

**Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la
protezione delle minoranze nazionali**

**Osservazioni della Svizzera relative al parere
espresso dal Comitato consultivo**

Agosto 2003

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
OSSERVAZIONI GENERALI E PRECISAZIONI.....	5
Ad capitolo II: Osservazioni generali	5
<i>Data di adozione della nuova Costituzione federale.....</i>	<i>5</i>
Ad capitolo III: Commenti specifici agli articoli 1-19.....	5
Ad articolo 1	5
<i>Strumenti internazionali pertinenti.....</i>	<i>5</i>
Ad articolo 5	6
<i>La Svizzera, una comunità pluralistica.....</i>	<i>6</i>
<i>Disposizioni applicabili in materia linguistica</i>	<i>6</i>
Ad articolo 9	7
<i>Durata di diffusione dei programmi radiofonici in lingua romancia</i>	<i>7</i>
Ad articolo 12	7
<i>Seconda lingua insegnata a scuola</i>	<i>7</i>
OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE CONSTATAZIONI E AI COMMENTI PRINCIPALI FORMULATI DAL COMITATO CONSULTIVO.....	7
Ad articolo 3	7
<i>Campo di applicazione personale della Convenzione-quadro.....</i>	<i>7</i>
Ad articolo 4	9
<i>Garanzie contro la discriminazione</i>	<i>9</i>
<i>Dati statistici relativi ai procedimenti avviati e alle condanne pronunciate in materia di discriminazione</i>	<i>11</i>
Ad articolo 5	12
<i>Salvaguardia e promozione della cultura e dell'identità della comunità dei nomadi.....</i>	<i>12</i>
Ad articolo 6	14
<i>Misure a favore della tolleranza nei confronti dei nomadi.....</i>	<i>14</i>
<i>Scrutini popolari su alcune domande di naturalizzazione.....</i>	<i>14</i>
Ad articolo 9	16
<i>Sostegno ai media scritti di lingua romancia.....</i>	<i>16</i>
Ad articolo 10	16
<i>Uso dell'italiano nelle relazioni tra gli individui e le autorità amministrative federali.....</i>	<i>16</i>
<i>Uso di una lingua minoritaria nelle relazioni fra gli individui e le autorità amministrative infracantonali</i>	<i>18</i>
Ad articolo 11	18
<i>Redazione delle insegne, iscrizioni e altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico</i>	<i>18</i>

Ad articolo 12	19
<i>Promozione della conoscenza della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo.....</i>	19
<i>Promozione della conoscenza linguistica e culturale dei nomadi.....</i>	19
Ad articolo 13	20
<i>Lingua di insegnamento delle scuole private.....</i>	20
Ad articolo 14	21
<i>Possibilità di beneficiare dell'insegnamento in una lingua minoritaria all'infuori della sua area geografica di insediamento tradizionale.....</i>	21
<i>Determinazione della lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche dei Comuni grigionesi.....</i>	22
Ad articolo 15	23
<i>Misure volte a garantire una partecipazione equilibrata delle diverse regioni linguistiche alla vita economica</i>	23
<i>Meccanismi di partecipazione a disposizione dei nomadi</i>	23

INTRODUZIONE

Il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha adottato il parere relativo alla Svizzera il 20 febbraio 2003 e l'ha trasmesso lo stesso giorno al Comitato dei ministri. Il 14 marzo 2003, tale parere è stato recapitato alla Svizzera, per consentirle di presentare le sue osservazioni.

Ratificando la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (di seguito Convenzione-quadro), la Svizzera ha riaffermato la propria convinzione secondo la quale il rispetto delle minoranze è parte integrante della protezione dei diritti della persona e non rientra dunque solo nella competenza degli affari interni degli Stati. In tal senso, la Svizzera ritiene che sia molto importante instaurare un dialogo aperto e costruttivo con gli organi incaricati di seguire l'attuazione della Convenzione-quadro, ossia il Comitato consultivo e il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

La Svizzera ha accolto con grande interesse l'adozione del parere espresso sulla Svizzera dal Comitato consultivo. Osserva che le constatazioni e i commenti formulati dal Comitato consultivo dimostrano la serietà con la quale è stata esaminata la situazione delle minoranze in Svizzera e apprezza il fatto che le sia stata offerta l'opportunità di formulare osservazioni.

Le presenti osservazioni della Svizzera sul parere espresso dal Comitato consultivo sono state redatte dalla Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri in stretta collaborazione con tutti i servizi interessati dell'Amministrazione federale, vale a dire:

- la Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri
- la Commissione federale contro il razzismo
- il Servizio per la lotta al razzismo
- l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
- l'Ufficio federale della cultura
- l'Ufficio federale di statistica
- l'Ufficio federale di giustizia
- l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione
- l'Ufficio federale dei rifugiati
- la Commissione federale degli stranieri
- l'Ufficio federale del personale
- l'Ufficio federale delle comunicazioni
- il Segretariato di Stato all'economia

Anche i Cantoni di Berna e Friburgo, dei Grigioni e del Vallese e la Conferenza dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica sono stati invitati a esprimersi in proposito.

Le presenti osservazioni, come anche il primo rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione-quadro e le informazioni tese a completarlo, sono state redatte nelle tre lingue ufficiali principali della Confederazione svizzera (tedesco, francese e italiano). Il parere del Comitato consultivo, redatto in francese e in inglese, è stato tradotto dalla Confederazione anche in tedesco e in italiano. Tutti questi documenti sono pubblicati nelle tre lingue ufficiali principali sul sito ufficiale della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri e possono dunque essere consultati da un vasto pubblico.

OSSERVAZIONI GENERALI E PRECISAZIONI

Ad capitolo II: Osservazioni generali

Data di adozione della nuova Costituzione federale

Nel paragrafo 11 del suo parere, il Comitato consultivo rammenta che la nuova Costituzione è stata “*adottata nel dicembre 1998*”.

In realtà, il decreto federale relativo alla revisione della Costituzione federale, benché sia datato 18 dicembre 1998, è stato sottoposto a votazione popolare quattro mesi più tardi. Dunque, la Costituzione federale è stata adottata da popolo e Cantoni il 18 aprile 1999 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2000.

Ad capitolo III: Commenti specifici agli articoli 1-19

Ad articolo 1

Strumenti internazionali pertinenti

Nel paragrafo 14 del suo parere, il Comitato consultivo asserisce che “*la Svizzera ha ratificato un ampio ventaglio di strumenti internazionali pertinenti*”.

A tale proposito, rileviamo che la Svizzera, con una lettera del 2 giugno 2003 al Segretario generale delle Nazioni Unite, ha dichiarato di riconoscere al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) la competenza di ricevere ed esaminare comunicazioni conformemente all'articolo 14 paragrafo 1 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, conclusa a New York il 21 dicembre 1965.

Ad articolo 5

La Svizzera, una comunità pluralistica

Nei paragrafi 29 e 30 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“la Confederazione svizzera raggruppa comunità diverse dal punto di vista della lingua, della cultura e della religione. La Svizzera si presenta in effetti come una comunità pluralistica di cui è difficile identificare in modo univoco le minoranze [...]. Tenendo conto di questa realtà pluralistica, la Costituzione federale non prevede alcuna disposizione specifica che protegga le minoranze in quanto tali”*.

A tale proposito, è necessario precisare che in Svizzera ogni comunità culturale e linguistica è considerata un elemento costituente del popolo e dello Stato svizzero in condizioni di assoluta parità con le altre comunità linguistiche e culturali. Dunque, la Svizzera si pone in una prospettiva dinamica che, al di là della dialettica fra maggioranza e minoranza, si prefigge non solo di mantenere l'equilibrio fra queste diverse comunità ma anche di promuovere la comprensione e il dialogo fra di esse.

Questa idea è espressa innanzitutto nel Preambolo della Costituzione federale (di seguito abbreviata Cost.), in virtù del quale: *“Il Popolo svizzero e i Cantoni, [...] determinati a vivere la loro molteplicità nell'unità, nella considerazione e nel rispetto reciproci [...] si sono dati la presente Costituzione: [...]”*. Parimenti, secondo l'articolo 2 capoverso 2 Cost., la Confederazione ha lo scopo, in particolare, di promuovere *“la coesione interna e la pluralità culturale del Paese”*. Citiamo ancora l'articolo 4 Cost. che recita: *“Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio”*. Allo stesso modo, il Consiglio federale ha tenuto a sottolineare nel messaggio relativo alla revisione della Costituzione federale che *“le lingue nazionali sono un importante elemento costituente dello Stato federale svizzero; l'indicazione della lingua quale più importante vettore di cultura rinvia alla totalità delle condizioni esistenziali dello Stato. In quanto lingue nazionali, tutte le quattro lingue hanno pari diritti”*.¹

Disposizioni applicabili in materia linguistica

Nel paragrafo 30 del suo parere, il Comitato consultivo osserva che la Costituzione federale contiene *“importanti disposizioni in campo linguistico”* e indica, in una nota a piè di pagina, che lo stesso vale *“segnatamente per l'articolo 18 che sancisce la libertà di lingua e per l'articolo 70 concernente il regime delle lingue ufficiali”*.

A questo elenco va aggiunto l'articolo 4 Cost. summenzionato.

¹ Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1, 127.

Ad articolo 9

Durata di diffusione dei programmi radiofonici in lingua romancia

Nel paragrafo 48 del suo parere, il Comitato consultivo rileva che *“la radio pubblica diffonde quotidianamente durante due ore programmi in romancio nei Grigioni”*.

Di fatto, la durata quotidiana di diffusione dei programmi radiofonici in romancio è superiore a quattordici ore. Radio Rumantsch (RR) accompagna dunque i retoromanci durante tutta la giornata, dal lunedì al venerdì dalle ore 6.00 alle 21.00 e durante la fine settimana dalle ore 8.00 alle 21.00.

Ad articolo 12

Seconda lingua insegnata a scuola

Nel paragrafo 61 del suo parere, il Comitato consultivo sottolinea che *“in parecchi Cantoni, l’insegnamento obbligatorio dell’inglese inizia ormai prima dell’insegnamento di una seconda lingua nazionale”*.

In realtà, il Cantone di Appenzello Interno è, per intanto, l’unico in Svizzera ad aver effettivamente introdotto l’insegnamento precoce dell’inglese negli istituti scolastici. Attualmente, la seconda lingua insegnata in tutti gli altri Cantoni è sempre una lingua nazionale.

OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE CONSTATAZIONI E AI COMMENTI PRINCIPALI FORMULATI DAL COMITATO CONSULTIVO

Ad articolo 3

Campo di applicazione personale della Convenzione-quadro

Nel paragrafo 83 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“sarebbe possibile prendere in considerazione l’inclusione delle persone appartenenti ad altri gruppi nell’applicazione articolo per articolo della Convenzione-quadro”* e considera che *“la Svizzera dovrebbe esaminare questa questione d’intesa con gli interessati”*.

La Convenzione-quadro non contiene alcuna definizione della nozione di “minoranza nazionale”. Secondo il rapporto esplicativo sulla Convenzione-quadro, si è deciso di adottare un approccio pragmatico tenendo conto del fatto che non era possibile trovare una definizione che potesse essere accettata da tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa. Spetta dunque agli Stati definire i gruppi che intendono qualificare come minoranze nazionali conformemente alla Convenzione-quadro. In tal senso, il Comitato consultivo afferma, nel

paragrafo 17 del suo parere, che *“in assenza di una definizione nella Convenzione-quadro stessa ai singoli, ogni Stato Parte deve porsi l'interrogativo del campo di applicazione personale di questo strumento nel proprio Paese”*.

In occasione della ratifica della Convenzione-quadro, la Svizzera ha dunque formulato una dichiarazione in virtù della quale *“in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della presente Convenzione-quadro i gruppi di persone che sono numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua”*.

Questa dichiarazione riprende gli elementi della definizione della nozione di “minoranza nazionale” di cui all'articolo 1 del progetto di Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, proposto il 1° febbraio 1993 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e si ispira anche all'articolo 2 paragrafo 1 del progetto di Convenzione europea per la protezione delle minoranze adottato il 4 marzo 1991 dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto. La definizione considerata dalla Svizzera ricalca dunque la nozione di “minoranza nazionale” che prevale nella maggioranza degli altri Paesi europei e si situa entro i limiti del margine di valutazione che il Comitato consultivo riconosce nel paragrafo 18 del suo parere.

Rammentiamo che le persone o i gruppi di persone che non costituiscono minoranze nazionali ai sensi della dichiarazione svizzera beneficiano tuttavia dei diritti fondamentali e delle libertà individuali garantiti dalla Costituzione federale (in particolare, art. 8: principio generale di uguaglianza; art. 15: libertà di credo e di coscienza; art. 18: libertà di lingua) e dalle relative leggi federali, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in particolare, art. 9: libertà di pensiero, di coscienza e di religione; art. 14: divieto di discriminazione), dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (art. 2 e 26: non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto; art. 27: diritto delle minoranze) e dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Vi si aggiungono le garanzie fornite dalle Costituzioni cantionali. Diversamente dai cittadini svizzeri, gli stranieri non beneficiano tuttavia del diritto di stabilirsi in qualsiasi luogo del Paese (art. 24 cpv. 1 Cost.) né del diritto di lasciare la Svizzera e di entrarvi in qualsiasi momento (art. 24 cpv. 2 Cost.) e non sono protetti dall'espulsione o dall'estradizione (art. 25 cpv. 1 Cost.). Per quanto riguarda i diritti civili, gli stranieri ne godono senza distinzione rispetto ai cittadini svizzeri (art. 11 del Codice civile svizzero). Infine, agli stranieri non spettano i diritti politici in materia federale (art. 136 Cost.), ma sono riconosciuti loro in alcuni Cantoni per le elezioni e le votazioni cantionali e comunali.

Ad articolo 4

Garanzie contro la discriminazione

Nel paragrafo 85 del suo parere il Comitato consultivo constata che *“le autorità svizzere potrebbero considerare l’eventualità di adottare una legislazione più completa contro la discriminazione”*.

In Svizzera, l’uguaglianza dinanzi alla legge e il divieto di discriminazione derivano innanzitutto dall’articolo 8 Cost. Il capoverso 1 di tale disposizione sancisce il principio in base al quale tutti sono uguali davanti alla legge. Il capoverso 2 vieta la discriminazione a causa dell’origine, della razza, del sesso, dell’età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. Il divieto di discriminazione è generale e si applica in tutti i campi. Aggiungiamo inoltre che il capoverso 3 sancisce esplicitamente il principio dell’uguaglianza dei sessi.

L’uguaglianza dinanzi alla legge e il divieto di discriminazione sono sanciti anche in diversi strumenti giuridici internazionali dei quali la Svizzera è parte. Citiamo, in particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici (Patto II), la Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) e la Convenzione n. 111 dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) concernente la discriminazione nell’impiego e nella professione. Tuttavia, poiché la Svizzera è di tradizione monista, un trattato ratificato dal Consiglio federale è parte integrante dell’ordinamento giuridico svizzero a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in Svizzera (validità immediata). Al contrario di quanto avviene in altri Paesi, non è dunque necessario adottare una legge speciale che trasponga le norme di diritto internazionale nel sistema giuridico nazionale. L’articolo 5 capoverso 4 Cost. impone alla Confederazione e ai Cantoni il rispetto del diritto internazionale. Tale obbligo concerne tutti gli organi dello Stato e deriva dal principio secondo il quale il diritto internazionale prevale, di norma, sul diritto interno². Dal canto suo, l’articolo 191 Cost. prevede che *“le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell’applicazione del diritto”*. In pratica, la giurisprudenza costituzionale assicura in maniera diretta ed efficace la protezione dei diritti fondamentali garantiti da queste convenzioni internazionali.

Sul piano interno, i servizi competenti hanno esaminato la questione relativa al concetto di legislazione trasversale globale di lotta contro le discriminazioni. Tenuto conto della complessità della materia e nell’ottica di vietare, nel modo più completo e flessibile possibile, qualsiasi forma di discriminazione, si è ritenuto opportuno adottare la via della legislazione particolare. In applicazione del divieto di discriminazione formulato in termini positivi nell’articolo 8 Cost., si è dunque scelto di seguire un approccio per settori. Citiamo, a titolo di esempio, la legge federale del 24 marzo 1995³ sulla parità dei sessi. Inoltre, il 13 dicembre 2002⁴ è stata adottata una legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2004.

² Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 125.

³ RS 151.1.

⁴ Legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili, FF 2002 7333. Cfr. anche il messaggio del Consiglio federale dell’11 dicembre 2000, FF 2001 1477.

Del resto, in alcune leggi federali sono stati introdotti divieti di discriminazione specifici a un settore determinato. A tale proposito, il disegno di legge federale sugli esami genetici nell'essere umano⁵ sancisce nell'articolo 4 che *“nessuno deve essere discriminato a causa del proprio patrimonio genetico”*. Nel relativo messaggio dell'11 settembre 2002, il Consiglio federale ha precisato che *“il divieto di discriminare una persona a causa del suo patrimonio genetico riguarda sia gli organi statali che i privati. Il disegno non prevede alcuna regolamentazione speciale di diritto civile o penale a tutela della persona che fa valere una discriminazione a causa del suo patrimonio genetico. L'effettiva portata pratica dell'articolo 4 risulta dall'interazione con altre disposizioni legali. Ad esempio, un contratto che precluda a portatori di anomalie genetiche l'accesso a determinati servizi o prestazioni -senza una giustificazione oggettiva della disparità di trattamento- violerebbe l'articolo 4 e sarebbe pertanto parzialmente o totalmente nullo ai sensi dell'articolo 20 del Codice delle obbligazioni. Anche una decisione nell'ambito delle assicurazioni sociali ritenuta discriminatoria potrebbe essere impugnata mediante ricorso di diritto amministrativo o ricorso di diritto pubblico in base all'articolo 4 del disegno e all'articolo 8 della Costituzione federale. Inoltre, l'articolo 4 può essere importante anche nell'ambito dell'interpretazione delle disposizioni del Codice civile in materia di protezione della personalità (art. 27 e 28 segg. CC). Infine, la comunicazione di dati genetici a terzi al mero scopo di nuocere alla persona interessata potrebbe costituire un reato contro l'onore, la sfera segreta o quella privata (art. 173 segg. CP)”*⁶.

Possiamo citare anche l'articolo 16 del disegno di legge federale sul trapianto di organi, tessuti e cellule⁷, secondo il quale: *“Nell'attribuzione di organi nessuno va discriminato. Nell'attribuzione di organi, Svizzeri e stranieri devono essere trattati in modo uguale. Si può rinunciare ad attribuire un organo a uno straniero non domiciliato in Svizzera solo se il trapianto non è necessario per la sua sopravvivenza”*. Il Consiglio federale ha inoltre presentato il messaggio relativo alla Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina⁸, che contempla anch'essa un divieto esplicito di qualsiasi forma discriminatoria.

Notiamo infine che, di recente, parecchi Cantoni hanno sottoposto a revisione la loro Costituzione cantonale e hanno colto l'occasione per includervi disposizioni che sanciscono il divieto di discriminazione. È il caso dell'articolo 10 capoverso 1 della Costituzione del Cantone di Berna del 6 giugno 1993⁹, dell'articolo 5 capoverso 2 della Costituzione del Cantone di Appenzello Esterno del 30 aprile 1995¹⁰, dell'articolo 7 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997¹¹ e dell'articolo 8 della Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel del 24 settembre 2000¹².

⁵ Disegno di legge federale sugli esami genetici nell'essere umano, FF 2002 6674.

⁶ Messaggio del Consiglio federale dell'11 settembre 2002 concernente la legge federale sugli esami genetici nell'essere umano, FF 2002 6561, 6595.

⁷ Disegno di legge federale sul trapianto di organi, tessuti e cellule, FF 2002 223.

⁸ Messaggio del Consiglio federale del 12 settembre 2001 concernente la Convenzione europea del 4 aprile 1997 per la protezione dei diritti dell'uomo e la dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina (Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina) e il Protocollo aggiuntivo del 12 gennaio 1998 sul divieto di clonazione di esseri umani, FF 2002 245.

⁹ RS 131.212

¹⁰ RS 131.224.1

¹¹ RS 131.229

¹² RS 131.233

Dati statistici relativi ai procedimenti avviati e alle condanne pronunciate in materia di discriminazione

Nel paragrafo 85 del suo parere, il Comitato consultivo sottolinea che “ *le autorità svizzere potrebbero prospettare una raccolta più sistematica di dati statistici in materia di discriminazione, in particolare per quanto concerne le decisioni giudiziarie*”.

Dall'entrata in vigore nel 1995 dell'articolo 261^{bis} del Codice penale (di seguito CP), il Ministero pubblico della Confederazione e, dal gennaio 2000, l'Ufficio federale di polizia, tengono un elenco degli atti che sono stati oggetto di una querela penale fondata su tale disposizione. Sono tenuti in considerazione anche i procedimenti che si sono conclusi con un'assoluzione o un non luogo a procedere.

Sintesi delle sentenze passate in giudicato notificate

Sentenze	1995-1997	1998	1999	2000	2001	2002 (cifre provvisorie)	Totale dal 1995
Antisemitismo	3	5	7	4	0	1	20
Revisionismo	4	2	3	6	2	1	18
Scritti/propositi razzisti	6	3	11	11	12	11	54
Altri motivi	1	0	0	2	1	0	4
Sospensione (assoluzioni, non entrata in materia)	18	18	23	22	19	19	119
Totale delle sentenze notificate	32	28	44	45	34	32	215

Dal 1995, sono state catalogate 215 decisioni in relazione con l'articolo 261^{bis} CP (di tutte le istanze).

La Commissione federale contro il razzismo elabora inoltre una base di dati sulle sentenze relative all'articolo 261^{bis} CP, che prevede di pubblicare prossimamente.

La Società per le minoranze in Svizzera (GMS) e la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) tengono un registro degli affari o degli incidenti a connotazione razzista o antisemita verificatisi in Svizzera, anche se non rientrano nel settore di competenza dell'articolo 261^{bis} CP, e pubblicano una cronologia dei casi di razzismo in Svizzera ("Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz"), che si basa sui comunicati di polizia, gli annunci per la stampa e i rapporti del Ministero pubblico della Confederazione o dell'Ufficio federale di polizia. Questo testo è aggiornato mensilmente e può essere consultato sul sito Internet della GRA¹³. Esso documenta in modo dettagliato i casi di comportamento discriminatorio, senza tuttavia pretendere di essere esaustivo.

¹³ Cronologia dei casi di razzismo in Svizzera: <http://www.gra.ch> In questo sito si trova anche un riassunto aggiornato periodicamente delle sentenze (con i considerandi) emesse contro le violazioni dell'articolo 261^{bis} CP.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affermazioni razziste	5	5	6	10	16	8	25	3	12	18	20
Diffusione di scritti o registrazioni razzisti	1	3	5	11	20	16	9	4	6	10	6
Negazione dell'olocausto	1	6	3	2	2	4	2	0	3	1	0
Sfilate, attivismo, incontri di estrema destra	1	1	2	1	5	6	13	3	26	15	15
Minacce, molestie	1	5	13	13	6	3	6	5	12	2	6
Danni materiali, scritte sui muri	23	4	9	10	7	10	7	12	7	8	10
Danni all'integrità fisica	9	6	19	15	6	3	17	7	18	19	12
Incendi dolosi, colpi d'arma da fuoco	20	13	15	0	5	2	1	5	5	2	3
Discriminazioni	1	4	6	6	6	5	4	2	3	5	4
Rifiuto delle domande di naturalizzazione	0	0	0	4	1	7	25	17	16	30	24
Razzismo da parte delle autorità	1	1	7	8	6	8	2	0	3	2	7
Diversi	4	5	8	14	6	8	4	4	8	8	9
Totale	67	53	93	102	86	80	115	62	119	120	116

Il sito Internet della GRA propone anche una documentazione supplementare che verte su varie decisioni cantonali in relazione con l'articolo 261^{bis} CP. Essa tratta un certo numero di casi, classificati secondo elemento costituente, oggetto di protezione e bene giuridicamente protetto.

Ad articolo 5

Salvaguardia e promozione della cultura e dell'identità della comunità dei nomadi

Nel paragrafo 88 del suo parere, il Comitato consultivo constata che "i principali problemi con i quali i nomadi sono attualmente confrontati concernono essenzialmente la mancanza di aree di stazionamento e di transito, le difficoltà amministrative che ostacolano l'esercizio di attività economiche a persone itineranti e la scolarizzazione dei bambini".

Aree di stazionamento e di transito

Per quanto concerne la "mancanza di aree di stazionamento e di transito", il Comitato consultivo considera, nel paragrafo 88 del suo parere, che "i Cantoni interessati dovrebbero riesaminare la loro legislazione sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni per rimediare a qualsiasi lacuna, come l'assenza di una disposizione, nella legislazione pertinente o nei piani di occupazione dei suoli, che preveda la possibilità di creare aree di transito".

In realtà, come risulta dallo studio sul tema “Gens du voyage et développement” (Nomadi e sviluppo territoriale) realizzato su mandato della Fondazione “Un futuro per i nomadi svizzeri”, gli strumenti giuridici esistenti dello sviluppo del territorio bastano a rispondere alle necessità dei nomadi e consentono a tutti i Cantoni di allestire aree di stazionamento o di transito. Le autorità svizzere competenti e la Fondazione summenzionata si impegnano al fine di combattere gli stereotipi negativi che talvolta ostacolano l’allestimento di aree di stazionamento o di transito (cfr. di seguito i commenti relativi all’articolo 6 della Convenzione-quadro, in particolare il paragrafo 90 del parere del Comitato consultivo).

Commercio ambulante

Le difficoltà di natura amministrativa che ostacolano l’esercizio di attività economiche ambulanti sono state soppresse con l’entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della legge federale sul commercio ambulante¹⁴ e della sua ordinanza di esecuzione¹⁵. Questa nuova legge assicura alle persone che praticano il commercio ambulante la possibilità di esercitare la propria attività su tutto il territorio svizzero e stabilisce i requisiti minimi per l’esercizio di questo tipo commercio. Essa armonizza dunque le diverse legislazioni cantonali finora in vigore, incluse quelle relative alle patenti e alle tasse. Come sottolinea il Comitato consultivo nel paragrafo 89 del suo parere, la recente entrata in vigore di tale legislazione “*dovrebbe sensibilmente semplificare i passi amministrativi ai quali i nomadi devono conformarsi per esercitare le loro attività economiche in parecchi Cantoni*”.

Le prime reazioni dei nomadi nei confronti di questa nuova legislazione sono assai positive, come è stato esplicitamente confermato dall’Associazione “Un futuro per i nomadi svizzeri”. Essi hanno apprezzato, in particolare, il fatto che l’autorizzazione rilasciata dall’autorità cantonale competente consenta al titolare di esercitare il commercio ambulante su tutto il territorio svizzero e sia valida cinque anni.

Del resto, le autorità svizzere prendono atto del suggerimento formulato dal Comitato consultivo nel paragrafo 89 del suo parere, il quale esorta le autorità a “*valutare l’applicazione di questa legge con i rappresentanti dei nomadi per assicurarsi della sua efficacia*”.

Scolarizzazione dei figli dei nomadi

Per quanto concerne la scolarizzazione dei bambini, occorre osservare che la posizione dei nomadi a tale proposito non è uniforme. L’associazione mantello dei nomadi “Radgenossenschaft der Landstrasse” si dichiara sostanzialmente soddisfatta della situazione attuale, che consente ai bambini di accompagnare i loro genitori in viaggio durante l’estate essendo seguiti a distanza da insegnanti. Altri nomadi, come anche gli insegnanti, constatano tuttavia che numerosi bambini nomadi accusano un ritardo nella formazione scolastica.

Le proposte che tengono conto delle necessità dei nomadi sono difficilmente realizzabili, poiché non tutti hanno le medesime aspettative nei confronti della scuola. Per alcuni è sufficiente che i propri figli sappiano leggere, scrivere e contare. Spesso i nomadi guardano all’istituzione scolastica con diffidenza, come se fosse uno strumento di assimilazione. Più che l’adozione di nuove misure legislative, è necessario instaurare il dialogo per compiere progressi in questo campo. Occorre dimostrare ai nomadi che i loro figli potranno organizzare meglio la propria vita in quanto nomadi se frequentano la scuola ed,

¹⁴ RS 943.1

¹⁵ RS 943.11

eventualmente, intraprendono un tirocinio, e che potranno sfruttare e colmare a loro profitto le nuove lacune del mercato.

Ad articolo 6

Misure a favore della tolleranza nei confronti dei nomadi

Nel paragrafo 90 del suo parere, il Comitato consultivo considera in particolare che *“le autorità dovrebbero lottare con vigore contro la persistenza di stereotipi e altri luoghi comuni in occasione della tenuta di scrutini popolari comunali sulla creazione di aree di stazionamento”*.

Le autorità svizzere competenti e la Fondazione “Un futuro per i nomadi” ritengono che la lotta contro i pregiudizi e la promozione di una migliore comprensione fra i nomadi e la popolazione sedentaria sia un compito permanente. La Fondazione partecipa a vari progetti in materia di relazioni pubbliche e funge spesso da intermediaria quando è necessario risolvere problemi concreti. In particolare, si impegna in occasione dell'organizzazione di scrutini popolari comunali riguardanti la creazione di aree di stazionamento o di transito.

Scrutini popolari su alcune domande di naturalizzazione

Nel paragrafo 91 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“in occasione di scrutini tenuti in alcuni Comuni sono stati segnalati in questi ultimi anni casi di rifiuto generalizzato della concessione della naturalizzazione a candidati provenienti da determinati Paesi”*. Considera che questi casi *“non possono che nuocere allo spirito di tolleranza, al dialogo interculturale, nonché al rispetto e alla comprensione mutui”* e considera inoltre *“questi casi problematici dal profilo del divieto della discriminazione, segnatamente in assenza di rimedi giuridici”*.

Il 9 luglio 2003, la prima Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha emesso una sentenza concernente la validità dell'iniziativa popolare comunale "Einbürgerungen vors Volk!" ("Sottoporre le naturalizzazioni all'approvazione del popolo!"), depositata il 5 ottobre 1999 dalla sezione dell'Unione democratica di centro (UDC) della città di Zurigo (causa 1P.1/2003). Il consiglio comunale di Zurigo si era pronunciato contro la validità di tale iniziativa e il Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo, l'autorità cantonale di ricorso, aveva statuito nella stessa direzione. Contro tale decisione, i fautori dell'iniziativa hanno interposto un ricorso di diritto pubblico (ricorso per violazione dei diritti politici). Spettava dunque al Tribunale federale esaminare se l'iniziativa, che richiedeva il voto del popolo (referendum obbligatorio) per la concessione del diritto di cittadinanza comunale agli stranieri nati all'estero, era conforme alle norme della Costituzione federale.

Il Tribunale federale ha stabilito -nei confronti delle autorità zurighesi- che l'iniziativa violava la Costituzione, pertanto ha respinto il ricorso all'unanimità. I giudici del Tribunale federale hanno rilevato che la procedura di naturalizzazione sottostà all'applicazione di principi giuridici. Anche se non si può invocare un diritto alla naturalizzazione, l'autorità competente deve rispettare le garanzie procedurali e tutelare i diritti della personalità del candidato, in particolare nell'ambito della protezione dei dati, e quindi non può decidere arbitrariamente o in maniera discriminatoria. Il candidato, in quanto parte di una procedura amministrativa, ha diritto di essere sentito e, in particolare, nel caso in cui la sua domanda sia respinta, ha diritto di ottenere una decisione motivata (art. 29 cpv. 2 Cost.); questa prassi è conforme alla

giurisprudenza del Tribunale federale, secondo la quale più il potere discrezionale dell'autorità è sentito, come avviene nella procedura di naturalizzazione, e più le esigenze in materia di motivazione devono essere rigorose. Inoltre, la motivazione è la condizione indispensabile al controllo delle decisioni di naturalizzazione dal punto di vista del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.). Una volta stabiliti questi principi, si è considerato che nella fattispecie il sistema della votazione popolare (voto alle urne) non consente all'ente pubblico di prendere una decisione corredata da una motivazione che soddisfi le esigenze del diritto costituzionale; questa lacuna non può essere colmata da una motivazione ulteriore redatta da un organo eletto dall'ente. Infine, per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, il Tribunale federale non ha ancora stabilito se e in quale misura le decisioni di naturalizzazione prese dalle assemblee comunali siano conformi alla Costituzione. Esaminando l'iniziativa in un'altra ottica, anche i giudici federali l'hanno definita anticostituzionale poiché l'applicazione del diritto dei cittadini di essere informati (art. 34 cpv. 2 Cost.) sulla situazione personale del candidato (nell'ambito dell'esame della sua idoneità alla naturalizzazione), ineludibile in un Comune dalle dimensioni come quelle di Zurigo, pregiudicava in modo sproporzionato il diritto del candidato alla protezione nella sua sfera privata (art. 13 Cost.)

Lo stesso giorno, la prima Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha emesso la sentenza, in seduta pubblica, nella causa 1P.228/2002 relativa alla votazione comunale (scrutinio alle urne) organizzata a Emmen (LU) il 12 marzo 2000. All'epoca, i cittadini di questo Comune avevano approvato la naturalizzazione di otto candidati di origine italiana ma avevano respinto tutte le altre domande presentate prevalentemente da persone provenienti da Paesi della ex Jugoslavia. Alcuni di essi avevano interposto ricorso, invano, dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone di Lucerna. In seguito, hanno interposto un ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale contro la decisione del governo cantonale.

Il Tribunale federale ha accolto il ricorso all'unanimità. Basandosi sul risultato della votazione e sul contesto nel quale essa si è svolta, ha considerato che i candidati alla naturalizzazione provenienti dalla ex Jugoslavia erano stati sfavoriti a causa della loro origine. Poiché non è stato possibile giustificare oggettivamente tale disparità di trattamento, tali persone sono state vittime di una discriminazione in violazione dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Riprendendo i considerandi della sentenza 1P.1/2003 dello stesso giorno, i giudici federali hanno altresì rilevato che l'autorità cantonale aveva statuito a torto che non si poteva esigere che una decisione di naturalizzazione scaturita da uno scrutinio alle urne fosse motivata, violando in tal modo l'articolo 29 capoverso 2 Cost. Di conseguenza, la decisione del Consiglio di Stato lucernese è stata annullata e i giudici federali hanno incaricato le autorità cantonali e comunali competenti di organizzare il seguito della procedura di naturalizzazione dei ricorrenti e di sostituire il sistema della votazione popolare in vigore a Emmen con un sistema conforme alla Costituzione federale.

Rammentiamo inoltre che, il 21 novembre 2001, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza¹⁶. Il disegno del Consiglio federale prevede modifiche, in particolare, nei settori seguenti:

- naturalizzazione agevolata degli stranieri della seconda e terza generazione;
- riduzione della durata richiesta di residenza;
- semplificazione delle procedure;
- armonizzazione delle tasse di naturalizzazione;
- introduzione di un diritto di ricorso.

¹⁶ Messaggio del Consiglio federale del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2002 1736.

Le Camere federali si sono accordate, senza grandi difficoltà, su parecchie proposte formulate dal Consiglio federale. La questione del diritto di ricorso per arbitrio ha suscitato, dal canto suo, un dibattito più animato. Il Consiglio nazionale si è pronunciato a favore dell'introduzione di tale diritto di ricorso¹⁷, mentre il Consiglio degli Stati si è rifiutato di seguire la stessa direzione¹⁸. Ora la decisione spetta dunque al primo, che si presume confermi la sua volontà.

Ad articolo 9

Sostegno ai media scritti di lingua romancia

Nel paragrafo 92 del suo parere, il Comitato consultivo constata “*l'esistenza di informazioni secondo le quali l'unico quotidiano diffuso in romancio sarebbe in una situazione finanziaria difficile*”. Considera quindi che “*le autorità dovrebbero esaminare, d'intesa con la minoranza romancia, le varie possibilità di garantire un finanziamento sufficiente per questo quotidiano*”.

La Confederazione e il Cantone dei Grigioni sostengono indirettamente i media scritti di lingua romancia, versando all'*Agentura da Novitads Rumantscha* (ANR) un contributo annuo globale di circa un milione di franchi svizzeri. In compenso, dalla fondazione dell'ANR, avvenuta nel 1997, le testate grigionesi non ricevono più un sostegno finanziario diretto. Secondo l'articolo 2 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 1995¹⁹ sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana, stampa romancia può essere sostenuta soltanto nell'intento di salvaguardare e promuovere la lingua romancia. Il fatto di passare attraverso l'ANR consente inoltre di garantire la parità di trattamento di tutti i quotidiani di lingua romancia e quindi non solo di *La Quotidiana*, ma anche di *La Posta Ladina* e *La Pagina da Surmeir*. La concessione di un sostegno supplementare diretto a *La Quotidiana* sarebbe incompatibile con la libertà di stampa e non sarebbe accettato dall'Associazione svizzera degli editori di giornali e periodici.

La situazione difficile della stampa in generale (crollo del mercato della pubblicità) non ha risparmiato la stampa romancia. Inoltre, è inevitabile constatare che *La Quotidiana* non è molto popolare in alcune regioni, che rimangono legate agli altri due giornali romanci *La Posta Ladina* e *La Pagina da Surmeir*. Sarebbe errato da parte dello Stato voler intervenire per regolare tale mercato.

Ad articolo 10

Uso dell'italiano nelle relazioni tra gli individui e le autorità amministrative federali

Nel paragrafo 94 del suo parere, il Comitato consultivo constata “*l'esistenza di informazioni secondo le quali domande scritte sottoposte in italiano a determinati uffici federali ottengono a volte risposte in tedesco*” e considera che “*le autorità federali dovrebbero maggiormente sensibilizzare le persone che lavorano nell'Amministrazione federale sulla necessità di rispondere sistematicamente in italiano alle domande presentate in questa lingua*”.

¹⁷ Boll. Uff. 2002 N 1173 segg.

¹⁸ Boll. Uff. 2003 S 629 segg.

¹⁹ RS 441.3

Le autorità svizzere deplorano i fatti constatati dal Comitato consultivo e auspicano che si tratti solo di casi molto isolati.

In virtù dell'articolo 70 capoverso 1 Cost., *“le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia”*. Scaturisce direttamente da tale disposizione il fatto che le domande indirizzate all'Amministrazione federale centralizzata possono essere redatte in una lingua ufficiale qualsiasi. Le decisioni prese dalle autorità federali, i formulari e le iscrizioni nei registri sono, rispettivamente, notificate, redatti ed effettuate nella lingua ufficiale del destinatario.

Affinché tale principio possa essere rispettato nella prassi e l'italiano sia dunque trattato, a pieno titolo, come una lingua ufficiale, al pari del tedesco o del francese, il Consiglio federale ha deciso, già nel 1991, di ampliare in quattro fasi i servizi di traduzione di lingua italiana. In una prima fase, avvenuta nel 1991, sono stati istituiti 13 nuovi posti di lavoro, in particolare per la preparazione di testi che accompagnano il processo legislativo, segnatamente nell'ambito delle deliberazioni del Parlamento. In una seconda fase, attuata nel 1996, sono stati aggiunti 10 nuovi posti di lavoro allo scopo di garantire anche la comunicazione in italiano all'interno dell'Amministrazione, a livello dei dipartimenti e degli uffici. Con la realizzazione della terza e della quarta fase, nel 2002, è stato possibile istituire altri 18 posti di lavoro, estendendo l'offerta di testi in italiano non solo all'interno dell'Amministrazione ma anche al pubblico. Tali misure rispondono dunque al bisogno del Parlamento, della popolazione e dell'Amministrazione. Con i 93 posti di lavoro attuali, i servizi di traduzione italiana non sono ancora parificati del tutto ai servizi di traduzione francese, che dispongono, dal canto loro, di 129 posti di lavoro. È dunque previsto un ulteriore ampliamento dei servizi di traduzione di lingua italiana.

È opportuno menzionare le recenti *“Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale”*, del 22 gennaio 2003, il cui scopo è di *“promuovere il plurilinguismo sul posto di lavoro e mettere a profitto le peculiarità multiculturali”*. Secondo il paragrafo 21 di tali Istruzioni, *“i Dipartimenti provvedono affinché nei diversi settori di attività dell'Amministrazione e a ogni livello gerarchico sia garantita un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche secondo le rispettive proporzioni della popolazione svizzera residente. Sono ammesse deroghe a favore delle lingue latine. La situazione dei servizi decentralizzati è considerata in modo appropriato”*. Tali Istruzioni trattano anche le lingue di lavoro, le traduzioni e le redazioni, come pure le esigenze linguistiche che gli impiegati devono adempiere. Prevedono anche misure in materia di reclutamento, selezione, valutazione e sviluppo del personale e stabiliscono infine che *“L'Amministrazione federale sarà presentata nelle quattro lingue nazionali (tedesco, francese, italiano e romancio) nel materiale pubblicitario e informativo, nelle scritte ufficiali, nei moduli, nelle intestazioni, nelle pubblicazioni su Internet e nelle segreterie telefoniche”*.

In pratica, alcuni coordinatori hanno l'incarico di controllare che le lingue minoritarie siano rispettate nei loro rispettivi dipartimenti e nelle unità amministrative subordinate. L'Ufficio federale del personale organizza periodicamente incontri tra coordinatori, durante i quali si valutano i progressi compiuti in materia di promozione del plurilinguismo. Del resto, gli uffici di dimensioni più ampie hanno nominato i propri delegati alla promozione del plurilinguismo, che intervengono quando si individuano casi nei quali le lingue minoritarie non sono rispettate.

Occorre notare, infine, che l'avamprogetto di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche prevede espressamente che chiunque si rivolge alle autorità federali può farlo nella lingua ufficiale di sua scelta e può pretendere una risposta in tale lingua. Precisa inoltre che la persona di lingua romancia può rivolgersi alle

autorità federali in un idioma romancio o in rumantsch grischun e che la Confederazione risponderà da parte sua in rumantsch grischun. Il Consiglio federale dovrà approvare tale avamprogetto nel corso di quest'anno e poi sottoporlo al Parlamento.

Uso di una lingua minoritaria nelle relazioni fra gli individui e le autorità amministrative infracantonali

Nel paragrafo 95 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“in pratica, determinate difficoltà si presentano nel contesto dei rapporti tra le persone appartenenti a minoranze linguistiche e le autorità amministrative a livello infracantonale”*. Considera che *“data questa situazione, occorrerebbe incoraggiare le autorità interessate a ispirarsi alla Convenzione-quadro quando devono decidere sull'appartenenza linguistica di determinati Comuni e, in particolare, a domandarsi se vi sia una domanda sufficiente ai sensi del suo articolo 10 paragrafo 2 per ammettere l'uso della lingua minoritaria nelle relazioni ufficiali”*.

In virtù dell'articolo 70 capoverso 2 Cost. *“i Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone”*. L'autonomia linguistica di cui godono i Cantoni non è dunque illimitata. Da un lato i Cantoni, dovendo rispettare la composizione linguistica tradizionale delle regioni, si sentono limitati nella loro facoltà di modificare le frontiere linguistiche. Infatti, anche se queste ultime non possono essere definite in maniera assoluta, devono tuttavia presentare una certa stabilità. Dunque, ogni cambiamento occasionale delle proporzioni fra le diverse comunità linguistiche non deve comportare una modifica immediata delle frontiere linguistiche. D'altro canto, i Cantoni devono anche considerare le minoranze linguistiche autoctone. Ciò deriva dalla libertà di lingua (art. 18 Cost.) e dal divieto di discriminazione (art. 8 Cost.), in virtù dei quali le minoranze linguistiche in una regione determinata devono poter usare la propria lingua nelle relazioni con le autorità o a scuola. Le misure adottate dai Cantoni nell'esercizio della loro autonomia linguistica possono limitare la libertà di lingua solo se poggiano su una base legale, sono giustificate da un interesse pubblico, rispettano il principio di proporzionalità e non pregiudicano l'essenza stessa della libertà di lingua (art. 36 Cost.).

Ad articolo 11

Redazione delle insegne, iscrizioni e altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico

Nel paragrafo 96 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“in alcuni Comuni dei Grigioni sussistono talune limitazioni eccezionali al diritto presentare, in una lingua minoritaria, insegne, iscrizioni e altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico. Il loro scopo è di preservare il romancio, la cui sopravvivenza è minacciata in talune regioni”*. Considera che *“la protezione del romancio potrebbe essere altrettanto bene garantita dall'obbligo di esporre insegne private bilingui e incoraggia le autorità competenti a esaminare questa possibilità”*.

Il diritto di presentare, in una lingua minoritaria, insegne, iscrizioni e altre informazioni di carattere privato esposte alla vista del pubblico deriva in Svizzera dalla libertà di lingua (art. 18 Cost.). Conformemente all'articolo 36 Cost., tale diritto può tuttavia sottostare a determinate restrizioni purché abbiano una base legale, siano giustificate da un interesse pubblico, rispettino il principio di proporzionalità e non pregiudichino l'essenza stessa della

libertà di lingua. Nel caso al quale il Comitato consultivo fa riferimento, il Tribunale federale ha già avuto l'occasione di esaminare se le condizioni summenzionate sono state rispettate nella fattispecie. Si trattava di un regolamento edilizio di un Comune a maggioranza romancia, che autorizzava le insegne luminose solo se redatte in romancio. Il Tribunale federale ha stabilito che, a fronte dei numerosi pericoli che minacciano la lingua romancia, le misure volte a salvaguardare, dal punto di vista della loro estensione come pure da quello della loro omogeneità, le zone a maggioranza romancia potevano essere considerate come dettate da un interesse pubblico rilevante e che, nella fattispecie, la valutazione minuziosa degli interessi in questione portava a concludere che esisteva un interesse preponderante a vietare insegne redatte in una lingua diversa dal romancio²⁰.

Ad articolo 12

Promozione della conoscenza della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo

Nel paragrafo 97 del suo parere, il Comitato consultivo considera che *“le autorità competenti dovrebbero sforzarsi di tener maggiormente conto, nei programmi scolastici, della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica in Svizzera nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo”*.

La Conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica (CDIP) ha sottolineato che la scuola, a tutti i livelli, ha il dovere di educare gli allievi al rispetto del prossimo, alla tolleranza fra gruppi religiosi, etnici, sociali e di altro tipo e alla pace tra i popoli.

Più specificatamente, la CDIP, in occasione della sua riunione plenaria del 12 giugno 2003, ha deciso di istituire, dal 1° gennaio 2004, la “Giornata in memoria dell'Olocausto” negli istituti scolastici di tutti i Cantoni svizzeri. È stata scelta la data del 27 gennaio, che rappresenta il giorno di liberazione del campo di Auschwitz da parte dell'Armata Rossa. Questa giornata sarà dedicata all'insegnamento della Memoria dell'Olocausto e degli altri crimini contro l'umanità nonché alla promozione dei diritti dell'uomo, della tolleranza e del dialogo interreligioso e interculturale.

Promozione della conoscenza linguistica e culturale dei nomadi

Nel paragrafo 98 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“le autorità federali hanno intavolato discussioni con i rappresentanti della comunità dei nomadi per conoscere meglio i loro bisogni in materia linguistica e culturale”*. Considera che *“le autorità dovrebbero aumentare i loro sforzi in questo campo”*.

È apparso recentemente in Svizzera il primo dizionario di lingua jenisch in Svizzera, che riassume lo stato della conoscenza dello jenisch e comprende, in particolare, un glossario commentato, un'etimologia e una bibliografia. Si tratta dell'opera pionieristica di Hansjörg Roth, *Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz*, Verlag Huber, Frauenfeld/Stuttgart/Wien, 2001. Attualmente, si dà la priorità all'elaborazione di metodi didattici, possibilmente ludici, volti a facilitare l'apprendimento dello jenisch ai bambini dei nomadi.

²⁰ DTF 116 Ia 345.

Ad articolo 13

Lingua di insegnamento delle scuole private

Nel paragrafo 99 del suo parere, il Comitato consultivo costata che “*la legislazione di alcuni Cantoni contiene limiti quanto alla lingua di insegnamento nelle scuole private*”. Considera “*queste limitazioni problematiche dal profilo dell’articolo 13 della Convenzione-quadro nella misura in cui sembrano opporsi alla creazione di scuole private che dispensano l’insegnamento in una lingua minoritaria all’infuori dell’area in cui essa è tradizionalmente parlata*”. Considera che “*le autorità competenti dovrebbero assicurarsi che le disposizioni legali dei Cantoni interessati non costituiscano un ostacolo a un eventuale bisogno in materia, in particolare per gli italofoeni che risiedono nelle grandi città del Paese, segnatamente a Berna*”.

Rammentiamo innanzitutto che, anche se la Costituzione federale non garantisce espressamente il diritto di istituire, dirigere o frequentare una scuola privata, nemmeno lo esclude. La libertà personale, la libertà di coscienza e di credo, le libertà di opinione e di informazione, la libertà della scienza e la libertà economica tutelano parimenti taluni aspetti del diritto di istituire, dirigere o frequentare una scuola privata²¹.

Ricordiamo anche che l’educazione rientra nella competenza dei Cantoni, i quali possono dunque decidere in quale misura e a quali condizioni accettare le scuole di lingua minoritaria sul loro territorio. A tale proposito, precisiamo che solo le scuole private che rientrano nell’obbligo scolastico o che chiedono un riconoscimento ufficiale del proprio insegnamento soggiacciono, all’occorrenza, a un’autorizzazione ed, eventualmente, a restrizioni riguardo alla lingua di insegnamento.

Secondo l’articolo 66 capoverso 1 della legge bernese sulla scuola obbligatoria, al quale il Comitato consultivo fa riferimento nel paragrafo 65 del suo parere, la scelta della lingua di insegnamento delle scuole private che rientrano nell’obbligo scolastico è retta dal principio di territorialità delle lingue. Dunque, esso si prefigge essenzialmente di evitare una germanizzazione, con l’istituzione di scuole private germanofone, della parte francofona del Cantone di Berna. Rileviamo, del resto, che il Cantone e la città di Berna non solo accettano una scuola di lingua francese, ma da parecchi anni la sostengono anche finanziariamente.

In pratica, le scuole private svolgono una funzione importante in Svizzera. Circa 100'000 allievi frequentano ogni anno la scuola dell’obbligo nelle scuole private, che hanno avuto anche un ruolo pionieristico per quanto concerne l’introduzione di metodi di insegnamento bilingui, in particolare nella Svizzera romanda.

In generale, l’istituzione di scuole private che propongono un insegnamento in una lingua diversa da quella ufficiale del luogo in questione dipende da considerazioni di carattere economico. Alcune scuole private, in particolare a Berna e Ginevra, rispondono anche a un bisogno delle cerchie diplomatiche, il cui soggiorno in Svizzera è limitato nel tempo. Da un punto di vista giuridico, l’istituzione di scuole private che impartiscono un insegnamento in italiano e in romancio all’infuori delle aree in cui queste lingue sono tradizionalmente parlate è del tutto plausibile. Tuttavia, non siamo a conoscenza di nessuna iniziativa volta a istituire tali scuole, per esempio a Berna o a Zurigo.

²¹ A tale proposito, cfr. il messaggio concernente la garanzia federale alla Costituzione del Cantone di San Gallo, FF 2002 1701.

Ad articolo 14

Possibilità di beneficiare dell'insegnamento in una lingua minoritaria all'infuori della sua area geografica di insediamento tradizionale

Nel paragrafo 100 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“la possibilità, per le persone appartenenti a una minoranza linguistica, di ricevere un insegnamento primario completo nella loro lingua è limitata in pratica dal principio di territorialità”*. Considera che *“occorrerebbe incoraggiare le autorità interessate, quando sono indotte ad autorizzare o no la scolarizzazione di allievi in Comuni vicini che offrono un insegnamento nella lingua minoritaria, a ispirarsi alla Convenzione-quadro e, in particolare, a domandarsi se vi sia una domanda sufficiente ai sensi della disposizione precitata”*.

Come fa notare il Comitato consultivo stesso nel paragrafo 69 del suo parere, *“vi sono in Svizzera equilibri sottili a livello dell'interazione della libertà di lingua con il principio di territorialità e [...] i Cantoni conservano un'ampia autonomia in materia; questo permette loro d'altronde di dare risposte differenziate a situazioni specifiche”*. La libertà di lingua non implica per questo il diritto di beneficiare in qualsiasi circostanza di un insegnamento nella propria lingua materna. Infatti, i Cantoni possono organizzare l'insegnamento, in virtù della propria autonomia linguistica, secondo una composizione linguistica tradizionale delle regioni. Il principio di territorialità delle lingue è sancito nell'articolo 70 capoverso 2 Cost., secondo il quale i Cantoni, quando designano le loro lingue ufficiali, devono rispettare la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerare le minoranze linguistiche autoctone. Tale principio è in parte relativizzato dall'articolo 70 capoverso 3 Cost., secondo il quale la Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, il diritto costituzionale non impone agli enti pubblici l'obbligo di offrire agli individui che si stabiliscono sul loro territorio un insegnamento in una lingua diversa da quella ufficialmente praticata nella regione. Tuttavia, l'interesse privato dei genitori a scolarizzare il proprio figlio nella loro lingua materna, assumendosi volontariamente le spese, può prevalere sull'interesse di un Comune a mantenere la propria omogeneità linguistica e a facilitare la propria pianificazione scolastica. Il Tribunale federale ha dunque stabilito che, pur mantenendo la validità del principio di territorialità, se un altro Comune è d'accordo di ammettere un bambino in una scuola di lingua francese e i genitori sono disposti a sopportarne le conseguenze finanziarie, il fatto di esigere che tale bambino frequenti una scuola di lingua tedesca costituisce una restrizione sproporzionata alla libertà di lingua²². Allo stesso modo, il Tribunale ha recentemente considerato che, rifiutando l'autorizzazione a un bambino di lingua materna tedesca, domiciliato in un Comune francofono, di frequentare le classi di lingua tedesca di una scuola di un circondario scolastico vicino, si crea un pregiudizio sproporzionato alla libertà costituzionale di beneficiare di un insegnamento nella propria lingua materna. Ha stabilito infatti che, considerato il principio di proporzionalità, l'interesse privato dei genitori a poter scolarizzare il proprio figlio nella propria lingua materna, assumendosi volontariamente tutte le spese, prevaleva sull'interesse pubblico del Comune francofono volto a mantenere la propria omogeneità linguistica e a facilitare la propria pianificazione scolastica.²³.

²² DTF 122 I 236, 247 (consid. 4 e ee).

²³ Decreto del Tribunale federale del 2 novembre 2001, 2P.112/2001 (consid. 4-5).

Rileviamo che la legge scolastica grigionese prevede espressamente la possibilità per i bambini di frequentare la scuola in un Comune vicino che dispensa un insegnamento nella lingua minoritaria. In virtù dell'articolo 16 capoverso 2 di tale legge, un bambino può, su domanda, essere scolarizzato in un Comune vicino. I Comuni interessati si accordano sulle tasse di iscrizione scolastica che sono sopportate, in generale, dal Comune di residenza. In caso di disaccordo, il dipartimento decide in merito all'assegnazione e alle tasse di iscrizione scolastica. Occorre constatare che della possibilità di frequentare la scuola in un Comune vicino che dispensa l'insegnamento in una lingua minoritaria (in romancio o in italiano) è fatto un uso molto limitato. In qualche caso raro, si domanda invece di poter frequentare una scuola vicina germanofona per eludere il romancio. Osserviamo del resto che alcuni Comuni dispensano un insegnamento bilingue, che riscontra un grande successo. Da notare, infine, che la legislazione scolastica grigionese esige che in tutte le scuole pubbliche del Cantone sia insegnata una seconda lingua cantonale, di norma a partire dal quarto anno scolastico. In particolare, il romancio o l'italiano può essere scelto come seconda lingua di insegnamento nei Comuni germanofoni.

Determinazione della lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche dei Comuni grigionesi

Nel paragrafo 101 del suo parere, il Comitato consultivo constata che *“la libertà riconosciuta ai Comuni grigionesi di decidere in merito alla lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche può presentare determinati rischi a causa dell'assenza di chiari criteri per quanto concerne la lingua di insegnamento”*. Considera che *“si dovrebbe procedere con la massima cautela quando si tratta di esaminare un eventuale cambiamento della lingua di insegnamento a livello comunale, in particolare lungo la frontiera linguistica”*.

La revisione totale della Costituzione del Cantone dei Grigioni è stata accettata in occasione della votazione popolare del 18 maggio 2003. Il nuovo articolo 3 fa riferimento alle lingue: il capoverso 1 sancisce che il tedesco, l'italiano e il romancio sono, a livello paritario, le lingue nazionali e ufficiali del Cantone. Secondo il capoverso 2, il Cantone e i Comuni prendono e sostengono le misure necessarie alla salvaguardia e alla promozione del romancio e dell'italiano. Essi favoriscono la comprensione e gli scambi fra le comunità linguistiche. Infine, conformemente al capoverso 3, i Comuni e i circondari definiscono la/le propria/e lingua/e ufficiale/i e scolastica/che nell'ambito delle loro competenze e collaborando con i Cantoni. In tal modo, devono rispettare la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerare le minoranze linguistiche autoctone. Il Cantone può dunque esprimere la propria opinione in merito alla determinazione delle lingue ufficiali e scolastiche dei Comuni.

È inconsueto che un Comune decida di cambiare lingua di insegnamento. L'ultimo esempio in questo senso risale a vent'anni fa con il Comune di Bergün/Bravuogn, che ha concretizzato il suo passaggio al tedesco nel 1983. Altri Comuni che hanno optato per il tedesco non avevano mai avuto prima una scuola primaria, cosicché non si può parlare di un vero e proprio cambiamento (per esempio Ilanz, Domat/Ems), o hanno operato questa scelta già molti anni fa (per esempio St. Moritz nel 1910).

Rileviamo che nelle regioni molto eterogenee, come per esempio nell'Alta Engadina, in cui quasi tutti i Comuni censiscono ormai una maggioranza germanofona, l'insegnamento di base (che include la scuola dell'infanzia e la scuola elementare) è sempre impartito in romancio. Questa scelta è degna di nota e testimonia un forte attaccamento alla lingua romancia. In alcuni Comuni, tuttavia, la situazione è precaria a causa della grande maggioranza di germanofoni rispetto agli abitanti di altre lingue, tanto che i Comuni di Samedan e Pontresina hanno optato per l'introduzione di modelli di insegnamento bilingui. Il Comune di Trin (Surselva) prevede di fare la stessa scelta.

Ad articolo 15

Misure volte a garantire una partecipazione equilibrata delle diverse regioni linguistiche alla vita economica

Nel paragrafo 103 del suo parere, il Comitato consultivo constata che “i tassi di disoccupazione rilevati in Svizzera romanda e in Ticino sono in media più alti di quelli registrati nei Cantoni tedeschi e che le imprese tendono viepiù a raggruppare i loro centri decisionali nelle città, soprattutto nella Svizzera tedesca”. Pur riconoscendo che la possibilità di intervento dello Stato in questo ambito è limitata, il Comitato consultivo considera che “le autorità dovrebbero accordare maggiore attenzione a questo fenomeno e cercare di sviluppare altre misure tali da limitarne gli effetti”.

La Confederazione ha già adottato misure nell’ambito della politica regionale, in particolare mediante il decreto federale in favore delle zone economiche di rilancio economico²⁴, che favorisce per l’appunto le regioni segnalate dal Comitato consultivo, sostenendo lo sviluppo di nuove attività economiche con aiuti diretti alle imprese.

Meccanismi di partecipazione a disposizione dei nomadi

Nel paragrafo 104 del suo parere, il Comitato consultivo constata che “i meccanismi di partecipazione a disposizione dei nomadi sono ancora insufficienti e che il dialogo e la cooperazione con le autorità federali sono iniziati soltanto di recente”. Considera che “le autorità federali dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di rafforzare le competenze della Fondazione “Un futuro per i nomadi svizzeri” in materia di coordinamento e occuparsi della composizione dei suoi organi”. Il Comitato consultivo considera altresì che “i Cantoni dovrebbero riesaminare i meccanismi di consultazione di cui possono usufruire i nomadi e, in caso di necessità, rafforzarli, poiché la comunicazione tra nomadi e autorità risulta difficile in alcuni Cantoni”.

Il Consiglio della Fondazione “Un futuro per i nomadi svizzeri” è composto di cinque rappresentanti della comunità dei nomadi, due rappresentanti della Confederazione, due rappresentanti dei Cantoni e due rappresentanti dei Comuni. Grazie a tale ente, che garantisce la massima trasparenza, i nomadi, sin dall’inizio, sono direttamente implicati nella discussione di questioni o nell’elaborazione di misure che li concernono. La Fondazione è anche un punto di incontro nel quale i nomadi possono far valere i loro desideri e le loro preoccupazioni. L’attività della Fondazione ha dunque contribuito notevolmente all’adozione, da parte del Parlamento, della nuova legge federale sul commercio ambulante.

²⁴ RS 951.93