria ignora che la minoranza nomade è composta da cittadini svizzeri integrati, che pagano le imposte e i contributi alle assicurazioni sociali e che prestano servizio militare in Svizzera. I nomadi svizzeri vengono confusi con i Rom e i Manouche/Sinti stranieri che per usanza attraversano la Svizzera fermandosi nelle aree di transito. Un'informazione regolare «dal basso» di tutti i gruppi della popolazione maggioritaria, volta a migliorare la fiducia e il consenso, costituisce dunque un prerequisito fondamentale per l'effettiva realizzazione dei concetti elaborati e delle intenzioni pianificatorie riguardanti le aree di sosta per i nomadi. Le qualità dei nomadi devono essere valorizzate evidenziando punti in comune e differenze tra i vari gruppi di nomadi. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e l'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» sono i principali attori dell'opera di sensibilizzazione e la loro attività in tale contesto deve essere potenziata.
- *Pianificazione del territorio. Realizzazione e risanamento delle aree.* I primi responsabili della pianificazione territoriale, e quindi del soddisfacimento dei bisogni dei nomadi in ambito pianificatorio, sono i Cantoni. La questione dei nomadi deve essere inserita nel piano direttore cantonale nel quadro di un concetto globale in cui va definita in modo chiaro anche la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni. Il Cantone ha il compito fondamentale di reperire i terreni che si prestano per essere adibiti ad area di sosta e di transito: si occupa della realizzazione di nuove aree e si assume i relativi costi. Dal canto suo, il Comune in cui si trova l'area è responsabile della sua gestione, ad inclusione dei periodici lavori di risanamento. Per buona prassi, la gestione delle aree dovrebbe essere oggetto di una convenzione tra Cantone e Comune, nella quale compiti e costi siano ripartiti in modo chiaro. Il Comune garantisce la destinazione dell'area definendo nel proprio piano regolatore la zona alla quale è assegnata.

Per assicurare il coordinamento tra le varie parti interessate è necessario, oltre a istituire un gruppo di lavoro interno all'amministrazione, designare anche un servizio cantonale preposto alle questioni dei nomadi.

Nell'ambito dell'esame dei piani direttori cantonali, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale deve imporre esigenze minime di contenuto per quanto riguarda la questione dei nomadi.

È essenziale che nel definire nuove aree di sosta e di transito vi sia cooperazione tra i Cantoni limitrofi.

- *Rafforzamento della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».* La promozione della costruzione di aree di sosta e di transito rappresenta il fulcro delle attività della fondazione. Per poter sostenere finanziariamente Cantoni e Comuni nella realizzazione di aree di sosta e di transito, i crediti stanziati dalla Confederazione in favore della fondazione devono essere mantenuti almeno nell'estensione attuale. Il margine di manovra di cui dispone la fondazione deve essere ampliato consentendole di acquistare terreni adatti.
- *Aree di transito per nomadi stranieri.* La Confederazione dovrebbe aiutare anche sul piano finanziario la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» a sostenere attivamente i Cantoni e i Comuni, partendo da una strategia nazionale, nella creazione di aree di transito per nomadi stranieri lungo i principali assi di spostamento. La Confederazione dovrebbe incaricare la Fondazione di avviare una strategia e di elaborarla sotto la propria responsabilità, in collaborazione con i Cantoni, utilizzando eventualmente aree militari ancora disponibili.

Il Governo svizzero ha preso atto delle raccomandazioni nei confronti della Confederazione e valuterà le risposte da dare. In merito all'ultima raccomandazione, la Confederazione verificherà la possibilità di utilizzare aree militari nonché aree dell'USTRA o delle FFS superflue come aree di transito lungo i principali assi di spostamento.

4.2 Resoconto delle evoluzioni positive intervenute dalla fine del secondo ciclo di controlli

46. Il presente resoconto riassume le evoluzioni positive intervenute dalla fine del 2008. Esso si basa da un lato sul rapporto peritale sui nomadi e la pianificazione del territorio, pubblicato dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» nel dicembre 2010 («*Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2010*») e dall'altro sulle informazioni aggiornate fornite dai Cantoni.

Come già esposto in precedenza (cfr. *supra*, cap. 4.1), sono state *realizzate* tre nuove *aree di sosta*. La prima è stata realizzata nel Cantone di San Gallo nel 2006, sicché il Cantone conta ora tre aree di sosta, tutte di pregevole qualità. La seconda area è stata allestita di recente nel Cantone di Argovia a titolo definitivo. La terza si trova a Belp, nel Cantone di Berna. Nella città di Zurigo, l'area preesistente è stata sostituita da un'area nuova di pregevole qualità garantita anche dal piano regolatore comunale.

Nel Cantone di Zugo è stata *inaugurata* nel luglio 2010 una nuova *area di transito* in territorio del Comune di Cham.

Sono inoltre progettate o in fase di allestimento le nuove aree seguenti:

- *nel Cantone di Ginevra, a Versoix*, è prevista una nuova grande area di sosta, che dovrebbe sostituire l'area preesistente dal settembre 2012: il Parlamento cantonale ha adottato la legge che approva un credito d'investimento per questo intervento nel novembre 2010, i lavori hanno potuto iniziare solo nel 2011 e sono ancora in corso;
- *nel Cantone del Giura, a Delémont*, procedono i lavori di realizzazione di un'area di transito sostitutiva;
- *nel Cantone di Neuchâtel*, nella prospettiva dell'adozione del piano direttore cantonale nel giugno 2012, il governo cantonale ha definito una scheda di coordinamento concernente la creazione di un'area di transito per i nomadi. Il documento precisa che il sito presenterà una superficie di circa 4000 m² e dovrà trovarsi sull'asse est-ovest del litorale neocastellano. Per disciplinare gli aspetti riguardanti la pianificazione del territorio viene proposto un piano d'utilizzazione cantonale;
- *nel Cantone di Zurigo, a Winterthur*, prosegue la pianificazione di una nuova area di transito di 20 posti, destinata principalmente a nomadi svizzeri. L'area di transito è garantita in virtù del diritto sulla pianificazione (elaborazione di un piano regolatore). Inoltre il Cantone di Zurigo sta portando avanti la creazione di nuove aree nel quadro di una strategia cantonale. Il progetto di piano direttore cantonale prevede un'area di stazionamento e cinque aree di transito – oltre alle quattro aree di stazionamento e alle otto aree di transito esistenti;
- *il Cantone di Berna* sta valutando possibili siti per nuove aree di stazionamento e di transito per i nomadi svizzeri e stranieri. L'obiettivo è di avviare la creazione di nuove aree a partire dalla primavera del 2012;
- *nel Cantone di Friburgo*, come si è già detto (cfr. *supra ad art. 3, cap. 2*), sono stati creati i presupposti per l'allestimento di una nuova area di transito a *Sâles*, in prossimità di *Châtel-St-Denis*. Sono inoltre in corso trattative con il *Canton Vaud* per rimediare all'insufficiente qualità dell'area di transito della *Broye*, ubicata nel Comune di *Payerne* (VD);
- *nel Cantone di Soletta* proseguono gli sforzi per la creazione di un'area di transito per nomadi svizzeri e stranieri a *Oensingen* (oltre a quella esistente per nomadi svizzeri a *Granges-sur-Soleure*). Nel frattempo è stata depositata pubblicamente una modifica del piano direttore. È inoltre prevista la pianificazione di altre aree di stazionamento per nomadi svizzeri;
- *nel Cantone del Vallese* sono in progetto due aree di transito, una nell'Alto Vallese e l'altra nel Vallese centrale. Nel 2009 è stato elaborato un progetto. Tra i potenziali terreni ve n'è uno di proprietà della Confederazione, utilizzato finora dall'esercito;
- *il Cantone di Argovia* è alla ricerca di siti adeguati per la realizzazione di quattro aree supplementari, una di sosta nell'agglomerato e tre di transito, nelle zone di *Aarau est*, *Freiamt* e *Lenzburg*. Nel novembre 2007, il Parlamento cantonale ha votato un credito quadro per la pianificazione di queste aree. Inoltre, nel 2011/2012 il Cantone risanerà e doterà di nuove infrastrutture due aree di transito esistenti in territorio dei Comuni di *Aarau* e *Windisch*;
- *nel Cantone di San Gallo* si sta portando avanti un progetto per la realizzazione di una nuova area di sosta (la quarta) in territorio della città di *San Gallo*. La modifica del piano di azionamento e i piani sono stati pubblicati alla fine del 2009. Per quanto riguarda le sei nuove aree di transito previste nel concetto del 2006, il legislativo cantonale si è espresso a favore di un credito di 2,85 milioni di franchi per il periodo 2007-2009 destinato alla creazione di due di esse, mentre ha rifiutato di entrare in merito a un altro pacchetto di 5,89 milioni di franchi destinato al finanziamento delle altre aree. Per le due nuove aree di transito sono stati scelte due siti, uno ubicato nel territorio del Comune di *Gossau* e l'altro in quello del Comune di *Thal*, su un ex terreno militare (cfr. *infra*, cap. 4.3.3).

Da segnalare anche che il *Cantone di Basilea Campagna* ha elaborato un progetto di legge cantonale concernente le aree di stazionamento e di transito per i nomadi («Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende»). Fino all'inizio di novembre 2011, il progetto è stato sottoposto a una procedura di consultazione cantonale, i cui risultati sono in corso di valutazione. Il progetto, che comprende anche l'estensione del piano direttore cantonale con un capitolo dedicato alle aree di stazionamento e di transito per i nomadi, adempie il mandato sancito dalla Costituzione cantonale. Quest'ultimo stabilisce che il Cantone e i Comuni aiutino i nomadi nella ricerca di aree di stazionamento e di transito e che la delimitazione di tali aree spetta congiuntamente sia al Cantone sia ai Comuni, e definisce inoltre, per entrambi, compiti pianificatori, organizzativi e finanziari. Il progetto di piano direttore cantonale precisa le disposizioni della legge dal punto di vista territoriale.

47. Tra i progressi registrati negli ultimi anni occorre menzionare i *piani direttori dei Cantoni e i concetti globali* per la questione dei nomadi. Vari Cantoni si sono occupati molto attivamente della questione negli ultimi cinque anni. Se nel 2005 i piani direttori che consideravano e affrontavano concretamente le esigenze dei nomadi erano soltanto cinque, alla fine del 2010 se ne contavano 14 (su 26). Inoltre, in tre Cantoni sono in corso di elaborazione piani direttori in cui sono previsti progetti che puntano in questa direzione.

A titolo di esempio si può menzionare quello del *Cantone di Svitto*. Conformemente a quanto richiesto dal Tribunale federale, nel piano direttore cantonale il governo del Cantone di Svitto s'impegna a designare siti adatti per i nomadi. Il completamento del piano direttore Rigi-Mythen prevede che il Cantone esamini assieme ai Comuni se l'area dell'esercito a Ibach si presta quale area di transito. Dal canto suo, il piano direttore (2006-2020) del *Cantone di Obvaldo* stabilisce che in caso di necessità comprovata il Cantone verifichi, in collaborazione con i Comuni, dove potrebbe essere creata un'area di transito per i nomadi.

Alla stessa stregua, nel marzo e ottobre 2010 il Governo svizzero ha approvato i piani direttori dei *Cantoni di Basilea Città e Turgovia*, che prevedono un capitolo dedicato ai nomadi e alle loro esigenze. Nel caso del *Cantone di Basilea Città*, alle autorità è assegnato il mandato vincolante di pianificare un'area di stazionamento con 10 posti.

I primi concetti globali sulle aree per i nomadi, elaborati dal Cantone di *San Gallo* nel 2006 (cfr. Secondo Rapporto della Svizzera, gennaio 2007, pag. 31) e dal Cantone di *Argovia* nel 2007 (cfr. Commenti del Governo svizzero, agosto 2008, pag. 24 n° 74) sono stati recepiti come buona prassi. Ha assunto una funzione pionieristica in particolare il modello del Cantone di San Gallo, che prevede il seguente sistema: il Cantone acquista il terreno, allestisce l'area e, se necessario, si assume i costi non coperti, segnatamente in ambito sanitario e sociale, mentre il Comune è responsabile della gestione e della manutenzione dell'area. Diversi Cantoni, tra cui *Berna e Zurigo*, stanno pianificando la realizzazione di aree sulla base di un concetto cantonale. Nel giugno 2011, il *Cantone di Berna* ha adottato la strategia «Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern»¹⁹. Altri Cantoni stanno attualmente elaborando una strategia sui nomadi. Tra di essi figura il *Cantone di Svitto*, il cui progetto serve da un lato come regola generale per le successive iniziative nel settore e dall'altro come base informativa e decisionale per i Comuni.

Per quanto concerne *i Comuni*, in numerosi casi hanno seguito le indicazioni del Cantone adeguando i loro piani regolatori al fine di garantire giuridicamente l'esistenza delle aree destinate ai nomadi ed evitare così che possano essere soppresse a vantaggio di altri impianti. Per le nuove aree di Wil (SG) e Cham (ZG), ad esempio, sono state ufficialmente previste nuove zone (area di svago intensivo / area di sosta, zona destinata ai nomadi). Le aree esistenti sono state ufficialmente inserite nelle nuove zone.

¹⁹ Cfr. copia in allegato.

Talvolta i progetti validi elaborati dai Comuni vengono tuttavia bocciati dalle urne. Il *Comune di Svitto*, ad esempio, ha proposto la creazione di una zona speciale, ma il 26 settembre 2010, nell'ambito della revisione del piano delle zone comunali, il cambiamento di destinazione, sottoposto al giudizio dei cittadini, è stato respinto con 2662 voti contrari contro 1661 favorevoli.

48. *La nuova legge federale sulla promozione della cultura (LPCu)* di cui si è già detto in precedenza (cfr. *supra*, cap. 3) rappresenta un altro sviluppo positivo, poiché consentirà alla Confederazione di sostenere attivamente e con maggiore impegno le rivendicazioni dei nomadi, con un appoggio che va al di là del solo sostegno finanziario concesso alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» e all'associazione «Radgenossenschaft de Landstrasse», in particolare per la realizzazione di aree di sosta e di transito da parte di Cantoni e Comuni.

4.3 Raccomandazioni

4.3.1 Nuove garanzie legislative a livello federale al fine di facilitare e accelerare la pianificazione e la creazione di aree

49. Su questa raccomandazione del Comitato consultivo si rimanda al parere espresso dal Governo svizzero nei propri Commenti dell'agosto 2008, in cui si rammenta che in un'importante decisione del marzo 2003 (DTF 129 II 321), il Tribunale federale ha stabilito che le necessità specifiche dei nomadi in ambito urbanistico vanno soddisfatte in applicazione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), secondo cui «gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione». Il rapporto del Consiglio federale del 2006 sulla situazione dei nomadi in Svizzera conclude che la legge sulla pianificazione del territorio vigente prevede già ampie possibilità per tenere conto delle necessità dei nomadi.

Pertanto, questa raccomandazione non è più riportata nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

4.3.2 Potenziamento degli incentivi finanziari e altre misure al fine di indurre i Cantoni ad agire

50. Come già esposto in precedenza (cap. 4.3.3), gli sforzi profusi dalla Confederazione in materia di incentivi finanziari consistono nella vendita di immobili militari facenti parte del parco immobiliare disponibile a un prezzo basato su una stima che tenga conto della destinazione futura del terreno.

4.3.3 Maggiore impegno nell'ambito della ridestinazione di terreni militari

51. Il portafoglio immobiliare del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) è formato da due parchi immobiliari distinti, ossia da un nucleo fondamentale (immobili utilizzati dall'esercito) e un parco disponibile (immobili in eccedenza del DDPS). La maggior parte degli immobili è costituita da opere speciali (con

limitate possibilità di un uso civile), quali bunker, rifugi, sbarramenti anticarro e altri impianti analoghi che non è possibile destinare ad area di sosta o di transito. Spesso queste costruzioni non soddisfano le esigenze civili attuali (standard, sicurezza ecc.) e sorgono fuori zona edificabile. Nel suo rapporto del 18 ottobre 2006 sulla situazione dei nomadi in Svizzera, il Consiglio federale incarica il DDPS di segnalare ai Cantoni i terreni facenti parte del patrimonio immobiliare disponibile idonei all'utilizzazione come aree di sosta e di transito per i nomadi e, se possibile, di venderli ai Cantoni o ai Comuni a questo scopo. In previsione del riutilizzo di ex terreni militari come area di sosta o di transito, il DDPS è incaricato di proseguire la collaborazione con la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Con questo intento le parti coinvolte si incontrano regolarmente nell'ambito di un gruppo di lavoro presieduto dalla fondazione. Il 18 aprile 2008 si è tenuto un congresso intitolato «Aree ex militari: opportunità per i nomadi». Le proprietà del patrimonio immobiliare disponibile sono state analizzate per stabilire se possono prestarsi come area di sosta o di transito per i nomadi. Il DDPS ha considerato potenzialmente idonea a tale uso una cinquantina di oggetti. I criteri di valutazione sono stati definiti in collaborazione con la fondazione. In seguito questi terreni sono stati sottoposti all'apprezzamento dei Cantoni. Il DDPS è disposto a venderli ai Cantoni o Comuni affinché siano destinati a questo scopo. Il prezzo d'acquisto si fonda su una stima che tiene conto dell'uso limitato cui sono soggette le aree di sosta e di transito. La definizione delle necessarie basi in materia di pianificazione del territorio è compito dei Cantoni. Se tali condizioni non sussistono ancora, è possibile riservare il terreno. Se è adibito a tale destinazione, il terreno può essere direttamente venduto all'ente pubblico (senza bando). Sinora è stato riservato in previsione di un uso futuro quale area per i nomadi un solo terreno, ubicato nel Cantone di San Gallo in territorio del Comune di Thal. La progettata area di transito non è ancora stata realizzata poiché è ancora in corso il riassetto del terreno. La presentazione della domanda di costruzione e il deposito pubblico del piano parziale delle zone sono imminenti. Una possibilità di utilizzare questi terreni militari esiste anche in Vallese, dove è prevista una nuova area. Lo scarso ricorso a questa possibilità è dovuto a diverse ragioni. In particolare, le proprietà selezionate dal DDPS alla luce dell'analisi del portafoglio non corrispondono necessariamente ai desideri dei Cantoni.

La riduzione degli effettivi dell'esercito è tuttora una questione di attualità. Altre proprietà saranno trasferite nel patrimonio immobiliare disponibile e se del caso potranno essere offerte ai Cantoni come area a disposizione dei nomadi, purché soddisfino i necessari criteri. Il DDPS continua a collaborare attivamente, e nell'ambito di periodici incontri propone ai Cantoni terreni adatti. Tutte le domande presentate da un Cantone, da un Comune o dalla fondazione circa terreni che potrebbero prestarsi come area di sosta o di transito per i nomadi vengono esaminate.

52. *Vari Cantoni* giudicano favorevolmente la collaborazione con il DDPS/armasuisse, ma sottolineano le possibilità molto limitate di trovare immobili adatti alla creazione di un'area di accoglienza per i nomadi sul proprio territorio. Nel *Cantone di San Gallo*, tra i fattori principali della riuscita del progetto a Thal figurano da un lato la supervisione attiva da parte del Cantone (AREG) e la collaborazione costruttiva tra il Cantone e il Comune nell'ambito dell'attuazione della strategia cantonale e dall'altro la sensibilizzazione delle autorità e della popolazione del Comune di Thal. Il Cantone di San Gallo rileva che, malgrado le discussioni positive con il DDPS/armasuisse, al di là del caso di Thal i terreni offerti nel Cantone non sono adatti. La valutazione dei siti avviata nel *Cantone di Berna* ha nel frattempo rilevato che per la creazione di un'area di transito lungo la A1 non vi è alcuna area militare nel patrimonio immobiliare disponibile che possa entrare in considerazione (tra l'altro a causa della distanza dalla A1). Nel patrimonio principale vi sarebbero invece aree militari ben posizionate. Nel *Cantone di Argovia*, dopo un attento esame le aree del patrimonio immobiliare disponibile si sono rivelate inadatte. Una domanda del Cantone di Argovia concernente la creazione di un'area di transito su una piazza d'armi utilizzata attualmente per scopi militari è pendente presso il DDPS.

4.3.4 Rafforzamento della cooperazione intercantonale

53. Tra le possibilità di intervento ipotizzate nel proprio rapporto del 18 ottobre 2006 sulla situazione dei nomadi in Svizzera, il Consiglio federale menziona il miglioramento dello scambio di informazioni e di esperienze tra i Cantoni e i Comuni e un'intensificazione della cooperazione intercantonale in tutte le fasi del processo che conduce alla realizzazione di un'area di sosta o di transito. A tal fine, occorre sfruttare meglio le strutture intercantonali e gli organismi tripartiti già esistenti, ossia la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA) e la Conferenza tripartita degli agglomerati.

54. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», che funge da piattaforma di dialogo entro la quale i rappresentanti dei nomadi, della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni cercano insieme soluzioni ai problemi dei nomadi, si impegna attivamente a incoraggiare lo scambio delle buone prassi e a promuovere la cooperazione intercantonale. Questo era proprio uno degli obiettivi della conferenza organizzata il 7 aprile 2011 a Berna sulle aree destinate ai nomadi con il sostegno del Dipartimento federale degli affari esteri e del Dipartimento federale dell'interno (cfr. *supra*, Prima parte).

55. Consultata in proposito, la *Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA)* insiste sul fatto che vi è stato uno scambio molto utile di informazioni e di esperienze tra i Cantoni. La DCPA non sostiene per contro l'idea di includere i progetti di area di accoglienza per i nomadi nei progetti di agglomerato e di subordinare la concessione dei relativi sussidi federali alla realizzazione effettiva delle aree di stazionamento o transito. I programmi di agglomerato sono di per sé molto complessi e bisogna pertanto evitare di appesantirli con altri temi. Questa posizione è condivisa da alcuni Cantoni.

4.3.5 Incentivazione delle fermate spontanee

56. Formulata dal Comitato consultivo, questa raccomandazione non è stata ripresa nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

Per «fermata spontanea» si intende la sosta di un piccolo gruppo di nomadi, formato da non più di cinque o sei automezzi, per un periodo di breve durata (al massimo 4 settimane) d'accordo con il proprietario del terreno.

Come già esposto nei Commenti del Governo svizzero dell'agosto 2008 (pag. 27), di principio non si può rimproverare ai Cantoni che non subordinano a permesso di costruzione le fermate spontanee di uno o addirittura più mesi di essere eccessivamente restrittivi in materia. *Il Cantone di Turgovia*, dove manca una base giuridica corrispondente, sta esaminando una disposizione giuridica che ammetta espressamente le fermate spontanee. Il problema si pone piuttosto a livello dei Comuni, i cui regolamenti di polizia edilizia limitano le possibilità di fermata spontanea o perlomeno vengono interpretati restrittivamente. Sembra tuttavia che negli ultimi anni nei Comuni la situazione sia evoluta favorevolmente. Nei *Cantoni di Svitto e di Soletta*, ad esempio, le fermate spontanee sono regolarmente autorizzate in alcuni Comuni.

La conferenza sulle aree destinate ai nomadi, svoltasi a Berna il 7 aprile 2011, ha permesso di spiegare ai rappresentanti delle autorità presenti l'importanza della fermata spontanea nella vita dei nomadi, tanto più che questa usanza consente anche di ovviare alla mancanza

di un numero sufficiente di aree di transito ufficiali. Grazie alla conferenza è stato possibile far capire che quando i nomadi viaggiano in piccoli gruppi fermandosi sul terreno di un proprietario che conoscono, con l'accordo di quest'ultimo e dietro compenso, essi usufruiscono di un'alternativa semplice alle aree di transito poco costosa per il contribuente. Dalle discussioni è emerso che nei Cantoni le autorità comunali e la popolazione dovrebbero essere meglio informate sulla questione delle fermate spontanee e sulle possibilità offerte dalla legislazione cantonale.

57. *Vari Cantoni* rilevano il potenziale rappresentato dalle fermate spontanee per la risoluzione del problema della mancanza di aree di transito. Il *Cantone di Svitto* propone di sfruttare tale potenziale in modo pragmatico, esaminando ad esempio la possibilità di creare una piattaforma Internet (facente capo alla Fondazione o alla «Radgenossenschaft der Landstrasse») destinata a consentire ai nomadi di scambiarsi informazioni sui Comuni che favoriscono le fermate spontanee. Nel suo progetto di piano direttore cantonale, il *Cantone di Zurigo* prevede misure di sensibilizzazione, che dovrebbero permettere di abrogare le restrizioni comunali alle fermate spontanee. Nel *Cantone di Argovia*, una nuova decisione nel piano direttore cantonale stabilisce che le fermate spontanee rappresentano un complemento indispensabile alle aree di transito e, nei limiti del possibile, devono essere tollerate dalle autorità.

ARTICOLO 6

1. Le Parti si preoccuperanno di promuovere lo spirito di tolleranza ed il dialogo interculturale, e di adottare delle misure efficaci per favorire il rispetto e la comprensione reciproci e la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio, quale che sia la loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, specialmente nei settori dell'educazione, della cultura e dei mezzi di comunicazione di massa.

2. Le Parti si impegnano ad adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa.

Per quanto riguarda **la promozione della tolleranza**, il Comitato consultivo formula le due raccomandazioni che seguono: «Dovrebbero essere compiuti maggiori sforzi per sensibilizzare la popolazione alla storia e alla cultura dei nomadi in modo da combattere gli stereotipi negativi. Le misure di promozione della tolleranza e della comprensione reciproca, in particolare nel settore dei media, andrebbero intensificate.»

«Le autorità dovrebbero reagire in modo più vigoroso per lottare contro l'intolleranza e la xenofobia nel dibattito politico ed elaborare nuove misure per garantire un clima di tolleranza verso le minoranze etniche, gli stranieri, i richiedenti d'asilo e i rifugiati.»

Il Comitato consultivo formula due raccomandazioni anche per quanto riguarda **la protezione contro gli atti di discriminazione e l'antisemitismo**: «Occorre proseguire con gli sforzi per lottare contro la discriminazione razziale mediante l'applicazione delle disposizioni penali pertinenti. Le autorità dovrebbero seguire da vicino le evoluzioni in questo settore e prevedere nuovi metodi di controllo, in particolare per quanto riguarda gli atti di antisemitismo.»

«I Cantoni e i Comuni interessati nel caso delle domande di naturalizzazione devono vegliare in modo particolare ad emanare decisioni motivate, per evitare decisioni discriminatorie. Occorre proseguire risolutamente le iniziative di riforma della legislazione applicabile al fine

di garantirne la piena conformità con i principi dello Stato di diritto; in questo dibattito le autorità devono fornire informazioni obiettive.»

Queste varie raccomandazioni non sono state riprese nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

1. Sensibilizzazione sulla storia e sulla cultura dei nomadi

58. Il Governo svizzero condivide la constatazione che i nomadi non sono ancora riconosciuti dalla maggioranza come parte integrante della popolazione svizzera, e che sono vittima di pregiudizi che si spiegano con l'ignoranza riguardo alla loro origine, alla loro cultura e al loro modo di vivere. Il Governo svizzero è pure persuaso che i referendum locali promossi nell'ambito della pianificazione del territorio possano sfociare nella realizzazione di nuove aree soltanto ottenendo un maggiore consenso e maggiore fiducia da parte della popolazione locale grazie a una campagna di informazione positiva riguardo ai nomadi. La necessità d'informare continuamente e positivamente la popolazione maggioritaria sui nomadi è sottolineata anche dalla *Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA)*.

59. **La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»**, creata nel 1997 dalla Confederazione, ha per *missione*, in particolare, di *contribuire a una migliore comprensione delle condizioni di vita dei nomadi in Svizzera*. Tra i progetti realizzati per sensibilizzare l'opinione pubblica alla questione dalla fine del secondo ciclo di controlli sull'applicazione della Convenzione-quadro si possono citare i seguenti²⁰:

- la fondazione ha creato un gruppo di lavoro incaricato di realizzare entro il 2012, in collaborazione con tre storici, *un'esposizione virtuale in Internet*²¹ che illustri al pubblico i tratti salienti della storia dei nomadi. In un secondo tempo, le informazioni proposte in Internet saranno estese anche al modo di vivere attuale dei nomadi e alle loro esigenze in termini di spazi di accoglienza e di formazione. Tale offerta è destinata in primo luogo ad allievi e insegnanti, che troveranno materiale pedagogico sulla storia e sulla cultura dei nomadi in Svizzera. L'esposizione si rivolgerà invece anche ai nomadi nella misura in cui fornirà loro informazioni, segnatamente sulle aree di accoglienza disponibili. Sarà messa online simultaneamente in tedesco, francese e italiano durante il secondo semestre del 2012. Il progetto è finanziato per metà dalla Confederazione e per metà da contributi stanziati da 16 Cantoni per un totale di CHF 180 000.
- Nel corso dell'estate 2009 la fondazione ha organizzato a *Bienne una serie di giornate e di tavole rotonde* volute per sensibilizzare il pubblico sulla necessità di un'area di transito per i nomadi.
- Nel settembre 2010, nel Comune di Ibach/Svitto si è tenuta una votazione sul cambiamento di destinazione di un terreno militare. Una parte dell'area militare avrebbe dovuto essere adibita a zona riservata ai nomadi. La Fondazione si è impegnata mediante *campagne informative* (tavola rotonda, volantino destinato alla popolazione e manifestazioni sulla vita dei nomadi). Il cambiamento di destinazione è

²⁰ Cfr. in allegato, rapporti di gestione 2009 e 2010 della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

²¹ «Les gens du voyage suisses, autrefois et de nos jours», «Die Schweizer Fahrenden in Geschichte und Gegenwart», «I nomadi svizzeri: passato e presente».

tuttavia stato respinto, impedendo la creazione dell'area di transito (cfr. sopra cap. 4.2, n. 47).

- Sempre nel 2009, la fondazione ha contribuito a finanziare la *pubblicazione di «Zigeunerhauptling» (uscita nel 2010)*, opera dedicata alla vita di Robert Huber, cofondatore e per due decenni presidente dell'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse». L'opera tratta dell'emancipazione di una minoranza che rivendica i propri diritti e che con la fondazione dell'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha deciso di assumere le redini del proprio destino.
- La fondazione si adopera per fornire ai docenti *materiale didattico sulla storia e la cultura dei nomadi in Svizzera destinato ai bambini della popolazione maggioritaria*.
- Come gi esposto, *il 7 aprile 2011* la fondazione ha organizzato a *Berna una conferenza* destinata a far conoscere e comprendere le abitudini di vita itinerante dei nomadi. In particolare, alcuni Jenisch hanno illustrato la storia, la cultura e le esigenze della loro comunit e parlato del loro bisogno di spazi di accoglienza proponendo soluzioni per sensibilizzare la popolazione maggioritaria e consentendo ai presenti, tra cui i rappresentanti delle autorit, di avere una migliore visione della situazione.

Da parte sua, ***l'Ufficio federale della cultura*** ha promosso, in stretta collaborazione con l'associazione «Radgenossenschaft des Landstrasse», un progetto per la protezione della lingua Jenisch. Il progetto  concepito per e dagli Jenisch, per desiderio da loro espresso. Il progetto consiste nel repertoriare e arricchire il vocabolario Jenisch esistente per poi pubblicarlo in tedesco, francese e italiano. Inoltre, gli Jenisch hanno realizzato per conto proprio una serie di interviste in lingua Jenisch con l'appoggio di giornalisti professionisti. Le interviste affrontano vari temi riguardanti il contesto professionale, sociale e culturale degli Jenisch. Temi e contenuti sono stati scelti in collaborazione con i nomadi. Le interviste sono state registrate su DVD cui sar allegato un quaderno con la trascrizione dei testi. Vocabolario e DVD saranno probabilmente messi gratuitamente a disposizione degli Jenisch nel 2012 e serviranno loro per rinfrescare e arricchire le conoscenze e la padronanza della loro lingua.

60. La Confederazione finanzia anche progetti contro l'antiziganismo, che realizza per il tramite del suo ***Servizio per la lotta al razzismo (SLR)***. Nel periodo 2009–2011 il SLR ha sostenuto, con un contributo di circa 30 000 franchi, quattro progetti:

- *Agosto zigano a Bienne* (organizzato dalla locale sezione dei Verdi) (cfr. *supra*, n° 58). Scopo dell'evento  di affrontare la discriminazione di cui sono vittima i nomadi in Svizzera e di informare il pubblico sul loro modo di vivere. Si tratta di realizzare aree di transito e altre soluzioni che consentano ai nomadi di «fermarsi» in un luogo come richiede la loro cultura. A questo scopo Bienne  teatro di manifestazioni rivolte alla popolazione interessata e di incontri a livello specialistico tra autorit ed esponenti politici destinati a sondare lo spazio di manovra e a definire gli indirizzi politici da seguire. Zigeunerkulturtag 2010 a Zurigo (associazione Zigeunerkulturwoche).
- *Nell'estate 2010 l'associazione Zigeunerkulturwoche ha organizzato per la decima volta le Zigeunerkulturtag (Giornate della cultura ziganica)*. L'evento, suddiviso in quattro giornate, si  tenuto sull'area di transito dei nomadi a Zurigo e ha richiamato un migliaio di visitatori. Il ricco programma delle giornate ha proposto musica dal vivo, proiezione di filmati, conferenze, incontri con esperti, mostre e workshop per bambini. Alla vigilia delle Giornate, 400 bambini e ragazzi della citt e del Cantone di Zurigo

hanno visitato la rassegna con le scuole, imparando a conoscere le condizioni di vita dei nomadi svizzeri e la stigmatizzazione e discriminazione di cui sono vittima.

- *Partecipazione con un importo di 11 000 franchi alla realizzazione di un sito Internet europeo sulle persecuzioni (Haute école de travail social / HES-SO, Ginevra).* L'innovativo progetto propone un sito Internet destinato a colmare la mancanza di materiale (in particolare di materiale didattico) sulle persecuzioni inflitte ai Rom, ai Sinti, agli Jenisch e ad altri popoli nomadi. Il progetto si prefigge di valorizzare sul piano europeo le ricerche sui nomadi realizzate nel contesto del «rapporto Bergier»²². Si tratta di fare piena luce sulle persecuzioni perpetrate contro i nomadi nel contesto dell'Olocausto e in Svizzera con l'opera assistenziale «Bambini della strada». Accanto alla realizzazione del sito Internet, per conferire maggiore impatto e un effetto moltiplicatore al progetto sono previste anche quattro mezze giornate per la formazione dei docenti, in agenda nell'autunno 2011.
- *Conferenza organizzata a Berna il 7 aprile 2011 («40 emplacements fixes et 80 aires de transit pour les gens du voyage d'ici à 2020: revendication scandaleuse ou offre minimum envers une minorité?»)* dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» con il patrocinio del DFAE e del DFI (cfr. più avanti, i numerosi riferimenti al riguardo).

61. Se si traccia un bilancio delle attività svolte dalla fondazione nel campo della sensibilizzazione dalla sua creazione, ossia dal 1997 a questa parte, e delle misure promosse sino ad oggi dalla Confederazione, si constata che molto è stato fatto per correggere gli stereotipi negativi sulla cultura dei nomadi, diffusi in particolare dall'opera assistenziale «Bambini della strada», e per migliorare la reciproca comprensione e la cooperazione con le autorità. Le attività della fondazione, l'operato dell'Ufficio federale della cultura e il sostegno fornito dal Servizio per la lotta al razzismo hanno fortemente contribuito a far conoscere e comprendere meglio la cultura e le rivendicazioni dei nomadi e al riconoscimento della loro legittimità. Nondimeno, l'opera d'informazione deve essere ulteriormente intensificata se si considera il ruolo cruciale assunto dall'informazione del pubblico nella soluzione del problema principale al quale oggi i nomadi sono confrontati, ossia l'insufficiente disponibilità di spazi di accoglienza.

62. In materia di sensibilizzazione sulla storia e sulla cultura dei nomadi è importante segnalare anche il lavoro svolto dalla **«Radgenossenschaft der Landstrasse»**, che dal 2003 gestisce un centro di documentazione a Zurigo. L'obiettivo del centro, che si rivolge a tutto il pubblico interessato, in particolare alle scuole e agli ambienti scientifici, è di informare sulla vita quotidiana, sulla storia e sulla cultura dei nomadi mediante un'esposizione permanente, fotografie e supporti scritti.

63. Dal canto loro, **anche taluni Cantoni** si adoperano attivamente per informare l'opinione pubblica sul modo di vivere e sulle necessità dei nomadi. Tra i vari esempi si possono citare i seguenti:

- *il Cantone di San Gallo* ha elaborato, nell'ambito dell'attuazione del proprio concetto globale sui nomadi, anche un concetto per la sensibilizzazione della popolazione

²² Rapporto della Commissione Indipendente d'Esperti istituita dal governo svizzero nel 1996 con l'incarico di fare piena luce sull'entità e sulla sorte degli averi in giacenza e la politica d'asilo della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale e sui rapporti economici tra la Svizzera e il Terzo Reich.

maggioritaria (cfr. *supra*, ad art. 5, cap. 4.2). Questo concetto ha dato i suoi frutti sfociando in particolare nella creazione di un clima di fiducia nelle discussioni che si sono svolte nel Comune di Thal, dove sarà realizzata una nuova area di transito su un ex terreno militare (cfr. *supra*, ad art. 5, cap. 4.3.3). Con il decreto del governo cantonale del 7 giugno 2011, il Cantone di San Gallo ha stanziato tra l'altro un contributo del Fondo della lotteria di circa CHF 20 000 alla «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende» per la creazione di una homepage volta a far conoscere la storia e le esigenze dei nomadi svizzeri. Il Cantone di San Gallo ha sovvenzionato il progetto assieme ad *altri Cantoni della Svizzera tedesca* nonché alla Lotterie Romande.

- Nel *Cantone di Soletta*, l'ufficio della pianificazione territoriale trasmette le raccomandazioni della Confederazione ai Comuni, attirando la loro attenzione sulle esigenze dei nomadi. Il Cantone finanzia inoltre regolarmente progetti realizzati dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» o dai nomadi stessi (p. es. recentemente una kermesse e il giornale della «Radgenossenschaft der Landstrasse»).
- Il *Cantone Ticino* realizza, dal 2006, il progetto «Accompagnamento Nomadi», che punta a sensibilizzare le famiglie nomadi sulle difficoltà della loro accettazione, in particolare in relazione al loro comportamento, per favorirne la coesistenza con la popolazione locale. Un mandato in tal senso è stato affidato a un'antropologa, che svolge il ruolo di mediatrice culturale. Parallelamente, in seno alla Polizia cantonale, sono state designate unità incaricate di occuparsi in modo continuo del tema dei nomadi.

2. **Clima di tolleranza nei confronti delle minoranze etniche e degli stranieri. Lotta contro l'intolleranza e la xenofobia nel dibattito politico**

64. Con l'articolo **261^{bis} del Codice penale svizzero (CP)**, la Svizzera dispone di una norma contro la discriminazione razziale che **sanziona sul piano penale il cosiddetto «discorso dell'odio»**. Il capoverso 4 di detta disposizione punisce in particolare «chiunque, pubblicamente, mediante parole, scritti, immagini, gesti, vie di fatto o in modo comunque lesivo della dignità umana, discredita o discrimina una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione o, per le medesime ragioni, disconosce, minimizza grossolanamente o cerca di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità». In considerazione della libertà d'opinione, il Tribunale federale ha stabilito che i discorsi tenuti **nell'ambito di un dibattito politico** non devono essere interpretati troppo restrittivamente, ma in un giudizio d'assieme. Secondo giurisprudenza, è considerato discredito o discriminazione ai sensi dell'articolo 261^{bis} capoverso 4 CP ogni comportamento che neghi l'uguaglianza come essere umano o pari diritti fondamentali ai membri di un determinato gruppo di esseri umani a causa della razza, dell'etnia o della religione cui appartengono, o che mettano almeno in dubbio tale uguaglianza [...]. Le dichiarazioni che esprimono determinate disparità specifiche, e che non comportano, né esplicitamente né implicitamente, l'affermazione dell'ineguaglianza giuridica nel godimento dei diritti umani, non sono considerate discreditanti o discriminatorie. Questo principio rimane valido anche se un'affermazione sembra essere xenofoba, di cattivo gusto, immorale o moralmente scioccante, oppure sconveniente o incivile. Allo stesso modo, un messaggio riferito al comportamento o a determinate caratteristiche di un gruppo o alle sue usanze rientra ancora nei limiti della liceità [...]. Nell'interpretare l'articolo 261^{bis} capoverso 4 CP occorre tener conto della libertà d'opinione. I messaggi che riguardano temi politici e i problemi della vita pubblica assumono un'importanza particolare. In democrazia è essenziale poter difendere punti di vista sgraditi alla maggioranza e che molti considerano scioccanti. Entro certi limiti, la critica deve essere possibile, talvolta anche in forma oltraggiosa. Certo è che la libertà d'espressione non deve assumere un'accezione talmente vasta da vanificare completamente le preoccupazioni di lotta contro la discriminazione razziale [...]. Pertanto, nell'ambito di un

dibattito politico, il discredito o la discriminazione ai sensi dell'articolo 26^{1bis} capoverso 4 CP non devono essere ammessi con eccessiva facilità.²³

65. **La Commissione federale contro il razzismo** (commissione extraparlamentare) ha espresso preoccupazione per il clima creato dalle due iniziative popolari intitolate «Contro l'edificazione di minareti» e «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» e ha emesso in proposito persino alcuni pareri. La commissione ha pertanto consacrato il numero 25 del proprio bollettino TANGRAM al tema dell'ostilità verso i musulmani, il successivo numero 26 al tema della sicurezza per tutto («Sicurezza - Sicurezze») e infine il numero 27 al tema del dibattito politico. Il 2011 essendo in Svizzera anno di elezioni, nell'ultimo numero del suo bollettino (giugno 2011) la commissione propone alcuni spunti di riflessione sulla propaganda razzista attraverso il dibattito politico.

66. **Il Servizio per la lotta al razzismo** sostiene diversi progetti destinati a promuovere un clima di tolleranza nei confronti degli stranieri:

- la Giornata internazionale contro il razzismo viene celebrata in un numero sempre crescente di località, tra cui Neuchâtel, Ginevra e Friburgo ma anche ad esempio nel Vallese, con l'organizzazione di settimane di azione. La Commissione federale contro il razzismo sostiene piccoli e grandi progetti con un importo annuo di circa 50 000 franchi;
- numerose scuole utilizzano l'offerta dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) per sensibilizzare gli allievi alla sorte dei rifugiati: i moduli elaborati dall'OSAR consentono agli allievi di immedesimarsi in un richiedente l'asilo attraverso un gioco di ruoli. Il programma comprende anche la proiezione di un filmato sul tema.
- In occasione della Giornata mondiale del rifugiato 2009 l'OSAR ha organizzato, in collaborazione con altre organizzazioni partner, una campagna di manifesti ed eventi in molte città svizzere con i seguenti obiettivi:
 - promuovere la disponibilità ad accogliere rifugiati;
 - promuovere la consapevolezza che gli svizzeri sono tenuti ad accogliere nel loro Paese i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, anche quando il numero di domande d'asilo dovesse aumentare;
 - discutere e combattere riserve e pregiudizi;
 - fare presente che i rifugiati hanno bisogno della protezione garantita loro dalla Svizzera, che meritano di avere una possibilità di integrarsi in Svizzera e che per questo hanno bisogno di sentirsi accettati.
- Il numero del novembre 2009 del periodico «MIX Rassismus», specializzato nelle tematiche migratorie, è stato pubblicato con una tiratura di 200 000 copie. È stato distribuito a tutte le economie domestiche dei Cantoni di Basilea Città, Argovia, Soletta, Zurigo e Berna, alle autorità, alle amministrazioni comunali eccetera. La rivista è stata presentata alla popolazione e ai media nell'ambito di una conferenza pubblica. «MIX Rassismus» informa il pubblico sui temi del razzismo, del razzismo ordinario e della discriminazione. I contributi e le interviste con esperti del settore, vittime eccetera sono intesi a contribuire a una discussione differenziata e più razionale.
- Il progetto denominato «Empowerment des migrants contre le racisme» punta a fornire ai migranti in generale e ai richiedenti l'asilo in particolare gli strumenti occorrenti per contrastare il razzismo. Per pervenire a questo obiettivo, il progetto prevede discussioni sui luoghi in cui soggiornano le persone interessate, attività di sensibilizzazione nell'ambito di manifestazioni interculturali e delle giornate

²³ Decisione del 27 aprile 2009, 6B_664/2008

internazionali di lotta contro il razzismo, la raccolta di testimonianze e la notifica di casi ad altre organizzazioni e istituzioni di lotta contro il razzismo.

67. I **Cantoni** si attivano anche per promuovere la **tolleranza verso gli stranieri**. Il *Cantone di Friburgo*, ad esempio, ha adottato una nuova legge sull'integrazione dei migranti e sulla prevenzione del razzismo, la cui entrata in vigore è prevista per 1° gennaio 2012, che punta a sensibilizzare la popolazione, segnatamente i bambini e gli adolescenti, sul problema del razzismo. Dal 2007, tra l'altro, nelle scuole di grado secondario I e II del Cantone viene presentata un'esposizione itinerante intitolata «Moi raciste?». Nel *Cantone Ticino*, nel Comune di Chiasso, si ricorda ogni anno la Giornata mondiale del Rifugiato; dal 2012 anche questo Cantone proporrà un programma specifico per la Settimana internazionale contro il razzismo. Il Ticino è l'unica regione che dedica ogni settimana una trasmissione televisiva all'incontro e alla conoscenza fra popolazione locale e i nuovi arrivati nonché agli aspetti del loro inserimento.

3. Antisemitismo e discriminazione

68. La *Commissione federale contro il razzismo* raccoglie le decisioni e i verdetti pronunciati dai tribunali di ogni livello in applicazione della norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP) in una *banca dati* accessibile nel suo sito Internet²⁴. I dati statistici generali sulle categorie delle vittime al **30 settembre 2010** indicavano che la categoria più frequentemente presa di mira era rappresentata, oltre che dagli stranieri e dalle persone di colore, dai membri della comunità ebraica.

(stato: 30.09.2010)

| Categorie delle vittime | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | | | | 07 | 08 | 09 | Totale anni | % totale anni | Totale 09 | % 09 |
|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------------------|----|---|----|-----|------|-------------|---------------|-----------|------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ebrei | | | | | | | | | | | | | Decisioni formali | 3 | 3 | 3 | 145 | 26,0 | 15 | 20 | | |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 3 | 0 | 0 | | | | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 14 | 6 | 12 | | | | 80 | | |
| Musulmani | | | | | | | | | | | | | Decisioni formali | 0 | 1 | 0 | 15 | 2,7 | 1 | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 0 | 1 | 1 | | | | 100 | | |
| Membri di altre comunità religiose | | | | | | | | | | | | | Decisioni formali | 0 | 0 | 0 | 3 | 0,5 | 0 | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 0 | 0 | 0 | | | | - | | |
| Persone di colore | | | | | | | | | | | | | Decisioni formali | 4 | 4 | 3 | 91 | 16,3 | 7 | 42,9 | | |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 2 | 0 | 0 | | | | - | | |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 6 | 3 | 4 | | | | 57,1 | | |
| Nomadi / | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | Decisioni | 0 | 0 | | 6 | 1,0 | 0 | - | | |

²⁴ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/index.html?lang=it>

| Categorie delle vittime | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | | | | Totale anni | % totale anni | Totale 09 | % 09 | |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------------------|----|---|-------------|---------------|-----------|------|------|
| | 07 | 08 | 09 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| zingari | | | | | | | | | | | | | formali | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| Stranieri / etnie varie | 2 | 8 | 2 | 6 | 11 | 4 | 7 | 7 | 5 | 7 | 9 | 25 | Decisioni formali | 8 | 3 | 0 | 134 | 24,0 | 12 | 16,7 |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 1 | 2 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 14 | 3 | 0 | | | | 83,3 |
| Richiedenti l'asilo | 0 | 0 | 2 | 1 | 5 | 4 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | Decisioni formali | 0 | 0 | 10 | 16 | 2,9 | 0 | - |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| Membri della popolazione maggioritaria / bianchi | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | Decisioni formali | 0 | 0 | 0 | 5 | 0,9 | 0 | - |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| Altre categorie di persone | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 2 | 1 | Decisioni formali | 0 | 0 | 0 | 12 | 2,2 | 2 | - |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 1 | 0 | 0 | | | | 100 |
| Totale | 1 | 4 | 3 | 5 | 9 | 9 | 16 | 9 | 8 | 13 | 4 | 12 | Decisioni formali | 24 | 2 | 2 | 131 | 23,5 | 5 | - |
| | | | | | | | | | | | | | Assoluzioni | 0 | 0 | 0 | | | | - |
| | | | | | | | | | | | | | Condanne | 5 | 2 | 0 | | | | 100 |
| Totale | 4 | 18 | 26 | 38 | 46 | 38 | 34 | 21 | 30 | 42 | 37 | 69 | | | | 558 | 100 | 84 | | |

69. Come già esposto in precedenza (cfr. n° 23), la «Rete di consulenza per le vittime del razzismo», guidata dall'associazione «humanrights.ch» e dalla Commissione federale contro il razzismo con il sostegno del Servizio per la lotta al razzismo, si occupa sin dal 2008 di registrare i casi di razzismo, ivi compresi i casi di antisemitismo. Il rapporto 2010 «sugli episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza» riporta pochi casi di razzismo di stampo antisemitico; rispetto al 2009 sono invece aumentati gli episodi di razzismo contro i neri e i musulmani (cfr. rapporto, pag.17).

70. Il rapporto sull'antisemitismo nella Svizzera francese pubblicato dal Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione(CICAD)²⁵ rileva:

- 38 episodi di antisemitismo nel 2007;
- 96 episodi di antisemitismo nel 2008 (4 episodi gravi, 10 seri e 82 preoccupanti e indicativi);
- 153 episodi di antisemitismo nel 2009 (4 episodi gravi, 22 seri e 127 preoccupanti e indicativi);
- 104 episodi di antisemitismo nel 2010 (0 episodi gravi, 5 seri e 99 preoccupanti e indicativi).

²⁵ <http://www.cicad.ch/index.php?id=39>

La Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI) rileva gli episodi di antisemitismo che si registrano nella Svizzera tedesca e nella Svizzera italiana nell'ambito del servizio di assistenza e di registrazione che ha istituito. *Nel proprio rapporto sull'antisemitismo*²⁶ rileva:

- 21 episodi di antisemitismo *nel 2008*;
- 28 episodi di antisemitismo *nel 2009*, tra cui 20 episodi segnalati e 8 pubblicati (0 episodi gravi, il 71% di episodi seri e il 29% di episodi preoccupanti e indicativi);²⁷
- 34 episodi di antisemitismo *nel 2010* (0 episodi gravi, 16 episodi seri e 18 preoccupanti).²⁸

Gli episodi di antisemitismo rilevati nella Svizzera francese sono molto più numerosi rispetto a quanto si registra nella Svizzera tedesca e nella Svizzera italiana; tale differenza dipende dall'approccio più intraprendente adottato dal CICAD, il quale registra episodi che rileva nel corso di ricerche proprie, in particolare in Internet (cfr. «episodi preoccupanti e indicativi»), mentre la FSCI registra soltanto gli episodi che le vengono segnalati o che vengono pubblicati.

Per la FSCI e il CICAD, gli episodi di antisemitismo in Svizzera sono in parte legati soprattutto alle tensioni politiche nel Vicino Oriente (antisemitismo sotto le spoglie di critica alla politica condotta da Israele), segnatamente durante le fasi di escalation del conflitto. Entra però in gioco anche l'uso sempre più diffuso di piattaforme interattive messe a disposizione dai media per esprimere nell'anonimità idee antisemite e razziste. La FSCI e la GRA hanno inoltre constatato il persistere dell'antisemitismo di estrema destra, fomentatore di sentimenti di avversione razziale contro gli ebrei, e delle affermazioni legate all'olocausto.. A ciò si aggiunge la crescente polarizzazione politica dei partiti e dei cittadini, che in alcuni ambienti sociali favorisce nuovamente la propensione, sfruttata anche a fini politici, a discriminare le minoranze e a utilizzarle come capri espiatori.

71. *Il Servizio per la lotta al razzismo sostiene diversi progetti di sensibilizzazione contro l'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto.* Tra il 2009 e il 2011 sono stati sovvenzionati 10 progetti per un importo complessivo di 111 000 franchi. In ambito scolastico si possono menzionare in particolare i seguenti progetti:

- le manifestazioni organizzate dal CICAD a Ginevra il 27 gennaio 2010 (Giornata della memoria dell'Olocausto) e intitolate «*Ressentir l'indicible*» sono state volute per onorare i sopravvissuti ai campi di concentramento. L'evento si è svolto in tre tempi: 1) una serata sulla Shoah percepita con i cinque sensi, incentrata sulla scoperta di testimonianze nell'ambito di una mostra tematica e sensoriale; 2) proiezione di un filmato tratto da una serie di testimonianze consegnate alle scuole e raccolte a scopo pedagogico; 3) una mostra aperta per quattro giorni visitata da 1500 allievi e docenti;

²⁶ Dal 2010, la FSCI pubblica il suo rapporto sull'antisemitismo congiuntamente con la Fondazione «GRA contre le racisme et l'antisémitisme»

²⁷ http://www.swissjews.ch/pdf/fr/praevention/Antisemitismusbericht_2009_DEFINITIV_fr.pdf

²⁸ http://www.swissjews.ch/pdf/fr/praevention/Antisemitismusbericht_2010_F.pdf:

Si rammenta che gli episodi di antisemitismo registrati dalla FSCI per quanto concerne la Svizzera tedesca erano 73 *nel 2006* e 34 *nel 2007*.

- nel 2011 il CICAD ha organizzato, sempre a Ginevra, una serata inaugurale rivolta agli scolari per la presentazione di uno spettacolo e di un fumetto sui pregiudizi antisemiti. Lo spettacolo e il fumetto saranno proposti agli scolari della Svizzera francese come spunto di riflessione sul razzismo e l'antisemitismo;
- il Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik dell'Alta Scuola pedagogica della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale di Aarau (PBGD PH FHNW) ha indetto, in collaborazione con il Servizio per la lotta al razzismo, una conferenza annuale sul tema dell'Olocausto nell'insegnamento. La conferenza è ormai giunta alla terza edizione. Sono stati realizzati alcuni progetti scolastici, tra cui si segnala in particolare il modulo di insegnamento didattico per le scuole secondarie di primo e secondo grado proposto sulla piattaforma on line «History Helpline». La piattaforma si propone al corpo insegnante come sussidio innovativo e gratuito per l'insegnamento. Il progetto si riallaccia al tema del nazionalsocialismo contemplato nel piano d'insegnamento e combina i principali risultati della ricerca sull'Olocausto con la questione del razzismo contemporaneo;
- «antisemitismo nella storia e nel presente e incontro con un superstite dell'Olocausto»: durante le lezioni di storia, la Scuola cantonale «Hohe Promenade» di Zurigo approfondisce una sequenza sul tema dell'antisemitismo per spiegare e riflettere sul pensiero e le ideologie razziste e gli atti di razzismo. Il progetto si rivolge ai candidati alla maturità. Oltre alle specifiche lezioni di storia, il progetto prevede escursioni, laboratori, incontri con testimoni dell'epoca e l'impiego di nuovi media;
- al Collège Sainte-Croix di Friburgo, due classi di fine liceo si occupano del tema del razzismo e dell'Olocausto nell'ambito della lettura obbligatoria in tedesco e nelle lezioni di storia e filosofia. Nell'ambito di un seminario di approfondimento, l'incontro con un superstite dell'Olocausto serve da spunto per approfondire il tema e per estenderlo al presente (razzismo contemporaneo). Il progetto è incentrato sulla conoscenza non cognitiva.

72. Anche i Cantoni realizzano progetti contro l'antisemitismo, segnatamente nel settore dell'istruzione. Nel 2011, in occasione della giornata di commemorazione dell'olocausto, la direzione dell'educazione del Cantone di Zurigo ha realizzato tre progetti destinati alle scuole: il teatro forum «Was bedeutet uns der Holocaust heute» (11 manifestazioni con 826 allievi, 8°-10° anno scolastico), incontri con sopr avvissuti all'olocausto (21 manifestazioni con 868 allievi, 8°-10° anno scolastico) e lo spettacolo di teatro «Ich wohne in einem Hühnerhaus» (4 manifestazioni con 310 allievi, 4°-6° anno scolastico).

73. Tra i *progetti di sensibilizzazione contro l'antisemitismo e la negazione dell'olocausto* realizzati dalla *Federazione svizzera delle comunità israelitiche (FSCI)* e dalla *Piattaforma degli ebrei liberali svizzeri (PJLS)* vanno ricordati i seguenti:

- dall'autunno del 2011, la FSCI e la PJLS offrono agli insegnanti della Svizzera tedesca un viaggio di aggiornamento professionale di un giorno ad Auschwitz-Birkenau. Viaggi analoghi sono organizzati da 10 anni dal Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) nella Svizzera romanda. L'obiettivo è duplice: offrire ai pedagoghi la possibilità di farsi un'idea di questo luogo di commemorazione e aiutare gli insegnanti ad affrontare in classe questo delicato capitolo della storia dell'umanità. Il primo viaggio di aggiornamento ad Auschwitz-Birkenau ha avuto luogo nel novembre 2011 con circa 100 partecipanti. Grazie al sostegno della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), nel novembre 2011 è stato possibile organizzare, presso la Fachhochschule Nordostschweiz (PH FHNW Aarau),

anche una giornata di approfondimento per gli insegnanti iscritti al viaggio di Auschwitz;

- dal gennaio 2011, sotto il titolo «Judentum – mehr wissen», la FSCI segnala a organizzazioni e istituti di formazione i nominativi di relatori esperti di ebraismo, degli ebrei in Svizzera, di Israele o di antisemitismo. Nel 2011 è stato possibile organizzare una dozzina di corsi;
- la FSCI si è prefissa il compito di promuovere le conoscenze sull'ebraismo e sulla comunità ebraica in Svizzera. A tale scopo, dalla fine del 2009 pubblica nei suoi «factsheet» informazioni sintetiche e facilmente comprensibili su temi selezionati. I factsheet vengono redatti su mandato della FSCI, sotto la vigilanza di un gruppo di autorevoli specialisti dei settori trattati. Lo scopo dei factsheet è di contribuire a una migliore comprensione della storia, della religione e dei valori ebraici nonché della comunità ebraica in Svizzera in generale.

74. Secondo la FSCI e la PJLS, negli ultimi in Svizzera si osserva la tendenza a limitare la libertà di religione, in particolare nel settore dell'istruzione. In alcuni Cantoni e istituzioni, ad esempio, agli allievi e agli studenti religiosi vengono sempre più spesso negate soluzioni alternative quando un esame cad di shabbat o durante una festa religiosa in cui la religione ebraica vieta di lavorare e scrivere. La *Commissione federale contro il razzismo (CFR)* rileva tale tendenza anche nel divieto di indossare il foulard nelle scuole pubbliche del Cantone di San Gallo.

4. Naturalizzazioni

75. Sulle tematiche che riguardano la naturalizzazione, la Svizzera rimanda alla riserva già formulata nel suo Secondo rapporto del gennaio 2007 e nei Commenti dell'agosto 2008. Conformemente alla dichiarazione interpretativa da essa legittimamente formulata al momento della ratifica della Convenzione-quadro, gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera con la ratifica di questo strumento coprono soltanto le persone di cittadinanza svizzera e che per di più vantano con la Svizzera legami che risalgono indietro nel tempo, solidi e duraturi, e sono animati dalla volontà di salvaguardare insieme ciò che costituisce la loro identità comune. Formalmente, per quanto riguarda la Svizzera, la Convenzione-quadro non protegge dunque i cittadini stranieri ed è soltanto in considerazione dell'interpretazione del campo d'applicazione personale dell'articolo 6 fornita dal Comitato consultivo²⁹ che la Svizzera dà seguito alle constatazioni e raccomandazioni concernenti l'acquisto della cittadinanza svizzera.

76. Per quanto concerne la procedura di naturalizzazione, la situazione giuridica è cambiata dalla fine del secondo ciclo di controlli ad oggi. Il 1° gennaio 2009 è entrata in vigore la modifica del 21 dicembre 2007 (Procedura nel Cantone/Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale) della legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit; RS 141.0). Gli articoli 15a e seguenti della LCit stabiliscono ora che «il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato», e che se è previsto «che una domanda di naturalizzazione sia sottoposta per decisione agli aventi diritto di voto nell'ambito di un'assemblea comunale», gli aventi diritto di voto «possono respingere una domanda di

²⁹ Si tratta della seguente interpretazione: il senso e la lettera dell'articolo 6 della Convenzione-quadro non prevedono una limitazione del campo d'applicazione della stessa ai soli gruppi considerati come minoranza nazionale.

naturalizzazione soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata» (art. 15b LCit). Inoltre, «I Cantoni istituiscono autorità giudiziarie che decidono in ultima istanza cantonale sui ricorsi contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione ordinaria» (art. 50 LCit).

77. A seguito della revisione parziale della LCit, i Cantoni interessati hanno proceduto ai necessari adeguamenti del diritto cantonale o emanato direttive per assicurare il rispetto della legislazione federale. Oggi tutti i Cantoni, tranne due, prevedono l'obbligo di motivazione in caso di decisione negativa di naturalizzazione e il ricorso dinanzi a un tribunale cantonale. Nei due Cantoni rimasti sono attualmente in corso le revisioni della legislazione necessarie per conformare la normativa cantonale al diritto federale.

Dal 2008 la Commissione federale contro il razzismo segnala due casi di rifiuto discriminatorio della naturalizzazione.

Il *Cantone di Soletta* segnala che sulle circa 800 procedure di naturalizzazione all'anno vengono presentati al massimo tre ricorsi contro la decisione di naturalizzazione. Ciò è dovuto, tra l'altro, all'applicazione ottimale dell'obbligo di motivarli.

Nel *Cantone di Zurigo*, la nuova legge cantonale sulla cittadinanza tiene conto dei criteri di adempimento di tale obbligo. La legge non è tuttavia ancora in vigore, poiché contro di essa è stato indetto un referendum. La votazione popolare è prevista per l'11 marzo 2012. La possibilità di ricorso a un tribunale cantonale è garantita già oggi.

Il *Cantone di Argovia* non ha ancora adeguato la legislazione in materia di cittadinanza alle nuove disposizioni del diritto federale. Gli adeguamenti corrispondenti dovrebbero essere adottati con la revisione totale della legge concernente la cittadinanza cantonale e comunale (che entrerà presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2014). Benché la base giuridica cantonale non sia ancora stata adeguata, in caso di rifiuto di una domanda di naturalizzazione è possibile presentare ricorso in virtù del diritto federale.

5. Il dialogo interreligioso

78. Dal 2006, alcuni rappresentanti della Confederazione s'incontrano e dialogano regolarmente con i membri del **Consiglio Svizzero delle Religioni (CdR)**, all'interno del quale sono rappresentate le religioni cristiane, ebraica e musulmana. Il CdR è stato creato per fungere da piattaforma per il dialogo tra le tre religioni e da intermediario con la Confederazione, facilitando la reciproca comprensione tra le diverse comunità religiose.

Lo Stato, le Chiese e le comunità religiose si trovano ad affrontare la sfida comune di promuovere sia la sensibilità per i valori della Svizzera sia la fiducia interculturale e interreligiosa. Il dialogo con le organizzazioni islamiche è particolarmente intenso.

79. Da settembre 2009 ad aprile 2011 l'**Amministrazione federale e i musulmani in Svizzera** si sono confrontati per trovare risposte ai timori e ai pregiudizi nei confronti dell'islam in seno alla società maggioritaria. Questo confronto, che ha permesso di discutere della posizione del Governo svizzero in merito all'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti» (e cioè della raccomandazione di respingere l'iniziativa), dell'immagine dei musulmani presso l'opinione pubblica e della promozione della comprensione reciproca, ha portato all'elaborazione di un rapporto congiunto in cui viene formulato un programma di attività e sono riportate le iniziative in corso per favorire l'integrazione e le pari opportunità dei musulmani nonché per promuovere la coabitazione pacifica delle comunità religiose in

Svizzera. Tra i campi di attività figurano la rappresentanza dell'islam nei media, l'incoraggiamento dei giovani, la compatibilità dell'esercizio della religione con il servizio militare e i programmi di formazione e perfezionamento per gli imam e i responsabili delle comunità. Il confronto prosegue ora tra i vari Dipartimenti federali, i Cantoni e i Comuni, a seconda delle competenze. Attualmente si sta discutendo come impostarlo in futuro.

Da notare anche che nell'ottobre 2010, in seguito al divieto dei minareti, la *Commissione federale contro il razzismo (CFR)* ha organizzato, in collaborazione con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR), un convegno per le comunità musulmane in Svizzera dedicato al tema «Un'organizzazione nazionale musulmana in Svizzera?».

80. Anche *vari Cantoni* sono attivi sul fronte del dialogo interreligioso. Alcuni hanno inserito nel programma della scuola dell'obbligo corsi di culture religiose. Con la materia «religione e cultura», il *Cantone di Zurigo* ha introdotto ad esempio nella scuola dell'obbligo un insegnamento religioso indipendente dalla fede. Ai bambini e agli adolescenti vengono impartite nozioni elementari sulle grandi religioni mondiali. L'insegnamento deve promuovere il rispetto e la comprensione per le persone con un background religioso, culturale e ideologico differente. Il Cantone di San Gallo ha istituito la «Interreligiöse Dialog- und Aktionswoche (IDA)» che dal 2005 ha luogo ogni due anni in settembre. L'IDA, nata su iniziativa del Cantone, è un progetto comune delle seguenti istituzioni e comunità: Cantone di San Gallo, Dipartimento dell'interno, chiesa cattolica ed evangelica riformata del Cantone di San Gallo, Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), Runder Tisch der Religionen St.Gallen e altre comunità religiose.

ARTICOLO 9

1. *Le Parti si impegnano a riconoscere che il diritto alla libertà di espressione di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee nella lingua minoritaria, senza ingerenza delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiere. Nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, le Parti si preoccuperanno, nel quadro del loro sistema legislativo, affinché le persone appartenenti ad una minoranza nazionale non siano discriminate.*
2. *[...]*
3. *Le Parti non ostacoleranno la creazione e l'utilizzazione di mezzi di comunicazione di massa scritti da persone appartenenti a minoranze nazionali. Nel quadro legale della radio sonora e della televisione, esse si preoccuperanno, per quanto possibile e tenuto conto delle disposizioni del primo paragrafo, di accordare alle persone appartenenti a minoranze nazionali la possibilità di creare ed utilizzare i loro propri mezzi di comunicazione di massa.*
4. *Nel quadro del loro sistema legislativo, le Parti adotteranno delle misure adeguate per facilitare l'accesso delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali ai mezzi di comunicazione di massa, per promuovere la tolleranza e permettere il pluralismo culturale.*

Per quanto riguarda **le trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua romancia**, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: « *Le autorità sono invitate a continuare ad analizzare i bisogni dei parlanti romanci in termini di tempo d'antenna e ad assicurarsi che le nuove disposizioni giuridiche siano interamente attuate nella prassi.* »

Riguardo alla **stampa scritta nel Cantone dei Grigioni**, il Comitato consultivo raccomanda quanto segue: «Le autorità dovrebbero proseguire i loro lodevoli sforzi per sostenere la stampa scritta nel Cantone dei Grigioni, in particolare in romancio e in italiano, sfruttando al meglio le possibilità offerte dalle nuove disposizioni legislative nel settore delle lingue.»

In merito al tema **media e nomadi**, il Comitato consultivo raccomanda quanto segue: «Sono attesi sforzi per rispondere più attentamente ai bisogni dei nomadi nel settore dei media, accordando maggiore attenzione alla questione nelle istituzioni interessate in seno alle quali sono rappresentati Confederazione e Cantoni.»

Nessuna di queste raccomandazioni è ripresa nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

1. Programmi radiofonici e televisivi in romancio

81. Il mandato della Società svizzera di radiotelevisione (SRG SSR, emittente svizzera con mandato di servizio pubblico) è definito nella legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV) ed è completato dalla relativa concessione del 28 novembre 2007. A norma della legge, la SSR è tenuta a fornire programmi radiofonici e televisivi completi e di pari valore nelle tre lingue ufficiali (ossia in tedesco, francese e italiano; cfr. art. 24 cpv. 1 lett. a LRTV) e a promuovere la comprensione, la coesione e lo scambio fra le regioni del Paese, le comunità linguistiche, le culture e i gruppi sociali (art. 24 cpv. 1 lett. b LRTV). La legge precisa inoltre che la SSR è tenuta ad allestire almeno un programma *radiofonico* per la Svizzera romancia. Per il resto, la legge delega al Governo svizzero (Consiglio federale) il compito di stabilire i principi volti a considerare ulteriormente le esigenze radiofoniche e televisive di questa regione linguistica (cfr. art. 24 cpv. 2 LRTV). Il Consiglio federale ha quindi sviluppato il mandato di prestazioni nella concessione rilasciata alla SSR. Per quanto concerne il romancio, il Consiglio federale precisa che il programma radiofonico allestito in retoromancio viene diffuso per via terrestre su OUC (onde ultracorte), via T-DAB (Terrestrial – Digital Audio Broadcasting) e via satellite (art. 4 cpv. 3 Concessione SSR). Per quanto riguarda i programmi televisivi, la SSR è tenuta a diffondere trasmissioni in retoromancio nei palinsesti televisivi delle altre regioni linguistiche (cfr. art. 5 cpv. 1 e cpv. 5 Concessione SSR). In concreto, il programma radiofonico e le trasmissioni televisive in retoromancio della SSR sono prodotti dall'unità aziendale «RTR Radiotelevision Svizra Rumantscha» (RTR), che ha sede a Coira.

Mentre il programma *radiofonico* è trasmesso in continuo, le attività della RTR *in ambito televisivo* si concretizzano nella produzione di trasmissioni in retoromancio che vengono inserite nei palinsesti televisivi delle altre regioni linguistiche. In pratica, la *Television Rumantscha* produce in settimana un programma informativo quotidiano sui Grigioni e la Svizzera romancia intitolato «Telesguard». Il programma viene trasmesso dal lunedì al venerdì sul primo canale televisivo in lingua tedesca. L'offerta è completata dalla trasmissione settimanale «Cuntrasts», diffusa la domenica. Un programma informativo dedicato ai bambini e intitolato «Minisguard» viene diffuso il sabato. Queste trasmissioni vengono trasmesse anche sul secondo canale televisivo della Svizzera italiana (RSI La 2) e sono disponibili anche nel sito Internet della RTR (www.rtr.ch). Tra il 2006 e il 2010, il volume dei programmi prodotti dalla televisione è rimasto pressoché invariato (605 ore nel 2006; 578 ore nel 2010).

Tra il 2006 e il 2010, il programma della *Radio Rumantscha (RR)* è stato potenziato (passando da 5467 ore nel 2006 a 8760 ore nel 2010) ed è divenuto un programma completo offerto 24 ore su 24.

Il livello di soddisfazione del pubblico può essere misurato ad esempio sulle base dei due criteri seguenti: le quote di mercato realizzate nei Grigioni e i commenti del Consiglio del pubblico della RTR (organo di collegamento tra i professionisti della RTR e la popolazione). Secondo la RTR, un sondaggio rappresentativo realizzato alla fine del 2010 indica che *Radio Rumantscha* è il primo canale nella propria regione. Il 61% degli ascoltatori lo seguono fedelmente. Tra essi, uno su cinque ascolta il programma per più di due ore nel corso di una normale giornata lavorativa. La quota di mercato rilevata da Radiocontrol/Mediawatch è pari in media al 22% in tutta la regione. In media, i due terzi della popolazione retoromancia seguono i programmi della *Televisun Rumantscha*. Dal canto suo, il Consiglio del pubblico della RTR ha riconosciuto che con i servizi radiofonici, televisivi e in Internet da essa offerti la RTR ha saputo fornire una copertura mediatica notevole durante le elezioni del legislativo e dell'esecutivo cantonale grigionese del 2010. Per rafforzare il legame di prossimità con il proprio pubblico, la RTR ha sviluppato una rete di corrispondenti nelle varie regioni diversificando così l'informazione regionale. Il Consiglio del pubblico ha riconosciuto alla RTR questo valore aggiunto.

82. Questi diversi indicatori dimostrano l'efficacia del sistema adottato per garantire la presenza del retoromancio nei media del servizio pubblico; il Consiglio federale è del parere che le esigenze informative della popolazione retoromancia sono attualmente soddisfatte e quindi non entra in discussione, in particolare per considerazioni di ordine economico, sulla necessità di un'emittente privata regionale che diffonda un programma televisivo completo in retoromancio.

In occasione del rinnovo delle concessioni per i canali radiofonici e televisivi regionali con mandato di prestazione per il biennio 2007-2008, il Consiglio federale ha ridefinito le zone di copertura dei vari media regionali (le nuove zone comprendono generalmente più Cantoni e formano unità economiche e culturali solide), ha stabilito i relativi mandati di prestazione e ha deciso se dovessero o no beneficiare di una quota della tassa di ricezione. Per quanto riguarda i Grigioni, andava mantenuta una televisione regionale che coprisse i Grigioni e le regioni limitrofe, tra cui il Cantone di Glarona, culturalmente legate ai Grigioni³⁰. Al momento di definire le zone è stata realizzata un'ampia consultazione pubblica, nella quale sono state incluse in particolare le autorità cantonali e le associazioni di promozione della cultura e delle lingue retoromancia e italiana. La procedura è sfociata sul rilascio di una concessione, valida fino alla fine del 2019, a TeleSüdOstschweiz. Questa emittente ha l'obbligo di rispettare il plurilinguismo che caratterizza il proprio bacino di diffusione e di tenere adeguatamente conto delle minoranze linguistiche locali, ossia degli utenti di lingua italiana e romancia. L'emittente garantisce dunque una funzione di prossimità nei confronti della popolazione dei Grigioni offrendole un'informazione regionale diversificata. Concretamente, nel 2010 il canale TeleSüdOstschweiz ha prodotto 12 emissioni in romancio della durata di 20 minuti l'una intitolate «Baterlada». Calcolando le repliche, i minuti di programmazione in romancio sono stati complessivamente 4800. Quanto alla lingua italiana, il canale ha prodotto 12 emissioni della durata di 24 minuti l'una intitolate «45 parallelo», il che ha permesso, con le repliche, di offrire un totale di 2400 minuti.

2. Stampa scritta nel Cantone dei Grigioni

83. In virtù della nuova legge sulle lingue, è stata prevista, all'articolo 21 OLing, la concessione di aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione *della lingua romancia* nei media. Il sostegno da parte della Confederazione è circoscritto alla concessione di aiuti

³⁰ Queste concessioni radiotelevisive regionali riguardano anche la minoranza italoфона.

finanziari alle agenzie di stampa, in ispecie all'*Agentura da Novitads Rumantscha (ANR)*. Tutti i media in lingua romancia possono beneficiare delle prestazioni redazionali fornite dall'ANR, il cui mandato consiste tuttavia anzitutto nel considerare le esigenze della stampa scritta.

84. Per quanto concerne la situazione della stampa scritta *in lingua italiana* nei Grigioni, sinora non vi sono stati sviluppi riguardo alla nomina eventuale di un corrispondente italofono a Coira. La questione è strettamente legata alla concessione radiofonica rilasciata a *Radio Grischa* nel 2008. In quell'anno, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha difatti rilasciato una concessione alla *Südostschweiz Radio/TV SA (Coira)* per la realizzazione di un'emittente radiofonica OUC con mandato di prestazioni e con diritto a una quota della tassa di ricezione. Il concessionario era disposto a partecipare al finanziamento del posto di corrispondente italofono a Coira. A seguito di un ricorso pendente dinanzi al Tribunale amministrativo federale presentato da un concorrente, al momento della redazione del presente rapporto la nuova concessione non era ancora entrata in vigore. La nomina di un corrispondente italofono a Coira rimarrà pertanto bloccata in attesa di una decisione definitiva.

3. Media e nomadi

85. Nell'ambito delle discussioni con l'Ufficio federale della cultura, intercorse dalla fine del secondo ciclo di controlli, i nomadi non hanno avanzato rivendicazioni riguardanti eventuali misure di sostegno nel settore dei media.

ARTICOLO 10

1. *Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in privato come in pubblico, oralmente e per iscritto.*
2. *Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, allorché queste persone ne fanno richiesta e quest'ultima risponde ad un reale bisogno, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile, delle condizioni che permettano di utilizzare la lingua minoritaria nei rapporti tra queste persone e le autorità amministrative.*
3. [...].

Per quanto riguarda ***l'impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità federali***, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «Le autorità federali dovrebbero proseguire i loro sforzi per far sì che l'italiano sia sistematicamente utilizzato nelle relazioni con le persone e le istituzioni italofone. Esse dovrebbero continuare ad incoraggiare un maggior impiego dell'italiano orale e scritto in seno all'amministrazione pubblica federale, in modo tale da garantire la parità con le altre lingue ufficiali come previsto dalla legge.»

Per quanto riguarda ***l'impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità dei Cantoni bilingui***, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «Occorre proseguire gli sforzi per attuare le nuove garanzie costituzionali e legislative, in modo da rispondere più

adeguatamente ai bisogni delle persone che risiedono nei Comuni situati lungo la frontiera linguistica. Nel Cantone di Friburgo sarebbe auspicabile adottare una legge sulle lingue.»

Queste due prime raccomandazioni non figurano nella Risoluzione del Comitato dei ministri del 19 novembre 2008.

Per quanto riguarda ***l'impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità nel Cantone dei Grigioni***, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «*Gli sforzi intesi a porre termine al declino dell'utilizzazione ufficiale del romancio e dell'italiano a livello dei Comuni e dei distretti devono proseguire, in particolare mediante l'attuazione piena e completa della nuova legge cantonale sulle lingue e la promozione sistematica dell'impiego di queste lingue nei Comuni plurilingui.*». Questa raccomandazione è ripresa nella terza raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

1. Impiego delle lingue, e in particolare dell'italiano, nelle relazioni con le autorità federali

86. Dalla fine del secondo ciclo di controlli, i posti di traduttore verso l'italiano sono aumentati conformemente all'evoluzione complessiva dei servizi linguistici. Nel 2010 i posti di traduttore verso il francese erano 151, i posti di traduttore verso l'italiano erano 118 (per 95 posti a inizio 2008), quelli verso il tedesco 22 e verso l'inglese 14. Per rispondere alla domanda è aumentato anche il volume delle traduzioni affidate a traduttori esterni nelle varie lingue.

Nel 2010 il *Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)* ha ristrutturato i propri servizio linguistici creando un servizio per la lingua italiana; questa misura ha permesso di completare la struttura organizzativa prevista dall'ordinanza sulla traduzione nell'amministrazione generale della Confederazione (art. 5)³¹ e pertanto ogni Dipartimento dispone ora di un servizio linguistico italiano e di un servizio linguistico francese.

Al fine di rafforzare la presenza dell'italiano nei siti Internet dei Dipartimenti federali e di colmare altre lacune specifiche nell'offerta di testi in lingua italiana, nel 2011 sono stati assegnati 7 posti supplementari di traduttore per la lingua italiana in applicazione della nuova ordinanza sulle lingue (traduzione verso l'italiano). Inoltre, nel 2011 è stato pubblicato un concorso per sette nuovi posti di traduttore per traduzioni dall'italiano o dal francese verso il tedesco. Una parte di questi traduttori è già operativa e gli altri entreranno in funzione entro l'inizio del 2012. Questa misura, destinata a permettere ai dipendenti dell'Amministrazione federale di lavorare nella lingua di loro scelta in applicazione dell'articolo 9 della nuova legge federale sulle lingue³², contribuisce a evitare che in seno all'Amministrazione federale l'italiano sia una lingua di traduzione invece di essere una lingua di lavoro.

87. In seguito alle osservazioni inoltrate dal Cantone Ticino, la Cancelleria federale e in particolare la Divisione italiana dei Servizi linguistici centrali, d'intesa con i servizi linguistici dei Dipartimenti federali, ha riesaminato le varie fasi seguite per *la preparazione dei testi posti in consultazione*, ritoccato la ripartizione dei compiti e rafforzato le misure di controllo al fine di evitare lacune e ritardi nella fornitura dei testi in lingua italiana. Altre misure sono al

³¹ RS 172.081 : cfr. copia in allegato.

³² Art. 9 LLing: «I membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e gli impiegati dell'Amministrazione federale lavorano a scelta in tedesco, francese o italiano».

vaglio nell'ambito dell'ottimizzazione della piattaforma informatica sulla quale è gestita tutta la procedura trilingue seguita per l'elaborazione dei testi normativi (aggiornamento del KAV).

Quanto al presente rapporto, la bozza è stata naturalmente redatta anche in italiano e la corrispondenza riguardante la procedura di consultazione presso i Cantoni è stata anch'essa redatta tanto in italiano quanto in francese e in tedesco.

88. Nel mese di maggio 2009 è stata pubblicata *la Guida per la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale*. La guida è stata inviata a tutte le unità dell'Amministrazione federale, ai Cantoni e alle organizzazioni private interessate.

89. Per quanto concerne le *conoscenze linguistiche del personale federale*, l'articolo 6 capoverso 3 della nuova ordinanza sulle lingue stabilisce che le unità amministrative offrono ai loro impiegati corsi di formazione e perfezionamento linguistici in tedesco, francese e italiano. L'Ufficio federale del personale ha concluso alcuni accordi di collaborazione con due scuole di lingue presenti su tutto il territorio nazionale. I corsi sono offerti in tedesco, francese e italiano. I corsi di italiano hanno avuto grande successo e il loro numero è in forte crescita. Le condizioni per la frequenza dei corsi di lingue sono state semplificate: se risponde a esigenze di servizio, la formazione linguistica è considerata tempo di lavoro e i costi sono assunti dal datore di lavoro. Nel 2014 si procederà a una valutazione della situazione.

90. La questione della *rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione federale* sarà esaminata più avanti, a proposito dell'**articolo 15**.

2. Impiego di una lingua minoritaria nel Cantone di Friburgo

91. Secondo il censimento federale della popolazione del 2000, la popolazione residente nel Cantone di Friburgo è composta in ragione del 63,2 % di francofoni e in ragione del 29,2 % di germanofoni³³.

92. In base a un rapporto elaborato nel marzo 2007, il governo del Cantone di Friburgo ha deciso che non era necessario né opportuno concretizzare il nuovo articolo 6 della Costituzione cantonale del 16 maggio 2004 mediante una legge cantonale sulle lingue. La situazione attuale è infatti soddisfacente, il che non impedisce al governo cantonale di continuare il suo lavoro a favore dell'attuazione di misure concrete che favoriscano la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche cantonali e incoraggino il bilinguismo

93. Il governo del Cantone di Friburgo esamina così le possibilità di sostenere i Comuni che si dichiarano bilingui, situati a cavallo della frontiera linguistica. Oltre che con i fondi cantonali, tali misure potrebbero essere finanziate con gli importi stanziati dalla Confederazione nell'ambito dell'attuazione della legge federale sulle lingue.

³³ Fonte: censimento federale della popolazione 2000, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel. Cfr. la tabella presentata in precedenza al n° 8

3. Impiego delle lingue nelle relazioni con le autorità comunali nel Cantone dei Grigioni

94. In merito al bilancio stilato dal Cantone dei Grigioni riguardo all'applicazione della nuova legge cantonale sulle lingue, si rimanda a quanto esposto in precedenza al capitolo 2, a proposito dell'**articolo 5** della Convenzione-quadro.

95. In merito all'uso delle lingue nei Comuni, il *Cantone dei Grigioni* precisa quanto segue.

Nella maggior parte dei territori, l'uso della lingua si osserva nell'ambito della pubblicazione di documenti ufficiali e nelle consuetudini delle assemblee comunali.

Surselva

In Surselva la prassi nei singoli Comuni è molto eterogenea.

Pubblicazione di documenti ufficiali in romancio: per quanto riguarda la pubblicazione sul foglio ufficiale, la prassi dei Comuni varia. Nei circondari di *Cadi*, *Lugnez* e *Rueun* (senza Obersaxen) i documenti vengono pubblicati praticamente solo in romancio. Nel circondario di *Ilanz* la situazione è diversa. Qui la lingua dipende da chi commissiona la pubblicazione. Se quest'ultima è di competenza della cancelleria, entra in gioco anche la padronanza o meno del romancio da parte della persona responsabile in seno all'amministrazione. Non tutti conoscono a fondo il romancio, neanche nei Comuni di lingua romancia (p. es. *Castrisch*, *Sevgein*). Un'altra peculiarità è che in alcuni Comuni romanci la corrispondenza in materia di edilizia viene scritta solo in tedesco con la motivazione che la legge sulle costruzioni è redatta in tedesco (p. es. *Ruschein*). In molti Comuni la legge sulle costruzioni è stata infatti adottata unicamente in tedesco. A *Castrisch* l'intera raccolta di leggi è in tedesco.

Uso del romancio nell'Assemblea comunale: nella pratica, l'uso dipende dalle conoscenze linguistiche del sindaco. Per quanto noto, nei seguenti Comuni romanci l'assemblea comunale si tiene in romancio: *Riein*, *Sevgein*, *Castrisch*, *Vignogn*, *Duvin*, *Mundaun*, *Schnaus*, *Medel*. A *Medel* e *Vignogn* le osservazioni del sindaco sono formulate in tedesco, mentre gli altri municipali si esprimono in romancio. È possibile che questa prassi si riscontri anche in altri Comuni. A seconda delle conoscenze linguistiche dei municipali, spesso anche le riunioni dell'esecutivo si tengono in tedesco. Può accadere tuttavia che il verbale sia redatto in romancio, a seconda che il verbalista padroneggi o meno la lingua.

Bassa Engadina (Scuol, Ramosch, Tschlin, Zernez)

La lingua ufficiale, gli atti giuridici e le assemblee comunali sono in romancio (Vallader).

Alta Engadina

La lingua ufficiale è prevalentemente il romancio (Puter) o la combinazione romancio/tedesco (*St. Moritz* solo tedesco).

Le assemblee comunali a *Pontresina*, *Samedan* e *St. Moritz* si tengono in tedesco, quelle a *Celerina*, *Sils i.E.* e *Silvaplana* in romancio.

Val Monastero

La lingua ufficiale, gli atti giuridici e le assemblee comunali sono in romancio (Vallader).

Surses

Romancio (salvo *Bivio*, dove domina il tedesco).

Grigioni centrale

Romancio e tedesco in parti pressoché uguali.

Schams

In due Comuni (*Lohn, Mathon*) domina il romancio, negli altri il tedesco.

Bregaglia

Le comunicazioni e le decisioni sono redatte in due lingue. Le assemblee comunali si tengono in italiano.

Calanca/Mesolcina/Poschiavo

Qui domina l'italiano.

ARTICOLO 12

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

Per quanto attiene alla **promozione della conoscenza delle lingue nazionali e la questione dell'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue**, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «*Le autorità cantonali sono invitate a proseguire i loro sforzi volti ad assicurare una rapida armonizzazione intercantonale dell'insegnamento linguistico senza indebolire l'insegnamento delle lingue nazionali. Occorre anche intensificare le misure per rendere attenti alla necessità di promuovere il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi*». Questa raccomandazione è stata ripresa nella quinta raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

Per quanto riguarda invece **la promozione della lingua e della cultura dei nomadi**, il Comitato consultivo emette due raccomandazioni: «*La Svizzera dovrebbe continuare i suoi sforzi per promuovere la lingua e la cultura dei nomadi con diversi progetti educativi svolti in stretta collaborazione con le persone interessate e tenendo debitamente conto dei diversi punti di vista rappresentati in seno alla comunità Jenisch.*»

«*Le misure destinate ad agevolare la frequenza scolastica regolare dei figli dei nomadi che praticano un modo di vita itinerante dovrebbero essere mantenute e, se necessario, sviluppate. Dovrebbe essere accordata un'attenzione costante al rafforzamento della comprensione da parte delle autorità scolastiche e degli allievi della popolazione residente.*» La raccomandazione è stata ripresa nella settima raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

1. Armonizzazione dell'insegnamento delle lingue e promozione del plurilinguismo di docenti e allievi

96. L'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria («Concordato HarmoS»), che disciplina in particolare l'insegnamento delle lingue tra cui una seconda lingua nazionale, è entrato in vigore il 1° agosto 2009 nei Cantoni che l'hanno accettato, dopo che nell'aprile 2009 erano stati depositati i 10 strumenti di ratifica richiesti come minimo per la sua entrata in vigore. Nei Cantoni sono stati promossi vari referendum contro la ratifica del Concordato HarmoS. Alcuni di essi non sono riusciti (p. es. in Ticino), altri sono stati respinti (p. es. a Berna e Friburgo, Cantone dove il progetto era stato accettato a larga maggioranza dal parlamento). Il Concordato HarmoS è stato tuttavia respinto in sette Cantoni (Lucerna, Grigioni, Nidvaldo, Turgovia, Svitto, Uri e Zugo). Ad oggi tutti i Cantoni della Svizzera francese hanno approvato il concordato senza referendum, ad eccezione del Cantone di Friburgo. A oggi i Cantoni che vi hanno aderito sono 15. La procedura di adesione è tuttora in corso in quattro Cantoni.

I Cantoni che hanno aderito al Concordato HarmoS hanno sei anni di tempo, vale a dire al più tardi fino all'inizio dell'anno scolastico 2015/2016 (31 luglio 2015) per introdurre gli elementi ancora mancanti previsti dal Concordato. La scadenza fa stato anche per i Cantoni aggiuntisi soltanto in un secondo tempo, ossia dopo il 1° agosto 2009. Trascorsa questo termine (31 luglio 2015), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) tratterà un bilancio definitivo dell'armonizzazione nei Cantoni dei parametri citati dalla Costituzione federale. Nel marzo 2011, l'Assemblea plenaria della CDPE ha deciso di procedere come segue: inviterà i Cantoni che non hanno aderito al Concordato HarmoS a far valere entro la fine del 2014 le loro riserve sull'armonizzazione di questi parametri.

97. L'armonizzazione della scuola dell'obbligo è entrata in una fase decisiva al momento in cui, nel giugno 2011, i direttori cantonali della pubblica educazione hanno approvato **gli obiettivi formativi nazionali sotto forma di competenze fondamentali** da acquisire in quattro materie principali, in particolare **per la lingua di scolarizzazione e le lingue straniere**. Si tratta delle conoscenze che gli allievi devono aver acquisito al termine del 4°, 8° e 11° anno di scuola obbligatoria (all'8° e 11° anno o per le lingue straniere)³⁴. Il controllo sarà effettuato mediante indagine campionaria. Benché non rappresentino né la totalità del programma della scuola dell'obbligo né la totalità del programma delle discipline in questione, le competenze fondamentali costituiscono in un certo senso il fulcro dell'insegnamento scolastico, vale a dire le attitudini, le capacità e le conoscenze fondamentali, essenziali per il prosieguo del percorso formativo, che gli allievi devono acquisire in quattro discipline. Le competenze fondamentali sono integrate nei nuovi piani di studio regionali già disponibili (Plan d'étude romand, PER) o in preparazione (Lehrplan 21 per i Cantoni di lingua tedesca, programma ticinese), che definiscono la totalità degli obiettivi didattici.

Da notare che tra i Cantoni che non hanno aderito ad HarmoS, alcuni – come *Turgovia* – s'ispirano tuttavia alla sua strategia principale e ai suoi obiettivi per le lingue. L'insegnamento delle lingue straniere al quinto anno della scuola elementare è in linea con la strategia dei Cantoni della Svizzera centrale e orientale.

98. In applicazione della nuova legge federale sulle lingue e della strategia per l'insegnamento delle lingue del Concordato HarmoS, negli ultimi anni **vari Cantoni** hanno sviluppato **misure positive per favorire il plurilinguismo degli insegnanti e degli allievi**.

³⁴ I due anni di scuola dell'infanzia sono inclusi nella scuola dell'obbligo.

Il nuovo percorso d'insegnamento «filière bilingue» elaborato nell'agosto 2010 dalla città *bilingue di Bienne* (Canton Berna), la più grande città bilingue della Svizzera, costituisce un buon esempio di promozione del plurilinguismo. Esso si fonda sul principio dell'"immersione reciproca". Ogni classe è composta in parti eguali da alunni germanofoni, francofoni e allogloti. L'insegnamento è impartito nelle due lingue. Inoltre, gli allievi s'impraticiscono nelle due lingue non soltanto durante le ore dedicate ai corsi, bensì anche durante le ricreazioni. Il *Cantone di Berna* ha avviato questa strategia d'insegnamento bilingue generalizzato a livello di scuola dell'infanzia nell'agosto 2010. Nelle classi incluse nel progetto, la metà delle unità didattiche è insegnata in tedesco e l'altra metà in francese (immersione). Anche i bambini di lingue straniera vengono integrati, scelgono la lingua d'insegnamento che preferiscono e l'orario corrispondente. Nell'agosto 2012 saranno scolarizzati i primi bambini del progetto «*filière bilingue*». La griglia delle lezioni sarà adeguata in modo da corrispondere sia all'orario di riferimento del 1° anno che al principio dell'immersione, secondo cui il 40-50 per cento dell'orario complessivo è impartito nella lingua partner. La griglia delle lezioni per gli allievi francofoni si distinguerà quindi da quella degli allievi germanofoni. L'insegnamento per immersione comprende discipline specifiche. Non vi rientrano per contro le materie francese o tedesco e la matematica.

99. Per quanto concerne la promozione del plurilinguismo si può anche citare ad esempio il *Cantone bilingue di Friburgo*, che nel 2009 ha elaborato *una strategia cantonale per l'insegnamento delle lingue* attualmente. Questa strategia di portata globale rappresenta un approccio inedito nella Svizzera francese. Essa si inserisce in particolare nel quadro dell'attuazione del Concordato HarmoS (introduzione dell'inglese a partire dal 5° anno di scuola elementare, e cioè dal 7° anno di scuola dell'obbligo) e della nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche, la quale prevede misure a sostegno delle iniziative adottate nei Cantoni plurilingui. Il concetto elaborato dal Cantone di Friburgo introduce novità quali l'insegnamento precoce (a partire dalla scuola materna) e il sistematico interessamento per altre lingue e culture, moduli facoltativi di insegnamento bilingue (francese-tedesco) a tutti i livelli di scolarità e un sostegno alle classi bilingui (francese-tedesco), inizialmente nel grado secondario I e quindi nella scuola elementare e nella scuola materna. Nelle classi bilingui, l'insegnamento dovrebbe essere impartito nell'altra lingua almeno per il 30% delle materie. Al traguardo del 2013 dovrebbe essere stata introdotta una classe bilingue in ogni ciclo di orientamento (grado secondario I) del Cantone. Il sostegno alle classi bilingui riguarda anche il grado secondario II e punta a superare l'obiettivo del 15% di maturità bilingui.

L'obiettivo, che si rivelerebbe d'altronde poco realistico, non è di rendere gli allievi bilingui o multilingui al termine della scolarità, bensì di puntare all'acquisizione di due lingue utili, utilizzabili e utilizzate, a complemento della lingua madre o della lingua locale, suscitando al contempo nell'allievo la voglia di continuare la propria formazione linguistica una volta terminata la scuola. La strategia, adottata nell'ottobre 2010 dal parlamento cantonale, si trova attualmente nella prima fase di attuazione.

100. Un altro esempio di promozione del plurilinguismo è quello del *Cantone francofono del Giura*, che istituisce progressivamente, dai primi anni di scuola al grado terziario, una strategia per la promozione dell'apprendimento del tedesco e l'intensificazione degli scambi con la regione germanofona basilese. Questa politica è attuata mediante il rafforzamento dell'apprendimento del tedesco, offerte di scambio e di stage linguistici nonché strutture bilingui nelle divisioni liceali e commerciali del secondario II.

101. In questo contesto va menzionato anche il *Cantone germanofono di San Gallo*, dove in tutte le scuole medie è promosso lo scambio di allievi tra le regioni linguistiche (scuola svizzera di Roma e licei partner nella Svizzera romanda). Alla Kantonsschule am Burggraben di San Gallo viene inoltre sperimentata la maturità bilingue in francese.

2. Promozione della lingua e della cultura dei nomadi per mezzo di progetti educativi

102. Nell'ambito della conferenza sulla situazione dei nomadi tenutasi a Berna il 7 aprile 2011, *gli Jenisch* hanno dichiarato, *per voce dei loro rappresentanti in seno al consiglio di fondazione della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»*, che la salvaguardia del modo di vivere dei nomadi svizzeri dipende dalla comprensione delle giovani generazioni della popolazione maggioritaria. L'insegnamento nella scuola pubblica dovrebbe portare non solo sui vari aspetti della cultura predominante, ma comprendere anche quelli delle comunità minoritarie della società svizzera. La storia – in particolare «l'Oeuvre des enfants de la grand-route» – e la cultura dei nomadi dovrebbero essere integrate nei piani di studio dei vari livelli scolastici. La sensibilizzazione della maggioranza alla situazione dei nomadi dovrebbe avvenire prima di tutto a scuola.

103. *La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»* condivide questa opinione e come già esposto in precedenza (cfr. *supra*, ad art. 6, cap. 1), ha in progetto di fornire agli insegnanti, mediante un sito Internet, materiale didattico sulla storia e la cultura dei nomadi in Svizzera.

104. La *Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)* rileva in proposito di non avere alcuna competenza sui contenuti della formazione. I programmi sono di responsabilità dei Cantoni. La sensibilizzazione sulla lingua e sulla cultura dei nomadi mediante progetti educativi potrebbe essere realizzata con attività in ambiti o discipline differenti, integrate nei piani di studio.

105. Per quanto riguarda *la storia dei nomadi*, va fatta menzione del *Programma nazionale di ricerca intitolato «Integrazione ed esclusione» (PNR 51)*, realizzato tra il 2002 e il 2006 e costituito da 37 progetti sostenuti con un contributo di 12 milioni di franchi, tre dei quali consacrati alla storia e alla discriminazione degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom in Svizzera. Grazie a questo programma sono state pubblicate due importanti ricerche dalle quali in seguito sono nate alcune esposizioni dedicate all'argomento:

- dalla ricerca intitolata «Puur und Kessler, Sesshafte und Fahrende in den Bündner Gemeinden» è nata l'omonima esposizione presentata al Museo retico di Coira dal settembre 2008 al gennaio 2009. L'esposizione ha puntato i riflettori sulle relazioni tra la popolazione sedentaria e i nomadi o gli Jenisch, particolarmente numerosi nei Grigioni, suscitando grande attenzione da parte dell'opinione pubblica e fornendo un contributo prezioso alla sensibilizzazione sulla minoranza nomade;
- la ricerca «Von Menschen und Akten, Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute» darà vita a un'esposizione sullo stesso tema che sarà presentata a Zurigo dal mese di aprile al mese di giugno 2012; l'esposizione metterà in evidenza i processi istituzionali di esclusione presentando il caso dell'«Opera assistenziale per i bambini della strada» negli anni tra il 1926 e il 1973.

106. Per quanto riguarda la sensibilizzazione delle giovani generazioni alla cultura dei nomadi, va menzionato anche il documentario «Jung und Jenisch» realizzato nel 2010; il documentario presenta la vita quotidiana di quattro giovani nomadi fieri della loro cultura che vogliono seguire una vita itinerante.

3. Scolarizzazione dei figli dei nomadi

107. Attualmente i nomadi si dichiarano in genere soddisfatti della situazione che prevale nei singoli Cantoni per quanto riguarda la scolarizzazione dei loro bambini. Non considerano opportuna l'adozione di misure di sostegno specifiche quali l'istituzione di assistenti scolastici nelle aree di transito per aiutare bambini e genitori a seguire l'insegnamento a distanza. Si tratta di una soluzione difficilmente praticabile, dal momento che le famiglie che si fermano nelle aree di transito non parlano la stessa lingua: alcuni bambini sono germanofoni, altri francofoni.

L'associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» ha reso attenti i propri membri alle strutture e alle misure di sostegno esistenti nei diversi Comuni, in particolare per i compiti a casa, affinché possano usufruirne nel migliore dei modi. Anche la *Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)* ritiene che convenga avvalersi delle strutture di aiuto esistenti.

La maggior parte dei Cantoni non ha nulla da obiettare sulla scolarizzazione dei bambini nomadi. A Cazis, nel *Cantone dei Grigioni*, i bambini che risiedono nell'area di stazionamento con i loro genitori già da vari anni sono perfettamente integrati nella scuola comunale e i loro insegnanti non hanno con loro più problemi che con gli altri allievi. Spesso gli insegnanti non sanno neppure che si tratta di nomadi.

Dal canto suo, la *Commissione federale contro il razzismo (CFR, commissione extraparlamentare)* propone comunque che si cerchino soluzioni, insieme all'Associazione «Radgenossenschaft der Landstrasse» e ad altre organizzazioni Jenisch, per consentire ai figli dei nomadi di conseguire titoli scolastici adeguati: tra le varie possibilità vi sono strumenti on line o «scuole itineranti» sul modello di quelle create in alcuni Länder tedeschi. Per la CFR vanno adottate misure per sostenere la scuola a distanza, la cui responsabilità non deve spettare unicamente ai genitori. Queste proposte sono sostenute dal *Cantone di Berna* che non è tuttavia ancora riuscito a conciliare stile di vita nomade e frequenza scolastica con un diploma equivalente. La presenza irregolare a scuola dei bambini nomadi non è facile da gestire e pone alle scuole problemi organizzativi. In passato, nel *Cantone di Berna* la scolarizzazione dei bambini nomadi ha creato difficoltà concrete nella città di Berna e nel Comune di Wynau. Nel corso dell'anno scolastico 2011/2012, nella città di Berna 20 bambini dell'area di stazionamento di Buech hanno frequentato la scuola di Oberbottigen (1°-6° anno). A Wynau 12 bambini hanno frequentato la scuola elementare e media. I bambini nomadi vanno a scuola d'inverno per 4-6 mesi in sedi selezionate. Spesso l'arrivo e la partenza degli allievi avvengono senza preavviso o senza alcuna intesa con le scuole. Le prescrizioni della scuola concernenti le assenze e le vacanze non sono sempre rispettate, il che provoca una notevole agitazione nelle classi. In assenza di disposizioni giuridiche sulla scolarizzazione dei bambini nomadi, i Comuni e le scuole devono adottare norme sull'obbligo di andare a scuola. La città di Berna ha elaborato a questo proposito nel 2005, assieme al comitato dei nomadi e alla «Radgenossenschaft der Landstrasse», una convenzione sull'obbligo scolastico che costituisce parte integrante del rapporto di affitto dell'area di stazionamento e il cui mancato rispetto può portare alla disdetta di tale rapporto.

108. Nel sito Internet della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» gli insegnanti possono trovare informazioni su materiale scolastico gratuito adatto alle esigenze dei bambini nomadi (schede di lavoro, CD ecc.). Il progetto è stato sviluppato da una scuola del circondario di Berna-Bümpliz, sul cui territorio sorge un'area di sosta. Il materiale può essere ordinato gratuitamente presso la scuola di Oberbottigen.

Nel 2009 un gruppo di lavoro di questo circondario ha elaborato, in collaborazione con rappresentanti della locale comunità di nomadi e un rappresentante del consiglio di fondazione, una strategia scolastica per i figli dei nomadi. Il principale frutto di questo lavoro è un curriculum che si basa sul piano di studi cantonale in vigore.

Alcuni Cantoni hanno fatto notare che questi progetti elaborati a Berna meriterebbero di essere armonizzati ed estesi a tutti i Cantoni.

4. Rappresentazione della storia e della cultura ebraica nei programmi scolastici

109. In occasione del secondo ciclo di controlli, i rappresentanti della comunità ebraica hanno manifestato la loro soddisfazione per il contenuto dei programmi scolastici riguardo alla loro storia, alla loro cultura e alla loro religione.

Per quanto concerne i progetti pedagogici condotti negli istituti scolastici di diversi Cantoni per compiere opera di sensibilizzazione sull'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto, si rimanda alle informazioni fornite al riguardo a proposito dell'**articolo 6**, al capitolo 3.

ARTICOLO 14

- 1. Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di apprendere la sua lingua minoritaria.*
- 2. Nelle aree geografiche di insediamento rilevante o tradizionale delle persone appartenenti a minoranze nazionali, se esiste una sufficiente domanda, le Parti si sforzeranno di assicurare, in quanto possibile e nel quadro del loro sistema educativo, che le persone appartenenti a queste minoranze abbiano la possibilità di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua.*
- 3. Il paragrafo 2 del presente articolo sarà messo in opera senza pregiudizio dell'apprendimento della lingua ufficiale o dell'insegnamento in questa lingua.*

Riguardo **all'insegnamento dell'italiano al di fuori dei Cantoni del Ticino e dei Grigioni**, il Comitato consultivo emette la seguente raccomandazione: «Le autorità competenti dovrebbero portare avanti i loro sforzi di promozione del plurilinguismo attraverso il processo di armonizzazione dei criteri d'insegnamento delle lingue nella scuola dell'obbligo. Una volta esaminati dettagliatamente i bisogni, le autorità sarebbero in grado di completare l'offerta esistente di corsi opzionali d'italiano al di fuori delle zone dove questa lingua è parlata tradizionalmente. In questo senso, potrebbero essere prese misure complementari per raccogliere dati statistici più consistenti relativi all'offerta di corsi di lingua e all'utilizzo che ne è fatto nella prassi». Questa raccomandazione è riportata nella quinta raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

In merito alla **lingua d'insegnamento nei Cantoni bilingui**, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «*Le autorità dovrebbero continuare a dare prova di flessibilità nelle decisioni individuali permettendo ai bambini di beneficiare di un insegnamento nell'altra lingua ufficiale proposto da un Comune vicino. Si dovrebbe proseguire negli sforzi per incoraggiare il plurilinguismo nell'ambito educativo.*»

In merito alla **lingua d'insegnamento nel Cantone dei Grigioni**, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «*Si dovrebbe perseverare negli sforzi intrapresi per rafforzare la posizione dell'italiano e del romancio quali lingue d'insegnamento nei Comuni in questione. Per mettere in atto le nuove garanzie legislative tenendo conto debitamente della situazione globale delle lingue nel Cantone dei Grigioni è necessario un dialogo regolare tra le autorità cantonali e comunali.*»

1. Corsi di italiano al di fuori dei Cantoni del Ticino e dei Grigioni nell'ambito della scuola obbligatoria

110. Le autorità federali riconoscono il diritto di imparare la propria lingua minoritaria, in particolare nell'ambito della scuola dell'obbligo. Capiscono il desiderio degli italofoeni che vivono al di fuori delle loro tradizionali aree di insediamento di poter imparare la propria lingua nel contesto del sistema educativo e dei programmi scolastici cantonali. Sebbene l'articolo 14 paragrafo 1 della Convenzione-quadro non richieda interventi positivi da parte dello Stato, l'attuazione del Concordato HarmoS nei Cantoni dovrebbe comunque venire incontro a questo desiderio della minoranza italofoena. Il Concordato prevede difatti l'obbligo di proporre un'offerta adeguata di corsi facoltativi di una terza lingua nazionale nel corso della scolarità obbligatoria. Un possibile modello di offerta facoltativa, in particolare per l'italiano, è stato elaborato nell'ambito di un progetto del Fondo nazionale (PNR 56). Si tratta del progetto «Italiano Subito – Curriculum minimo di italiano» realizzato dal Cantone Ticino (cfr. in proposito *supra ad art. 5, cap. 1, n. 30*), coadiuvato dalla CDPE e sovvenzionato dalla Confederazione (Ufficio federale della cultura). L'idea del progetto è la seguente: sfruttando le risorse linguistiche e strategiche già acquisite, durante una settimana intensiva gli allievi, di età compresa tra 12 e 14 anni, assimilano nozioni fondamentali della lingua italiana. A tal fine è stato elaborato un programma incentrato sulle conoscenze di base per la comunicazione in italiano. Ad avere ripercussioni favorevoli sulla motivazione degli allievi sono soprattutto la concentrazione dell'insegnamento linguistico su un'intera settimana (a differenza di una formula con due-tre lezioni settimanali) e il primato dell'insegnamento orale, che dà maggior peso alla capacità di comunicare che non alla correttezza formale.

111. La situazione è evoluta in alcuni Cantoni, dove, secondo quanto constatato dal Comitato consultivo, vi erano delle lacune nelle possibilità di apprendere l'italiano durante la scuola dell'obbligo o addirittura non vi era nessuna possibilità di seguire corsi facoltativi di italiano prima della fine della scuola dell'obbligo. Nel *Cantone di Friburgo*, a proporre l'italiano come materia facoltativa sono attualmente otto scuole del ciclo di orientamento tedesco (secondario I) e quattro scuole secondarie francofone; la situazione è tuttavia fluttuante da un anno all'altro e dipende dal numero di iscritti. Nei *Cantoni di Sciaffusa e Glarona*, la problematica è la stessa: l'italiano è una materia facoltativa del grado secondario I, ma il suo insegnamento rimane dipendente dalla domanda. Nel *Cantone di Ginevra*, dove finora l'italiano non era insegnato nella scuola dell'obbligo, sarà proposto in modo opzionale agli allievi del grado secondario I a partire dall'autunno del 2012, in applicazione di HarmoS.

Nel *Cantone di Obvaldo*, dove l'italiano è una materia facoltativa nell'ambito della scuola dell'obbligo, attualmente nessun Comune offre corsi, per mancanza di domanda.

112. Il *Cantone di Zurigo* ricorda l'importanza dei corsi LCO: ogni anno 2500 allievi frequentano quelli di lingua e cultura italiana offerti dallo Stato italiano nell'ambito della scuola dell'obbligo.

113. Per il momento non vi sono dati statistici sull'insegnamento dell'italiano al di fuori dei Cantoni Ticino e Grigioni. Per la *CDPE* è impossibile determinare se sia ipotizzabile una valutazione dell'«offerta appropriata d'insegnamento facoltativo della terza lingua nazionale» (HarmoS).

Per il *Cantone del Ticino* è indispensabile monitorare l'applicazione della disposizione del Concordato HarmoS concernente l'offerta di una terza lingua nazionale durante la scuola dell'obbligo da parte dei Cantoni germanofoni e francofoni. Spetta alla *CDPE* assicurare tale monitoraggio, parallelamente all'elaborazione dei piani di studio.

114. L'associazione «*Pro Grigioni italiano*» («*PGI*») ritiene che l'offerta di corsi d'italiano non corrisponda alla domanda e prende posizione come segue:

la *PGI* sta redigendo una perizia giuridica per determinare se la legge federale sulle lingue sia una base sufficiente per chiedere allo Stato l'insegnamento bilingue (e non solo corsi facoltativi in italiano come previsto da HarmoS). L'esperienza positiva fatta nella città di Coira e in altre città con questo tipo d'insegnamento è infatti l'unica garanzia per impedire che gli italofoni al di fuori della Svizzera italiana perdano la loro matrice linguistica e culturale.

2. Lingua d'insegnamento primario e lingue insegnate nei Cantoni bilingui

115. Per quanto riguarda la strategia «*filière bilingue*» del Cantone di Berna e **della città di Bienne** si rimanda alle spiegazioni fornite in precedenza, *ad* articolo 12.

116. Dall'introduzione dell'articolo 9a nell'ambito della revisione delle legge bernese concernente la scuola dell'obbligo (*Volksschulgesetz, VSG*), nel 2008, nel Cantone di Berna sussistono le seguenti possibilità: le commissioni scolastiche possono autorizzare l'altra lingua ufficiale come lingua d'insegnamento in singole materie, se gli insegnanti dispongono delle qualifiche necessarie. La direzione dell'educazione stabilisce le condizioni quadro per l'insegnamento nell'altra lingua ufficiale nel piano di studio. La città di Bienne ha introdotto l'insegnamento bilingue a livello di scuola dell'obbligo nell'ambito del progetto «*filière bilingue*» in base all'articolo 9a *VSG*. Il Comune di Evilard sta valutando un progetto analogo.

Il 24 settembre 2000, nel *Cantone di Friburgo* è stata respinta di misura, con il 50,41 per cento dei voti, una revisione della legge scolastica che prevedeva l'organizzazione, in tutti i circondari scolastici del Cantone, di un insegnamento di alcune materie nell'altra lingua, oltre ai corsi di lingua (insegnamento per immersione). Le uniche misure che è stato possibile realizzare sono state pertanto quelle non sottoposte al voto. La questione delle classi bilingui è tuttavia stata riconsiderata nell'ambito della strategia d'insegnamento delle lingue adottata nell'ottobre 2010 (cfr. *supra*, *ad* art. 12, n. 2) con l'obiettivo di incoraggiare la creazione di classi bilingui senza imporla, di proporre varie modalità organizzative che tengano conto della composizione degli allievi secondo le loro conoscenze linguistiche e le contingenze locali, segnatamente le competenze degli insegnanti, di realizzare questa strategia innanzitutto nei cicli di orientamento (secondario I), che meglio si prestano a tale scopo per

la varietà degli insegnanti, e di estendere tale offerta all'intera scuola dell'obbligo, a seconda dell'interesse e dei risultati ottenuti. L'attuazione della strategia ha già portato i suoi frutti: all'inizio dell'anno scolastico 2011/12 sono infatti state aperte le prime classi bilingui nelle scuole del ciclo di orientamento di Morat e La Tour-de-Trême.

117. In virtù dell'articolo 21 della nuova legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (OLing), la Confederazione concede ai Cantoni plurilingui (ossia ai Cantoni di Berna, Friburgo, Grigioni e Vallese) aiuti finanziari per l'adempimento dei loro compiti speciali. L'articolo 17 dell'ordinanza sulle lingue (OLing) precisa quali sono questi compiti speciali. I Cantoni realizzano progetti che puntano sia a rafforzare il bilinguismo nell'amministrazione cantonale e nelle relazioni con le autorità comunali e la popolazione, sia a promuovere il plurilinguismo nell'insegnamento. L'articolo 17 OLing enumera esaustivamente gli ambiti nei quali i Cantoni possono richiedere aiuti finanziari per l'adempimento dei loro compiti speciali di Cantone bilingue. Gli ambiti della promozione del plurilinguismo nel settore dell'insegnamento sono quelli che riguardano:

- l'acquisto di sussidi didattici per l'insegnamento delle lingue;
- la formazione e il perfezionamento linguistico dei docenti;
- progetti di promozione dell'apprendimento di una lingua nazionale attraverso un insegnamento bilingue a tutti i livelli scolastici;
- progetti di promozione della frequenza di lezioni in un'altra lingua ufficiale del Cantone in tutti i gradi di formazione;
- progetti per la promozione dell'apprendimento in rete (e-learning).

Non va comunque dimenticato che gli aiuti concessi dalla Confederazione nel campo della formazione sono sempre secondari e che l'insegnamento delle lingue è di competenza dei Cantoni.

3. Lingua d'insegnamento e lingue insegnate nel Cantone dei Grigioni

118. In merito all'**insegnamento bilingue**, il *Cantone dei Grigioni* rileva quanto segue:

L'articolo 18 capoverso 2 LCLing disciplina l'assegnazione dei Comuni ai Comuni monolingui e plurilingui analogamente alle disposizioni sulle lingue ufficiali. Secondo l'articolo 20 capoverso 2 LCLing, nei Comuni plurilingui e nei Comuni di lingua tedesca il governo può, autorizzare su richiesta del Comune la conduzione di una scuola popolare bilingue.

Dall'entrata in vigore della legge cantonale sulle lingue, solo un Comune plurilingue e un Comune di lingua tedesca hanno optato per una scuola bilingue (romancio/tedesco): *Ilanz* (dall'anno scolastico 2008/2009) e *La Punt-Chamues-ch* (dall'anno scolastico 2009/2010). Altri due consorzi scolastici dell'Alta Engadina stanno pianificando l'introduzione di una scuola bilingue (con i Comuni di *Silvaplana*, *Champfèr*, *Segl/Sils im Engadin*).

Nel dicembre 2009, i Comuni di lingua tedesca di *Surava* e *Alvaneu*, che appartengono al consorzio scolastico di Innerbelfort, hanno deciso di offrire come seconda lingua l'italiano invece del romancio.

119. Quanto ai **cambiamenti della lingua d'insegnamento** nei Comuni dal 2008 a questa parte, il *Cantone dei Grigioni* parte precisa quanto segue:

Dall'anno scolastico 2008/09, accanto alla scuola di lingua tedesca con insegnamento in romancio come seconda lingua il Comune di *Ilanz* (che aveva optato per il tedesco) ha

anche una scuola elementare bilingue tedesco/romancio (scuola bilingua) e propone così una preziosa offerta supplementare per i numerosi allievi di lingua romancia.

Nel Comune di *La Punt-Chamuesch* si è realizzato il passaggio da una scuola di lingua romancia a una bilingue (romancio/tedesco).

I Comuni di *Surava* (30% di romanci) e *Alvaneu* (32% di romanci) hanno cambiato lingua ufficiale dal romancio al tedesco già prima dell'entrata in vigore della legge cantonale sulle lingue. Di conseguenza, secondo la disposizione transitoria dell'articolo 27 LCLing non si applicano le disposizioni sulle lingue ufficiali e scolastiche dei Comuni. La seconda lingua d'insegnamento nei Comuni di *Surava* e *Alvaneu* è l'italiano, mentre il romancio è offerto come materia supplementare.

120. In merito alla **graduale introduzione del rumantsch grischun come lingua di alfabetizzazione**, occorre ricordare quanto segue:

il rumantsch grischun come lingua standard è stato creato nel 1982 partendo dai diversi idiomi romanci. Dal 2001 il rumantsch grischun è lingua ufficiale del Cantone dei Grigioni; a partire dall'anno scolastico 2007/2008 è utilizzato nelle prime scuole retoromance come lingua di alfabetizzazione. Su proposta del Governo cantonale, nel mese di agosto 2003 il Gran Consiglio retico ha deciso che a partire dal 2005 avrebbe pubblicato strumenti didattici soltanto in rumantsch grischun come lingua standard. Il progetto «Rumantsch grischun nella scuola» prevede la sostituzione dei cinque idiomi sinora utilizzati con un'unica lingua scritta comune, ossia la lingua standard rumantsch grischun. L'obiettivo consiste nel mettere a disposizione strumenti didattici aggiornati e interessanti per tutte le materie di insegnamento e nel rafforzare in generale la presenza del romancio nello scritto. Per quanto concerne la lingua parlata, si continuerà a coltivare la lingua tradizionalmente utilizzata a livello locale. Sinora il rumantsch grischun è stato adottato come lingua di alfabetizzazione nei seguenti Comuni:

- **Val Müstair** (Müstair, Sta. Maria, Valchava, Fuldera, Tschier, Lü); a partire dall'anno scolastico 2007/2008 (controprogetto all'iniziativa, depositato con 450 firme);
- **Grigioni centrale:** Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera; a partire dall'anno scolastico 2007/2008;
- **Surselva:** Trin, Laax, Falera; 2007/2008. Mundaun (Flond e Surcuolm), Schluein, Pitasch, Riein, Sevgein, Castrisch, Luven, Duvin; 2008/2009. Sagogn, Rueun, Siat, Pigniu, Vuorz, Andiast; a partire dall'anno scolastico 2009/2010.

Nei tradizionali territori di lingua romancia (Val Müstair, Engadina, Alta Surselva e Val Lumnezia), nei quali il romancio ha tradizionalmente profonde radici, si è formata una grande resistenza contro l'alfabetizzazione in rumantsch grischun. In un Comune pioniere della Val Müstair che ha introdotto il rumantsch grischun come lingua di insegnamento è pendente un'iniziativa popolare (sostenuta da 450 firme) per la reintroduzione del vallader, ossia dell'idioma regionale, come lingua d'insegnamento. La Costituzione comunale dovrebbe essere modificata di conseguenza. In Engadina e nell'Alta Surselva è stata costituita un'associazione denominata «Pro Idioms», alla quale hanno aderito circa 3650 cittadini. I fautori del rumantsch grischun hanno lanciato un contromanifesto denominato «Pro Rumantsch», che sinora ha raccolto il sostegno di circa 1200 cittadini. L'obiettivo di «Pro Idioms» è quello di conservare e promuovere gli idiomi romanci in ambito scolastico attraverso l'insegnamento fondato su strumenti didattici idiomatichi. I membri dell'associazione si appellano al diritto all'insegnamento nella loro lingua, iscritto nella Costituzione federale e nella Costituzione cantonale.

L'ultimo aggiornamento apportato dal *Cantone dei Grigioni* è il seguente: il progetto di revisione totale della legge scolastica, contrariamente alla decisione del 2003, prevede che i sussidi didattici designati come obbligatori dal governo siano prodotti anche negli idiomi (art. 34 cpv. 4 del progetto di legge scolastica). I sussidi didattici obbligatori sono segnatamente quelli destinati all'insegnamento della lingua della scuola e della matematica. Questo progetto del governo potrà tuttavia essere realizzato concretamente solo dopo che il parlamento cantonale avrà adottato le decisioni corrispondenti (base giuridica). Inizialmente il progetto di legge avrebbe dovuto essere trattato dal parlamento nella sessione di ottobre 2011, ma è slittato a data da destinarsi a causa della sua complessità.

121. In merito alla **promozione del plurilinguismo e della lingua partner**, il *Cantone dei Grigioni* rileva quanto segue.

Secondo l'articolo 8 della legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica), nel *Cantone dei Grigioni* gli enti scolastici sono tenuti a garantire la seguente offerta di una seconda lingua nella scuola dell'obbligo:

Nelle scuole elementari e nelle classi ridotte deve essere offerta almeno una lingua cantonale come seconda lingua sotto forma di materia obbligatoria (art. 8 cpv. 1 della legge scolastica). Dall'anno scolastico 2010/11 l'insegnamento della seconda lingua inizia già durante il 3° anno di scuola elementare. La prima lingua straniera nelle scuole elementari e nelle classi ridotte di lingua romancia e italiana è il tedesco. La prima lingua straniera nelle scuole elementari e nelle classi ridotte di lingua tedesca è l'italiano o il romancio. La prima lingua straniera nelle scuole elementari e nelle classi ridotte di lingua tedesca con insegnamento del romancio è il romancio, qualora non sia sostituito dall'italiano sulla base di un decreto dell'ente scolastico responsabile (art. 8 cpv. 2 della legge scolastica).

Mediante decreto dell'ente scolastico responsabile, nelle scuole elementari e nelle classi ridotte di lingua tedesca può essere impartito l'insegnamento del romancio al posto dell'italiano. Gli enti scolastici responsabili hanno inoltre la possibilità di offrire l'italiano e il romancio come materie d'opzione obbligatoria; in tal caso l'insegnamento del romancio può essere impartito quale disciplina obbligatoria nelle prime due classi elementari (art. 8 cpv. 3 della legge scolastica).

In base all'articolo 6 dell'ordinanza sul promovimento linguistico di bambini alloglotti nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole popolari del Cantone dei Grigioni, i Comuni che propongono un'offerta scolastica nella lingua locale per i bambini alloglotti sono sostenuti mediante sussidi cantonali.

ARTICOLO 15

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

In merito alla **rappresentanza delle minoranze nell'Amministrazione federale**, il Comitato consultivo raccomanda quanto segue: «Al fine di raccogliere dati qualitativi sulla rappresentanza delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione federale, dovrebbero essere prese misure supplementari. Gli sforzi volti a migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche, anche nei posti di quadro, dovrebbero essere intensificati.»

A proposito della **partecipazione delle minoranze alla vita economica e sociale**, il Comitato consultivo emette la seguente raccomandazione: «*La Svizzera dovrebbe proseguire nei suoi sforzi per attuare una nuova politica di riduzione delle disparità regionali e sviluppare progetti d'intesa con le popolazioni minoritarie interessate, in particolare nei Cantoni alpini.*»

Per quanto concerne i **meccanismi di partecipazione per i nomadi**, il Comitato consultivo raccomanda quanto segue: «*Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a riesaminare il mandato della Fondazione così da rafforzare i suoi poteri in determinati ambiti e dare più peso ai rappresentanti dei nomadi. Dovrebbe inoltre essere esaminata la possibilità di identificare forme supplementari di sostegno finanziario.*»

«*A livello cantonale dovrebbero essere introdotte forme più sistematiche di consultazione dei nomadi, così come dovrebbero essere istituiti meccanismi intercantonali più efficaci e coordinati per rispondere ai loro particolari bisogni.*» Questa raccomandazione è integrata nell'ottava raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri nella propria Risoluzione del 19 novembre 2008.

1. Rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione pubblica federale

122. *L'articolo 7 capoverso 2 della nuova ordinanza sulle lingue (OLing)*, entrata in vigore il 1° luglio 2010, prevede che la rappresentanza delle comunità linguistiche nei dipartimenti e nella Cancelleria si basi sui seguenti **valori di riferimento**:

- a. tedesco: 70%
- b. francese: 22%
- c. italiano: 7%
- d. romancio: 1%

Secondo l'articolo 7 capoverso 4 O Ling, nell'ambito delle assunzioni si bada affinché la selezione tra le candidature che soddisfano i criteri oggettivi sia effettuata in modo tale da mantenere nella procedura d'assunzione, e segnatamente invitare a un colloquio, persone provenienti per quanto possibile da tutte le comunità linguistiche.

L'articolo 7 capoverso 5 O Ling dispone che a parità di qualifica, i responsabili dell'assunzione privilegiano i candidati provenienti da comunità linguistiche sottorappresentate nell'unità amministrativa interessata. Tale preferenza è accordata in particolare per i quadri.

Per il 2012 è in corso l'elaborazione di misure concrete di applicazione di queste disposizioni.

123. In applicazione dell'*articolo 20 della nuova legge sulle lingue*, secondo cui la Confederazione promuove la conoscenza delle lingue nazionali da parte del suo personale e provvede a un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nelle autorità federali, *l'articolo 8 O Ling* istituisce **un delegato al plurilinguismo**, designato dall'Ufficio federale del personale per la salvaguardia e la promozione del plurilinguismo.

All'origine di questa nuova istituzione vi sono due mozioni parlamentari, depositate nel periodo di elaborazione dell'ordinanza sulle lingue: le mozioni Cassis (09.4268) e Lombardi (09.4331) dell'11 dicembre 2009 per promuovere l'italianità nell'Amministrazione federale e istituire un ombudsman all'UFPER a tale scopo. Il Consiglio federale si è dichiarato

favorevole alla creazione di un posto consacrato principalmente alla promozione della lingua italiana e della lingua francese e ha quindi proposto l'accoglimento delle mozioni.

Il primo delegato al plurilinguismo, entrato in carica il 1° luglio 2010, esercita le funzioni previste dall'articolo 8 OLing e in particolare si occupa di:

- trattare le domande del Parlamento e dell'Amministrazione riguardanti il plurilinguismo;
- sensibilizzare e fornire consulenza e sostegno in materia di plurilinguismo nell'ambito del reclutamento e dello sviluppo del personale;
- acquisire informazioni e redigere rapporti concernenti la rappresentanza delle comunità linguistiche e l'evoluzione del plurilinguismo.
Ciò dovrebbe permettere l'adempimento della raccomandazione del Comitato consultivo sull'acquisizione di dati qualitativi sulla rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione federale.

124. Sulla questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione federale, l'associazione «*Helvetia Latina*» ritiene che le quote indicate all'articolo 7 dell'ordinanza sulle lingue dovrebbero riferirsi non ai dipartimenti federali, bensì agli uffici federali, in quanto secondo studi scientifici è a questo livello che il plurilinguismo (o la sua assenza) influenza l'attività dell'Amministrazione federale. «*Helvetia Latina*» ritiene inoltre che il delegato al plurilinguismo, che sottostà all'Ufficio federale del personale (UFPER), dovrebbe essere direttamente subordinato al capo del Dipartimento federale delle finanze, che supervisiona l'UFPER.

2. Partecipazione delle minoranze alla vita economica

125. **La Nuova politica regionale (NPR)** è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Nel quadro di un programma pluriennale, il Parlamento ha stabilito le priorità, i contenuti e le regole di selezione per l'attuazione della nuova politica nel periodo 2008–2015. Nel 2010 la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha effettuato una valutazione intermedia dell'attuazione al fine di migliorarla alla luce delle esperienze maturate e degli insegnamenti tratti da tali esperienze. Il bilancio della situazione tracciato a quella data si presenta come segue:

la NPR rappresenta un cambiamento di paradigma rispetto alla politica regionale praticata per più di trent'anni, fino alla fine del 2007. I suoi principali strumenti innovativi sono due:

- l'orientamento alla competitività, all'innovazione e alla creazione di valore aggiunto nelle regioni. Si registra un'evoluzione positiva anche per quanto riguarda la collaborazione a livello delle regioni cosiddette «funzionali»;
- la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC); i Cantoni si assumono ora la responsabilità dell'attuazione della NPR a livello operativo, mentre la Confederazione e i Cantoni definiscono nell'ambito di accordi programmatici obiettivi, modalità e portata del cofinanziamento da parte della Confederazione e le regole che disciplinano la collaborazione.

Per sostenere gli attori a livello federale, cantonale e regionale, la NPR fornisce, nella sua terza sezione, informazioni e dati utili per l'istituzione di un sistema di conoscenze destinato alla formazione e al perfezionamento dei responsabili cantonali dell'attuazione della politica regionale e a garantire anche le qualifiche degli attori e gli scambi orizzontali tra di essi.

Nonostante queste misure, a causa dell'evocato cambiamento di paradigma trascorrerà un certo tempo prima che la NPR possa dispiegare tutti i suoi effetti.

126. Nel contesto della Nuova politica regionale, la Confederazione non sostiene direttamente i progetti nei Cantoni. Difatti, Confederazione e Cantoni hanno sottoscritto un accordo programmatico che definisce gli indirizzi strategici scelti dal Cantone e il volume globale degli aiuti finanziari concessi per un quadriennio (2008-2011 / 2012-2015). In seguito, i Cantoni scelgono le iniziative, i progetti, i programmi e i progetti infrastrutturali da sostenere con aiuti finanziari o prestiti, conto tenuto delle risorse federali disponibili (importo forfettario). I Cantoni devono inoltre contribuire alla realizzazione dei loro programmi di attuazione con un apporto finanziario di entità pari a quello concesso dalla Confederazione. Il primo programma quadriennale si conclude nel 2011 e fornirà alla Confederazione una visione globale dei progetti sostenuti nel primo quadriennio. Per più ampie informazioni sui singoli progetti sviluppati nei Cantoni alpini con il coinvolgimento di popolazioni minoritarie si rimanda ai siti Internet dei Cantoni in questione:

- Cantone dei Grigioni³⁵
- Cantone Ticino³⁶
- Cantone del Vallese³⁷

3. Meccanismi di partecipazione per i nomadi

3.1 Rafforzamento della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

127. In merito all'aumento dei finanziamenti pubblici concessi alla Fondazione, si rimanda a quanto esposto in precedenza a proposito dell'**articolo 5** (cap. 3) in risposta alla raccomandazione di analogo tenore formulata dal Comitato consultivo in applicazione di questa disposizione.

128. Come già esposto in precedenza (*ad art. 5, cap. 3*), grazie alla nuova legge federale sulla promozione della cultura, entrata in vigore da poco (1° gennaio 2012), sarà possibile prevedere un rafforzamento delle competenze della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». I crediti stanziati a favore della Fondazione fino al 2015 (cfr. *supra, ad art. 5, cap. 3*) dovranno però essere adeguati ai nuovi compiti che le saranno attribuiti.

³⁵

<http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dienstleistungen/regionalentwicklung/Seiten/default.aspx>

³⁶ www.ti.ch/politica-regionale

³⁷ <http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=17212>

129. Per il Consiglio della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», un rafforzamento delle competenze della Fondazione sarebbe utile e opportuno. La Fondazione potrebbe innanzitutto partecipare a una fondazione locale, come nel caso dell'area di stazionamento della città di San Gallo (cfr. ad art. 5, n. 40), o alla creazione di aree acquistando direttamente fondi. Il Consiglio non ritiene invece utile che la Fondazione mantenga la proprietà di tali aree: essa andrebbe ceduta ai nomadi stessi o al Comune su cui si trovano.

130. La *Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA)* è favorevole a un rafforzamento delle competenze della Fondazione.

3.2 Consultazione dei nomadi

131. Vari Cantoni hanno istituito un servizio cantonale – ad esempio Zurigo e Berna, dal 2012 – o un gruppo di lavoro sui nomadi, allo scopo di assicurare il coordinamento tra le parti interessate e di sensibilizzare il pubblico sui bisogni dei nomadi. In alcuni casi, i Cantoni hanno affidato questi compiti ad altre unità amministrative (ad esempio i servizi comunali).

132. In alcuni casi concreti, taluni Cantoni e Comuni hanno sviluppato negli ultimi anni buone prassi per la consultazione dei nomadi.

Per quanto attiene alla *realizzazione di aree di sosta e di transito o alla loro gestione*, si possono menzionare i seguenti esempi:

- *nel Cantone di Friburgo*, lo spostamento dell'area esistente e la realizzazione della nuova area di sosta «La Sarine» (in territorio del Comune di Hauterive) ultimata nella primavera del 2011, ha richiesto prolungate trattative tra la comunità Jenisch che vi risiede e il Dipartimento cantonale della pianificazione territoriale, dell'ambiente e delle costruzioni. Entrambe le parti hanno elogiato la qualità del dialogo;
- *nel Cantone di Soletta* un gruppo di lavoro posto sotto la direzione dell'ufficio cantonale della pianificazione del territorio, che include anche tre rappresentanti della «Radgenossenschaft der Landstrasse», si riunisce circa tre volte all'anno e ha già al suo attivo diversi risultati;
- *nel Cantone di San Gallo*, nell'ambito della creazione di aree di stazionamento e di transito, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» viene sempre coinvolta direttamente, secondo la strategia cantonale, nella selezione dei siti e nella pianificazione;
- *nel Cantone dei Grigioni*, il competente ufficio dei Comuni è regolarmente in contatto con i nomadi residenti nell'area di stazionamento di *Cazis*. Durante le visite periodiche in loco, i nomadi hanno l'occasione di porre domande e discutere dei problemi legati all'area. L'approccio alle loro richieste è estremamente pragmatico.

Per quanto riguarda *la scolarizzazione dei figli* dei nomadi, si possono menzionare i seguenti esempi:

- *nel Cantone di Berna*, nel circondario scolastico di Berna-Bümpliz, su cui sorge un'area di sosta, un gruppo di lavoro formato anche da rappresentanti dei nomadi ha elaborato

un concetto scolastico per i bambini della locale comunità (cfr. *supra*, ad art. 12, cap. 3).

133. Tra le nuove misure volte a migliorare la partecipazione dei nomadi alle questioni che li riguardano va ricordato anche che a partire dal 2012 la delegazione svizzera dovrebbe includere, nelle riunioni del Comitato di esperti ad hoc sulle questioni rom (CAHROM), un rappresentante della comunità Jenisch facente contemporaneamente parte del Consiglio della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

ARTICOLO 18

- 1. Le Parti si sforzeranno di concludere, se necessario, accordi bilaterali e multilaterali con altri Stati, specialmente gli Stati vicini, per assicurare la protezione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali interessate.*
- 2. Se del caso, le Parti prenderanno delle misure adatte ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera.*

A proposito delle limitazioni subite dai nomadi svizzeri che vogliono praticare attività itineranti nei Paesi limitrofi membri dell'UE, il Comitato consultivo formula la seguente raccomandazione: «*Il Comitato consultivo incoraggia le autorità svizzere ad esaminare i vari mezzi – all'occorrenza anche quelli compresi nella cooperazione bilaterale – per migliorare la situazione dei nomadi svizzeri che desiderano praticare il loro modo di vivere itinerante nei Paesi limitrofi dell'Unione europea.*»

1. Legislazione dei Paesi limitrofi membri dell'UE in materia di commercio ambulante

134. In base a quanto indicato dalla *Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»*, grazie agli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea i nomadi svizzeri beneficiano oggi degli stessi diritti – diritto di soggiornare e di fornire servizi transfrontalieri durante 90 giorni – di cui beneficiano in Svizzera i nomadi con la cittadinanza UE.