



Strasburgo, 20 febbraio 2003

ACFC/OP/I(2003)001

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

PARERE SULLA SVIZZERA

COMPENDIO

Alla ricezione del Rapporto statale iniziale della Svizzera il 16 maggio 2001 (rapporto atteso per il 1° febbraio 2000), il Comitato consultivo ne ha cominciato l'esame dal 10 al 14 settembre 2001 durante la sua 11^a riunione. Nell'ambito di questo esame, una delegazione del Comitato consultivo si è recata in Svizzera dall'11 al 13 novembre 2002 per ottenere complementi di informazione sull'applicazione della Convenzione quadro da parte di rappresentanti del Governo e di organizzazioni non governative, nonché da altre fonti indipendenti. Il Comitato consultivo ha successivamente adottato il suo parere sulla Svizzera nel corso della sua 16^a riunione, il 20 febbraio 2003.

Per quanto concerne l'applicazione della Convenzione quadro, il Comitato consultivo considera che in numerosi campi la Svizzera ha compiuto sforzi particolarmente lodevoli nei confronti delle minoranze linguistiche. Il contesto istituzionale permette ai francofoni, agli italofoeni e ai romanci, nonché ai germanofoni dei Cantoni di Friburgo e del Vallese, di conservare e sviluppare gli elementi essenziali della loro identità, segnatamente la loro lingua e la loro cultura. Inoltre, un certo numero di meccanismi istituzionali assicura a tutti i livelli un'estesa partecipazione politica alle minoranze linguistiche, come è comprovato dalla composizione delle autorità federali o dagli strumenti della democrazia diretta.

Le garanzie legali in materia di uso delle lingue minoritarie nei rapporti tra le persone appartenenti alle minoranze linguistiche e le autorità amministrative sono molto estese ed è rallegrante constatare che, durante questi ultimi anni, sono stati intrapresi numerosi sforzi per rafforzare la posizione del romancio. Maggiore attenzione potrebbe tuttavia essere prestata ai principi contenuti nella Convenzione quadro qualora si tratti, nei rapporti precitati, di ammettere l'uso di una lingua minoritaria al livello infracantonale.

Nel campo dell'educazione, le autorità dovrebbero assicurarsi che siano soddisfatti i bisogni delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, soprattutto degli italofoeni e dei romanci, per quanto concerne la possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori dell'area nella quale è tradizionalmente parlata. Nel Cantone dei Grigioni si dovrebbe procedere con il massimo ritegno qualora si tratti di esaminare un eventuale cambiamento d'insegnamento a livello comunale.

Restano da fare progressi per permettere ai nomadi di sviluppare gli elementi essenziali della loro identità. Per ovviare alle principali difficoltà alle quali queste persone sono confrontate, in particolare la mancanza di aree di sosta e di transito, le autorità dovrebbero prendere provvedimenti supplementari, segnatamente di ordine legislativo. Inoltre, i meccanismi di partecipazione dei nomadi dovrebbero essere rafforzati.

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

PARERE SULLA SVIZZERA

Indice:

- I. Redazione del presente parere
- II. Osservazioni generali
- III. Commenti specifici concernenti l'applicazione in Svizzera degli articoli 1-19
- IV. Principali constatazioni e commenti del comitato consultivo
- V. Osservazioni conclusive

I. REDAZIONE DEL PRESENTE PARERE

1. Il Rapporto statale iniziale della Svizzera (qui di seguito: il Rapporto statale), atteso per il 1° febbraio 2000, è stato ricevuto il 16 maggio 2001. Il Comitato consultivo ne ha iniziato l'esame durante la sua 11^a riunione, che si è svolta dal 10 al 14 settembre 2001.

2. Nell'ambito di questo esame, il Comitato consultivo ha identificato un certo numero di punti in merito ai quali auspicerebbe ottenere maggiori informazioni. Il 1° marzo 2002 ha dunque indirizzato un questionario alle autorità svizzere. Il Governo svizzero ha risposto in merito il 10 settembre 2002.

3. In seguito a un invito indirizzato dal Governo svizzero e conformemente alla norma 32 della Risoluzione (97) 10 del Comitato dei Ministri, una delegazione del Comitato consultivo si è recata in Svizzera, dall'11 al 13 novembre 2002, per ottenere informazioni complementari sull'applicazione della Convenzione quadro da parte dei rappresentanti del Governo, nonché da parte di ONG e di altre fonti indipendenti. All'atto della redazione del presente parere, il Comitato consultivo ha pure consultato una serie di documenti provenienti da diversi organi del Consiglio d'Europa, da altre organizzazioni internazionali nonché da ONG e da altre fonti indipendenti.

4. Il Comitato consultivo ha successivamente adottato il presente parere durante la sua 16^a riunione del 20 febbraio 2003 e ha deciso di trasmetterlo al Comitato dei Ministri¹.

5. Il presente parere sottostà all'articolo 26 (1) della Convenzione quadro, secondo il quale il Comitato dei Ministri, all'atto della valutazione dell'adeguatezza dei provvedimenti presi da una Parte per applicare i principi enunciati dalla Convenzione, si fa assistere da un Comitato consultivo, e all'articolo 23 della Risoluzione (97) 10 del Comitato dei Ministri, secondo il quale il Comitato consultivo esamina i rapporti statali e trasmette i suoi pareri al Comitato dei Ministri.

¹ Il Comitato consultivo ha deciso, il 30 novembre 2001, durante la sua 12^a riunione, di introdurre determinate modifiche relative alla struttura dei suoi pareri. Ha deciso di porre termine alla pratica in virtù della quale sottoponeva una «Proposta di conclusioni e di raccomandazioni per il Comitato dei Ministri» (Capitolo V dei precedenti pareri) e di introdurre un nuovo capitolo IV intitolato «Principali constatazioni e commenti del Comitato consultivo». Il Comitato consultivo ha pure deciso di sottoporre le sue «Osservazioni conclusive» nel capitolo V invece che nel capitolo IV. Questi cambiamenti sono vincolanti a partire dal 30 novembre 2001 e si applicano quindi a tutti i pareri che saranno adottati ulteriormente nel corso del primo ciclo di controlli. Essi sono stati effettuati alla luce delle prime decisioni per Paese sull'applicazione della Convenzione quadro, adottate dal Comitato dei Ministri nell'ottobre 2°001.

II. OSSERVAZIONI GENERALI

6. Pur deplorando il ritardo di più di quindici mesi nella presentazione del Rapporto statale, il Comitato consultivo nota con soddisfazione che esso contiene informazioni molto precise sulla legislazione esistente e la pertinente pratica, benché la situazione prevalente nei Cantoni plurilingui avesse potuto essere presentata in modo più dettagliato, in particolare per quanto concerne il modo in cui questi Cantoni hanno disciplinato o applicano in pratica il principio della territorialità a livello cantonale e a livello comunale. Il Comitato consultivo si felicita che le autorità svizzere abbiano redatto e pubblicato il rapporto statale simultaneamente in tedesco, francese e italiano.

7. Il Comitato consultivo nota che informazioni complementari e utili chiarificazioni hanno potuto essere ottenute grazie alla risposta scritta trasmessa dalle autorità svizzere in seguito al suo questionario e grazie alle riunioni organizzate non soltanto a Berna, ma anche nel Cantone dei Grigioni, in occasione della visita di cui nel capitolo precedente (punto 3). Il Comitato consultivo ritiene che la visita organizzata dietro invito del Governo svizzero abbia offerto una eccellente occasione di intavolare un dialogo diretto con i rappresentanti di diverse fonti d'informazione.

8. Il Comitato consultivo approva l'approfondito processo di consultazione che il Governo ha attuato nella fase di preparazione della risposta al questionario, in particolare con i rappresentanti delle minoranze e con le organizzazioni impegnate nella protezione delle minoranze. Il Comitato consultivo prende pure atto dello spirito di cooperazione manifestato dalla Svizzera nella fase che ha preceduto l'adozione del presente parere. Il Comitato consultivo si felicita particolarmente della decisione delle autorità svizzere di autorizzare la pubblicazione della loro risposta al suo questionario del 1° marzo 2002. Le incoraggia a continuare gli sforzi destinati a una maggiore sensibilizzazione nei confronti della Convenzione quadro, del suo rapporto esplicativo, nonché delle norme relative ai controlli a livello internazionale, anche per il tramite della pubblicazione e della diffusione del Rapporto statale e di altri documenti pertinenti. Siffatti sforzi potrebbero segnatamente essere volti a informare più ampiamente i gruppi considerati e il pubblico in generale sulla pertinenza della Convenzione quadro nel contesto svizzero, segnatamente se si considera che le numerose disposizioni costituzionali e legali per proteggere direttamente o indirettamente le minoranze non si basano sul concetto di «minoranza nazionale».

9. Il Comitato consultivo riconosce che un determinato numero di meccanismi istituzionali assicura un'estesa partecipazione politica alle minoranze – segnatamente linguistiche – sia a livello federale, sia a livello cantonale, come è comprovato dalla composizione del Consiglio federale o anche dal Parlamento bicamerale federale. Inoltre, strumenti di democrazia diretta, come il referendum e l'iniziativa popolare, svolgono un ruolo positivo nella misura in cui le persone appartenenti alle minoranze hanno anch'esse la possibilità di farvi capo. È importante sottolineare che in Svizzera le questioni concernenti le minoranze sono trattate su base consensuale. In questo contesto, occorre menzionare il processo di ricerca del consenso che, in seguito a una serie di referendum, è sfociato nel 1978 nella creazione del Cantone del Giura.

10. Occorre rilevare che le autorità federali e cantonali dispongono, segnatamente grazie al censimento generale della popolazione effettuato ogni dieci anni, di dati statistici molto precisi sull'appartenenza linguistica e religiosa delle persone residenti in Svizzera. Per conseguenza, le valutazioni quantitative del numero di persone appartenenti alle minoranze francofona, italoфона e romancia, ma anche alla minoranza germanofona dei Cantoni di Friburgo e del Vallese

risultano estremamente affidabili, come pure le valutazioni relative al numero di persone appartenenti alla comunità ebraica. Questo permette alle autorità di prendere misure efficaci e agli organi internazionali di vigilanza di assicurarsi dell'adempimento da parte della Svizzera degli obblighi che essi le impongono in virtù della Convenzione quadro. Per quanto concerne i nomadi, esistono invece soltanto pochi dati statistici. Occorre però tenere presente che le valutazioni delle autorità concordano assai ampiamente con quelle degli interessati. Le autorità potrebbero dunque esaminare, d'intesa con questi ultimi, i mezzi per completare i dati statistici in merito.

11. Il Comitato consultivo sottolinea che, in quanto si tratta di valutare l'applicazione della Convenzione quadro da parte della Svizzera, occorre tener presente che il modo in cui le autorità disciplinano l'uso delle lingue si basa su un complesso equilibrio che deriva dalle pertinenti disposizioni costituzionali e legislative e dalla relativa giurisprudenza. Queste disposizioni e questa giurisprudenza danno grande importanza al principio della territorialità. In virtù di quest'ultimo, incombe alle autorità cantonali provvedere a mantenere i confini tradizionali delle regioni linguistiche e la loro omogeneità. Il Comitato consultivo osserva che in molti casi rappresentativi analizzabili dal profilo della Convenzione quadro, il principio della territorialità è connesso, a volte in modo contraddittorio, con quello della libertà di lingua. In Svizzera la libertà di lingua è una libertà fondamentale ed è espressamente garantita dalla nuova Costituzione federale adottata nel dicembre 1998. Il suo contenuto differisce a seconda che si tratti delle relazioni tra privati o dei rapporti tra privati e lo Stato. Il Comitato consultivo nota con interesse che le relazioni tra i due principi surriferiti non sono rigide e che su questo punto si assiste da alcuni anni a evoluzioni costituzionali e giurisprudenziali significative a vantaggio della libertà di lingua.

12. Il Comitato consultivo riconosce che la Svizzera ha sempre saputo disciplinare queste questioni, in particolare tramite principi relativi al federalismo, in modo da preservare la pace linguistica (cfr. anche i commenti concernenti l'articolo 5). Esso prende atto dell'esistenza in Svizzera di un ampio consenso sull'autonomia linguistica dei Cantoni, consenso che presuppone che i cantoni siano gli enti maggiormente in grado di disciplinare l'uso delle lingue ufficiali sul loro territorio. Detto questo, senza voler rimettere in questione l'equilibrio esistente, il Comitato Consultivo ritornerà, nei suoi commenti specifici qui di seguito, su determinate situazioni particolari in cui le relazioni attuali tra il principio di territorialità e quello della libertà di lingua suscitano determinate difficoltà dal profilo della Convenzione quadro. Il Comitato consultivo è in effetti del parere che determinati adeguamenti e un maggior pragmatismo in materia possano spesso permettere di meglio conciliare la pratica con gli obblighi derivanti dalla Convenzione quadro.

13. Nella parte seguente del parere si rileva che l'applicazione di determinati articoli non richiede osservazioni particolari, tenuto conto delle informazioni di cui il Comitato consultivo dispone attualmente. Esso auspica precisare che questa affermazione non significa affatto che siano state prese misure sufficienti e che gli sforzi in questo campo possano essere rallentati o arrestati. Ritene in effetti che la natura degli obblighi imposti dalla Convenzione quadro esige sforzi sostenuti e costanti da parte delle autorità, affinché ne siano rispettati i principi e gli obiettivi. Inoltre, determinate situazioni ritenute accettabili a questo stadio a mente della recente entrata in vigore della Convenzione quadro, non lo saranno necessariamente più nei prossimi cicli di controllo. È possibile infine che in futuro il fatto di ritenere attualmente di scarsa portata determinati problemi risulti una sottovalutazione degli stessi.

III. COMMENTI SPECIFICI CONCERNENTI L'APPLICAZIONE IN SVIZZERA DEGLI ARTICOLI 1-19

Articolo 1

14. Il Comitato consultivo nota che la Svizzera ha ratificato un ampio ventaglio di strumenti internazionali pertinenti. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, esso ritiene che l'applicazione di questo articolo non occasioni altre osservazioni specifiche

Articolo 2

15. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasioni alcuna osservazione specifica.

Articolo 3

16. Il Comitato consultivo nota che al momento del deposito dello strumento di ratifica della Convenzione quadro la Svizzera ha formulato una dichiarazione del tenore seguente: «La Svizzera dichiara che i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, aventi la cittadinanza svizzera, vincolati con il resto della Svizzera da rapporti instaurati da tempo, solidi e duraturi, e animati dalla volontà di preservare assieme la loro identità comune, segnatamente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua, sono minoranze nazionali ai sensi della presente Convenzione quadro. La Svizzera dichiara che le disposizioni della Convenzione quadro disciplinanti l'uso della lingua nei rapporti tra i privati e le autorità amministrative sono applicabili senza pregiudizio dei principi osservati dalla Confederazione e dai Cantoni nella determinazione delle lingue ufficiali».

17. Il Comitato consultivo sottolinea 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. La posizione del Governo svizzero in merito è considerata risultato di una siffatta riflessione.

18. Se il Comitato consultivo nota, per un verso, che ogni Stato Parte dispone in merito di un margine di valutazione per prendere in considerazione le condizioni particolari del proprio Paese, e constata per un altro verso che questo margine di valutazione deve essere conforme ai principi generali del diritto internazionale e ai principi fondamentali enunciati nell'articolo 3. Sottolinea segnatamente che l'attuazione della Convenzione quadro non dovrebbe essere all'origine di discriminazioni arbitrarie o ingiustificate.

19. Per questa ragione, il Comitato consultivo ritiene che gli incomba esaminare il campo di applicazione personale assegnato alla Convenzione quadro, nell'intento di sincerarsi che non occasioni alcuna siffatta discriminazione. Inoltre, il Comitato consultivo considera di essere tenuto a verificare la buona applicazione dei principi fondamentali enunciati nell'articolo 3.

20. Risulta dal Rapporto statale e dalla risposta al questionario che le autorità svizzere considerano protette dalla Convenzione quadro² le persone appartenenti alle minoranze

² Secondo le cifre del censimento del 1990 e le informazioni fornite dalle autorità svizzere sia nel Rapporto statale sia nella loro risposta al questionario del Comitato consultivo, su una popolazione residente di 6 873 687 persone (di cui 1 245 432 di cittadinanza straniera), 4 374 694 hanno dichiarato il tedesco come lingua principale

linguistiche nazionali, vale a dire le minoranze francofona, italoфона e romancia. Le autorità svizzere considerano altresì che una tale protezione spetta anche alle persone della comunità ebraica, nonché ai nomadi³. A mente segnatamente dei colloqui che ha avuto con i rappresentanti di queste comunità in occasione della sua visita in Svizzera, il Comitato consultivo nota che in questo Paese i nomadi, la maggior parte dei quali si considerano appartenenti alla stirpe Jenisch, benché certi siano Sinti o Rom, manifestano un evidente interesse per una tale protezione; i rappresentanti della comunità ebraica non hanno invece manifestato un simile interesse, seppure non abbiano escluso ogni possibilità di beneficiare della protezione della Convenzione quadro.

21. Inoltre, secondo le autorità svizzere, anche le persone appartenenti alla minoranza germanofona residente in determinati Cantoni, come Friburgo e il Vallese, possono essere protette dalla Convenzione quadro. Il Comitato consultivo constata che l'ordinamento giuridico svizzero garantisce ai Cantoni un grado elevato di autonomia, in quanto consacra il principio della loro sovranità nell'articolo 3 della Costituzione federale. Detto principio si manifesta in particolare nei campi dell'insegnamento e della cultura, campi in cui i Cantoni dispongono di competenze molto ampie. Il Comitato consultivo nota che numerosi germanofoni che vivono nei Cantoni di Friburgo e del Vallese hanno la convinzione di appartenere a una minoranza linguistica cantonale e dimostrano chiaramente la volontà di preservare la loro cultura. Pertanto, visti questi diversi elementi, il Comitato consultivo è del parere che le persone appartenenti a detta minoranza linguistica possono avvalersi della protezione garantita dalla Convenzione quadro nella misura in cui le questioni esaminate sono di competenza cantonale. Parimenti, occorre sottolineare che la protezione offerta dalla Convenzione quadro spetta anche alle altre minoranze linguistiche cantonali, come per esempio i francofoni del Cantone di Berna. Il Comitato consultivo osserva che questo approccio è perfettamente conforme allo spirito della Convenzione quadro.

22. Il Comitato consultivo nota che la dichiarazione formulata dalla Svizzera al momento del deposito dello strumento di ratifica fa riferimento ai principi osservati dalla Confederazione e dai Cantoni per stabilire le lingue ufficiali. Rileva che la territorialità delle lingue è uno di questi principi. Benché comporti alcune restrizioni quanto ai rapporti tra privati e autorità amministrative, la territorialità delle lingue non implica pertanto il misconoscimento della qualità di persone appartenenti a una minoranza alle persone che fanno parte delle minoranze francofona, italoфона o romancia e vivono al di fuori delle regioni in cui la loro lingua è tradizionalmente parlata. Dunque, con soddisfazione del Comitato consultivo, il principio della territorialità non sopprime ogni protezione in virtù della Convenzione quadro. Nella misura in cui determinate disposizioni della Convenzione quadro sono tali da chiarire la portata del

(di esse 243 667 erano di cittadinanza straniera), 1 321 695 il francese (di esse 166 012 erano di cittadinanza straniera), 514 116 l'italiano (di esse 295 026 erano di cittadinanza straniera) e 39 632 il romancio (di esse 1 178 erano di cittadinanza straniera). Questo rappresenta il 63,7 % per il tedesco, il 19,2 % per il francese, il 7,6% per l'italiano e il 0,6 % per il romancio (le percentuali si riferiscono alle cifre globali, vale a dire compresi i cittadini esteri). Risulta dai primi risultati del censimento del 2000 che la distribuzione delle persone che dichiarano una lingua principale non nazionale si è profondamente modificata, nel senso di un aumento dell'uso di queste lingue nella popolazione. Quasi il 10% delle persone hanno in effetti dichiarato una lingua che non è il tedesco, il francese, l'italiano o il romancio: l'1,7 % il serbo e/o il croato, l'1,4 % l'albanese, l'1,3 % il portoghese, l'1,1 % lo spagnolo, l'1,0% l'inglese, lo 0,7% il turco e il 2,3 % altre lingue.

³ Secondo le cifre del censimento del 1990, si contava il 0,3 % di persone di religione ebraica in Svizzera, vale a dire circa 20 000 persone. Non vi sono per contro statistiche ufficiali sulle persone appartenenti alla comunità dei nomadi, ma le autorità valutano che il loro numero si situi tra 25 000 e 30 000 persone, 4 000 a 5 000 tra le quali hanno conservato un modo di vita nomade o seminomade. Le valutazioni fatte dai nomadi stessi sono soltanto infimamente superiori a queste cifre.

principio di territorialità, la cui applicazione pratica non è sempre facile, il Comitato consultivo può unicamente incoraggiare le autorità svizzere interessate a non interpretare in modo troppo rigido la seconda frase della loro dichiarazione.

23. Dato che, per beneficiare di possibilità di formazione o trovare un impiego, una quota molto grande di persone appartenenti alla minoranza italoфона o alla minoranza romancia hanno lasciato le aree in cui si parlano tradizionalmente queste lingue, il Comitato consultivo, nonostante le numerose misure legislative o di altro genere già prese per applicare l'articolo 70 paragrafi 4 e 5 della Costituzione federale, incoraggia le autorità svizzere a prestare un'attenzione del tutto particolare a questi cittadini che possono avere bisogni specifici, segnatamente nel campo dell'educazione (cfr. i commenti relativi all'articolo 13, paragrafo 66 e all'articolo 14, paragrafo 72).

24. Oltre ai gruppi che hanno identificato come sottoposti al campo d'applicazione della Convenzione quadro, le autorità svizzere hanno parimenti segnalato, nella loro risposta al questionario surriferito e durante i loro colloqui con il Comitato consultivo, la presenza di altri gruppi linguistici, etnici o religiosi che non considerano protetti dalla Convenzione quadro per il motivo, segnatamente, che le persone appartenenti a detti gruppi non sono cittadini svizzeri e/o non intrattengono con la Svizzera rapporti solidi, antichi e duraturi. Il Comitato consultivo è tuttavia del parere che sarebbe possibile prendere in considerazione l'inclusione delle persone appartenenti ad altri gruppi, compresi eventualmente gli stranieri, nell'applicazione articolo per articolo della Convenzione quadro e ritiene che le autorità svizzere debbano esaminare questa questione d'intesa con gli interessati al momento opportuno.

Articolo 4

25. Il Comitato consultivo constata che l'articolo 8 della Costituzione federale garantisce l'uguaglianza davanti alla legge nonché il principio di non discriminazione. Numerose costituzioni cantonali vietano inoltre espressamente la discriminazione. Dal canto suo, il Codice penale svizzero vieta la discriminazione razziale nel suo articolo 261^{bis}, in virtù del quale sono state inflitte una cinquantina di condanne nel 1999 e altrettante nel 2000.

26. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione l'esistenza di una serie di misure positive destinate a promuovere l'uguaglianza piena ed effettiva, specialmente a favore degli italoфoni e dei romanci. Siffatte misure sono state sviluppate soprattutto nei campi della lingua e della cultura (cfr. i commenti relativi all'articolo 5 paragrafo 30), ma anche nel campo dei media, come del resto comprovato dalla chiave di ripartizione del provento della tassa riscossa dalla Società svizzera di Radiodiffusione (SSR), che giova di preferenza ai programmi diffusi nelle lingue minoritarie.

27. Il Comitato consultivo rileva l'esistenza di alcune disposizioni antidiscriminatorie in materia di diritto civile e amministrativo, segnatamente gli articoli 328 e 336 del Codice delle obbligazioni che proteggono i lavoratori. Nota con interesse che, malgrado la deplorabile assenza di dati statistici relativi ai procedimenti promossi e alle condanne inflitte in materia di discriminazione, le disposizioni antidiscriminatorie precitate hanno, a diverse riprese, occasionato decisioni giudiziarie volte a indennizzare privati vittime di atti di discriminazione. In vista di rafforzare il dispositivo legislativo in vigore e indipendentemente dal fatto che le persone appartenenti alle minoranze linguistiche non sembrano maggiormente colpite dalla discriminazione rispetto al resto della popolazione, le autorità svizzere potrebbero prendere in considerazione l'adozione di una legislazione più completa, che colpisca la discriminazione in

numerosi ambiti⁴. Il Comitato consultivo ritiene parimenti che esse potrebbero prospettare una raccolta più sistematica di dati statistici in materia di discriminazione, in particolare per quanto concerne le decisioni giudiziarie.

28. Il Comitato consultivo è vivamente preoccupato dalle discriminazioni indirette di cui i nomadi continuano ad essere vittime, in particolare nei campi della pianificazione del territorio, della polizia delle costruzioni e della polizia del commercio. Queste discriminazioni risultano dall'applicazione di disposizioni legali che, senza stabilire distinzioni discriminatorie, non prendono però in considerazione le specificità legate alla cultura e al modo di vivere dei nomadi. Per essendo consapevole del fatto che la necessità di eliminare queste discriminazioni indirette possa talvolta incontrare difficoltà di ordine istituzionale legate al federalismo, il Comitato consultivo è tuttavia convinto dell'esigenza dell'adozione di misure supplementari in questi ambiti particolari, segnatamente di misure legislative (cfr. i commenti relativi all'articolo 5). Il Comitato consultivo nota parimenti che, all'atto dell'attuazione di siffatte misure, una particolare attenzione dovrebbe essere accordata alle donne appartenenti alla comunità dei nomadi. Più generalmente, il Comitato consultivo ricorda che quando vengono elaborati nuovi provvedimenti per promuovere la completa ed effettiva uguaglianza dei nomadi, le autorità svizzere dovrebbero provvedere a prendere debitamente in considerazione la Raccomandazione n. (2001)17 del Comitato dei Ministri sul miglioramento della situazione economica e dell'impiego dei Rom/Zigani e dei nomadi in Europa.

Articolo 5

29. Come ricordano le autorità nel Rapporto statale, 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. In effetti, la struttura dei gruppi minoritari in Svizzera risulta diversa secondo la prospettiva adottata: appartenenza linguistica, religiosa, tradizione culturale, ecc. Come le autorità, il Comitato consultivo ritiene tuttavia che per stabilire l'identità di siffatti gruppi la lingua sia certamente il criterio di cui la popolazione può prendere più facilmente coscienza e che le è maggiormente presente. Il Comitato consultivo considera quindi che l'applicazione della Convenzione quadro in Svizzera assume un significato particolare per le minoranze linguistiche.

30. Tenendo conto di questa realtà pluralistica, la Costituzione federale non prevede alcuna disposizione specifica che protegga le minoranze in quanto tali. Il Comitato consultivo riconosce che le minoranze sono tuttavia protette in buona parte dal sistema istituzionale e dal federalismo che lascia la sua impronta su tutta la struttura del Paese (cfr. anche i commenti sotto «Osservazioni generali»). Inoltre, il fatto che le frontiere cantonali non corrispondano né alle frontiere linguistiche e confessionali, né a quelle economiche e politiche, crea incontestabilmente un certo equilibrio che è pure benefico per le minoranze. Tuttavia, la Costituzione federale contiene nondimeno importanti disposizioni in campo linguistico⁵ e determinate costituzioni cantonali si riferiscono espressamente al concetto di minoranza⁶. Occorre inoltre menzionare la legge federale del 6 ottobre 1995 sugli aiuti finanziari per la

⁴ Cfr. in questo senso il secondo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), adottato il 18 giugno 1999, paragrafo 11

⁵ È così segnatamente per l'articolo 18 che sancisce la libertà di lingua e per l'articolo 70 concernente il regime delle lingue ufficiali.

⁶ Cfr. per esempio l'articolo 4, paragrafo 1, della Costituzione bernese che prevede la presa in considerazione dei bisogni delle minoranze linguistiche, culturali e regionali.

salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana, in virtù della quale nel 1999 la Confederazione stanziato CHF 4 631 300.- a favore del Cantone dei Grigioni e CHF 2 246 132.- a favore del Cantone del Ticino per sostenere le misure prese da questi due Cantoni.

31. Il Comitato consultivo constata con soddisfazione che il quadro istituzionale precitato permette di rispondere in misura considerevole ai bisogni delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche e religiose. I francofoni, gli italofoeni, i romanci e i germanofoni dei Cantoni di Friburgo e del Vallese, ma anche le persone appartenenti alla comunità ebraica possono così conservare e sviluppare, in condizioni ottimali, gli elementi essenziali della loro identità, segnatamente la loro lingua e la loro cultura.

32. Risulta inoltre che l'avamprogetto di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche, inteso all'attuazione integrale del mandato linguistico che l'articolo 70 della Costituzione federale assegna alla Confederazione e ai Cantoni, permetterà di rafforzare il quadrilinguismo come elemento essenziale della Svizzera, di consolidare la coesione nazionale, di promuovere il plurilinguismo nella pratica delle lingue del Paese, nonché di salvaguardare e di promuovere il romancio e l'italiano. Il Comitato consultivo prende nota con interesse delle nuove misure contemplate da questo avamprogetto. Come già le autorità grigionesi, considera tuttavia che la situazione del romancio – di cui esistono cinque idiomi – e dell'italiano nei Grigioni merita un trattamento particolare a causa del fatto che si tratta di lingue il cui mantenimento è minacciato nelle regioni in questione.

33. La situazione dei nomadi è preoccupante perché il quadro istituzionale e legislativo attuale permette soltanto difficilmente a queste persone di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché gli elementi essenziali della loro identità. Tra questi elementi, quelli derivanti dal modo di vita itinerante o semiitinerante, ancora praticato da numerosi nomadi, svolgono un ruolo centrale per l'insieme di questa comunità. Il diritto federale non conferisce loro alcuno statuto particolare e soltanto alcune disposizioni cantonali sparse disciplinano determinate questioni che li concernono, segnatamente in materia di pianificazione del territorio. Ne consegue che il sentimento assai ampiamente diffuso tra i nomadi è quello di un mancato riconoscimento ufficiale della loro esistenza in quanto componente della popolazione svizzera. Questo sentimento affonda pure le radici nelle persecuzioni di cui sono stati vittima i nomadi in passato, in particolare da parte dell'«Opera di assistenza per i bambini della strada» che, fino alla sua dissoluzione nel 1973, ha gravemente nuociuto alle condizioni di esistenza di un determinato numero di nomadi, separando i membri di numerose famiglie, obbligando alla sedentarietà più di 600 persone e discriminando la cultura dei nomadi. Il Comitato consultivo si felicita del fatto che le maggiori autorità e i responsabili della Fondazione alla base della creazione di tale opera di assistenza si siano pubblicamente scusati e che alle vittime siano stati versati compensi finanziari, il cui principio è stato ampiamente sostenuto dalla popolazione. All'atto dell'elaborazione di nuove misure per i nomadi non va tuttavia scordato questo episodio tragico del passato.

34. I problemi principali con i quali i nomadi sono attualmente confrontati concernono essenzialmente la mancanza di aree di sosta e di transito, le difficoltà amministrative che ostacolano l'esercizio di attività economiche itineranti e la scolarizzazione dei bambini. Queste difficoltà sono esacerbate poiché il quadro istituzionale e giuridico, basato sul federalismo e sul fatto che ogni minoranza linguistica occupa da secoli un determinato territorio, favorisce difficilmente la mobilità intercantonale che caratterizza il modo di vivere tradizionale dei nomadi.

35. Il Comitato consultivo si felicita degli sforzi comuni intrapresi dalle autorità e dai nomadi per accertare con precisione i bisogni di queste persone in materia di aree di sosta e di transito. Secondo uno studio scientifico in merito, pubblicato nel 2001 su domanda della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»⁷, vi sono attualmente in Svizzera 11 aree di sosta e 48 aree di transito, ma sarebbero necessarie circa una trentina di aree di sosta fisse e altrettante aree di transito supplementari per soddisfare tutti i bisogni. Risulta inoltre dallo stesso studio che numerose aree esistenti dovrebbero essere migliorate dal punto di vista degli impianti e dei periodi di apertura.

36. Il Comitato consultivo nota che i dati contenuti in detto studio costituiscono indicazioni preziose sulle misure da prendere in futuro. Ritiene che le autorità federali e anche quelle cantonali debbano dedicare la massima attenzione al raggiungimento degli obiettivi proposti dallo studio, poiché la mancanza di aree di sosta e di transito impedisce ai nomadi di vivere pienamente secondo il loro modo tradizionale. A questo scopo, il Comitato consultivo ritiene che le autorità cantonali e comunali debbano consultare maggiormente i rappresentanti della comunità dei nomadi e cercare di associarli più strettamente alle decisioni in materia (cfr. anche i commenti relativi all'articolo 15). Dallo studio risulta in effetti che questo dialogo è ancora insufficiente in determinati Cantoni e che i nomadi non sono sempre trattati con il rispetto loro dovuto.

37. Sul piano legislativo, il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali a esaminare più in dettaglio la possibilità, nell'ambito della competenza federale limitata ai principi in materia di pianificazione del territorio, di imporre ai Cantoni l'adozione di adeguate misure di pianificazione, anzi di introdurre una disposizione specifica nella legge federale sulla pianificazione del territorio⁸. Nello stesso tempo, il Comitato consultivo nota con soddisfazione che determinati Cantoni hanno già modificato la loro legislazione iscrivendovi il principio secondo il quale la sosta di breve durata di carovane di nomadi non sottostà all'obbligo del permesso di costruire e incoraggia gli altri Cantoni a ispirarvisi. Tuttavia, in diversi Cantoni, le disposizioni legislative e i piani di occupazione dei suoli non prevedono la possibilità di creare aree di transito e, pertanto, le aree disponibili sono tutt'al più tollerate dalle autorità. Il Comitato consultivo è quindi del parere che i Cantoni interessati debbano riesaminare la loro legislazione sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni, per ovviare a tali insufficienze, in particolare nell'ambito della Conferenza dei Direttori cantonali dei lavori pubblici, che potrebbe promuovere un sufficiente coordinamento fra Cantoni (cfr. anche i commenti relativi all'articolo 4).

38. Per quanto concerne l'esercizio di professioni esercitate da persone itineranti, che fa integralmente parte del modo di vivere di numerosi nomadi, il Comitato consultivo si felicita della recente entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della nuova legge federale sul commercio ambulante e della sua ordinanza di applicazione. Questa nuova legge permetterà alle persone che praticano il commercio ambulante di esercitare tale attività sull'insieme del territorio nazionale. Nella misura in cui armonizza le diverse legislazioni cantonali in vigore finora, compreso in materia di patenti e di emolumenti, la nuova legge dovrebbe sensibilmente semplificare i passi burocratici dei nomadi che esercitano la loro attività economica in più Cantoni. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a procedere in futuro a una valutazione dell'applicazione di questa legge con i rappresentanti dei nomadi per sincerarsi della sua efficacia (cfr. i commenti relativi all'articolo 15).

⁷ «Nomadi e sviluppo territoriale», Vögeli SA, Langnau 2001.

⁸ Cfr. in questo senso il parere giuridico pubblicato dall'Ufficio federale di giustizia nella Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione. GAAC 2002 III 66.50, capitolo. 4.3.2, a pagina 605.

Articolo 6

39. A mente dei contatti avuti durante la sua visita in Svizzera e alla luce delle informazioni di cui dispone, il Comitato consultivo constata con soddisfazione che una grande tolleranza caratterizza le relazioni tra i germanofoni, i francofoni, gli italo-foni e i romanci. Il Comitato consultivo ricorda tuttavia che il campo d'applicazione personale dell'articolo 6 della Convenzione quadro è vasto e ingloba anche persone appartenenti ad altri gruppi che non hanno tradizionalmente abitato sul territorio elvetico, compresi gli stranieri, i rifugiati e i richiedenti l'asilo.

40. Il Comitato consultivo nota che risultano attualmente assai sporadici i fenomeni di antisemitismo che si erano nuovamente manifestati in una certa misura alla fine degli anni Novanta nel contesto delle domande di restituzione di fondi non rivendicati depositati su conti bancari in giacenza e appartenenti segnatamente a Ebrei vittime dell'olocausto. Il Comitato consultivo prende atto di numerose misure già avviate dalle autorità per lottare contro questi fenomeni e le incoraggia a restare vigilanti su questa questione.

41. Il Comitato consultivo constata con preoccupazione che la popolazione non considera ancora i nomadi come parte integrante della Svizzera. Questo atteggiamento si manifesta per il tramite di un grande misconoscimento della tradizione pertanto secolare della loro presenza nel Paese, nonché degli elementi essenziali della loro identità. Numerosi rappresentanti dei nomadi fanno valere che la loro esistenza non è riconosciuta ufficialmente e che ancora troppo spesso sono vittime di una mancanza di rispetto da parte di determinate autorità. Segnalano anche stereotipi negativi nei loro confronti da parte di determinati media. Il Comitato consultivo deplora la persistenza di stereotipi e di altri luoghi comuni in occasione della tenuta di scrutini popolari comunali sulla creazione di aree di sosta. Se non sono vigorosamente combattuti dalle autorità, questi fenomeni sfociano troppo spesso nel rifiuto della creazione di aree del genere, come testimoniano recenti esempi in Svizzera romanda.

42. Di fronte a questa situazione, il Comitato consultivo considera che le autorità svizzere dovrebbero sviluppare e lanciare nuove misure d'intesa con gli interessati, in particolare nel campo scolastico e in materia di informazione del pubblico in generale. Queste misure dovrebbero far prendere coscienza alla popolazione che i nomadi sono parte integrante della Svizzera e che grazie alla loro cultura e alla loro storia contribuiscono anch'essi all'arricchimento culturale del Paese.

43. Nell'opinione pubblica si può constatare una certa tendenza ad associare i richiedenti l'asilo alla criminalità, più particolarmente al traffico di stupefacenti, e a sopravvalutare l'onere finanziario che rappresentano. Questo tipo di percezione errata è a volte rafforzato da taluni elementi delle argomentazioni dei politici⁹. Pur notando una proporzione significativa di richiedenti l'asilo in Svizzera, il Comitato consultivo è del parere che le autorità debbano continuare le misure destinate a garantire un'informazione equilibrata del pubblico su tutte le questioni legate all'asilo, come esse hanno recentemente fatto nel contesto dello scrutinio del 24 novembre 2002, vertente sull'ultima iniziativa popolare in materia.

44. In materia di lotta contro il razzismo e l'intolleranza, il Comitato consultivo prende atto

⁹ Cfr. in questo senso il secondo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), adottato il 18 giugno 1999, paragrafo 24.

con soddisfazione del ruolo positivo svolto dalla Commissione federale contro il razzismo e della recente creazione di un Servizio di lotta contro il razzismo, aggregato al Dipartimento federale dell'interno. Chiama le autorità a dare tutto il sostegno necessario a queste istituzioni e ad esaminare con la massima cura le loro proposte di intensificazione della lotta contro il razzismo e l'intolleranza. Per combattere i pregiudizi nei confronti delle persone che non fanno parte della popolazione maggioritaria, in particolare nei confronti degli stranieri e dei richiedenti l'asilo, le autorità dovrebbero inoltre continuare i loro sforzi in materia di sensibilizzazione.

45. Il Comitato consultivo si felicita che il Governo federale abbia trasmesso al Parlamento un disegno di revisione della legge sulla cittadinanza¹⁰ inteso a istituire un diritto di ricorso contro le decisioni arbitrarie o discriminatorie in materia di naturalizzazione e che detto disegno di revisione sia stato favorevolmente accolto dalla Commissione parlamentare. Il Comitato consultivo esprime la speranza che tale diritto di ricorso entrerà rapidamente in vigore e considera che le autorità competenti dovrebbero cercare senza indugio di migliorare a tutti i livelli il funzionamento delle procedure di naturalizzazione in Svizzera. La situazione che prevale attualmente è infatti fonte di preoccupazioni dal profilo dell'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione quadro: in questi ultimi anni sono stati riferiti casi generalizzati di rifiuto della naturalizzazione a candidati provenienti da determinati Paesi, in occasione degli scrutini tenuti in taluni Comuni. Questi casi non possono che nuocere gravemente allo spirito di tolleranza, al dialogo interculturale, nonché al rispetto e alla comprensione mutui. Sono inoltre problematici sotto nell'ottica del divieto della discriminazione poiché il candidato che ritiene discriminatorio o arbitrario il rigetto della sua domanda di naturalizzazione ordinaria non dispone, nella gran maggioranza dei casi (e pertanto dinanzi al Tribunale federale) di alcun rimedio giuridico per far controllare il rispetto dei suoi diritti fondamentali.

Articolo 7

46. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasiona alcuna osservazione specifica.

Articolo 8

47. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasiona alcuna osservazione specifica.

Articolo 9

48. Il Comitato consultivo si felicita dell'esistenza di numerosi programmi radiotelevisivi in tedesco, francese e italiano la cui ricezione è possibile in tutto il Paese. Nota con soddisfazione che la durata settimanale dei programmi televisivi in lingua romancia è, in media, di 70 minuti e che la radio pubblica diffonde quotidianamente durante due ore programmi in romancio nei Grigioni.

49. Per quanto concerne la stampa scritta, il Comitato consultivo approva la grande varietà delle testate esistenti nelle quattro lingue del Paese. Secondo i rappresentanti della minoranza romancia, sembra tuttavia che l'unico quotidiano diffuso in romancio sia in una situazione finanziaria difficile. Il Comitato consultivo incoraggia dunque le autorità a esaminare d'intesa con la minoranza romancia le varie possibilità di garantire un sufficiente finanziamento per

¹⁰ Cfr. il disegno e il suo rapporto esplicativo in: FF 2002 p. 1736

questo quotidiano, pur essendo consapevole del fatto che importanti sussidi pubblici sono già concessi all'agenzia di stampa romancia.

50. Secondo le informazioni a disposizione del Comitato consultivo, sembra che soltanto una radio locale zurighese diffonda regolarmente una emissione in lingua rom e che, in materia di stampa, non vi sia un solo giornale per gli Jenisch. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità a esaminare d'intesa con i rappresentanti dei nomadi se la situazione attuale corrisponda ai loro bisogni e, se necessario, a prendere in considerazione altre misure di sostegno nel settore dei media.

Articolo 10

51. Per quanto concerne l'uso delle lingue minoritarie nei rapporti tra le persone appartenenti alle minoranze e le autorità amministrative, il Comitato consultivo nota che questa questione è disciplinata diversamente a livello federale e a livello cantonale

52. In virtù dell'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione federale, le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è pure lingua ufficiale nei rapporti della Confederazione con le persone di lingua romancia. Risulta da quanto precede che, in virtù della libertà di lingua garantita dall'articolo 18 della Costituzione federale, ogni individuo ha il diritto di comunicare con le autorità federali nella lingua di sua scelta, se la medesima è una lingua ufficiale. Questo diritto non è attenuato da alcuna restrizione di ordine territoriale.

53. Il Comitato consultivo si felicita di questo regime particolarmente rispettoso dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche in Svizzera. La sua attenzione è tuttavia stata attirata sul fatto che talune domande scritte sottoposte in italiano a determinati uffici federali ottenevano a volte risposte in tedesco. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità federali a sensibilizzare maggiormente le persone che lavorano nell'Amministrazione federale alla necessità di rispondere sistematicamente in italiano alle domande presentate in questa lingua, conformemente al regime linguistico basato sulle disposizioni costituzionali precitate.

54. In virtù dell'articolo 70 capoverso 2 della Costituzione federale, spetta ai Cantoni stabilire le loro lingue ufficiali. L'autonomia linguistica dei Cantoni non è tuttavia illimitata. I limiti risultano principalmente dalla libertà di lingua e dall'obbligo dei Cantoni di prendere in considerazione le minoranze linguistiche autoctone. La maggior parte dei 26 Cantoni hanno una sola lingua ufficiale. Tutti i Cantoni ufficialmente plurilingui, vale a dire Berna (tedesco/francese), Friburgo (francese/tedesco), i Grigioni (tedesco/romancio/italiano) e il Vallese (francese/tedesco) hanno adottato disposizioni costituzionali relative alle lingue ufficiali e numerose disposizioni legislative di portata linguistica. L'uso delle lingue ufficiali rispetta il più delle volte il principio di territorialità, anche se non è applicato esattamente nello stesso modo e non gode della stessa protezione legale nei diversi Cantoni.

55. Il Comitato consultivo si felicita che i rapporti tra persone appartenenti alle minoranze linguistiche e le autorità cantonali nei Cantoni di Berna, Friburgo, Grigioni e Vallese non pongono in genere alcun problema. Questo è dovuto in buona parte al fatto che l'amministrazione di ciascuno di essi è bilingue (quella dei Grigioni è addirittura trilingue). Ognuno può dunque indirizzarsi alle autorità amministrative competenti per l'insieme del Cantone nell'una o nell'altra lingua ufficiale e riceverne una risposta in questa lingua.

56. A livello infracantonale invece, le diverse aree linguistiche hanno ciascuna la (le) loro lingua (e) ufficiale (i). I rapporti con le autorità amministrative infracantonali si svolgono allora nella (nelle) lingua (e) ufficiale (i) del distretto o del Comune in questione. Il Comitato consultivo nota che si presentano determinate difficoltà pratiche nell'ambito di questi rapporti. Risulta in effetti che nei Cantoni plurilingui il carattere monolingue o bilingue di determinati Comuni situati lungo la frontiera linguistica è a volte contestato. Il fatto di lasciare alla pratica e alla giurisprudenza la cura di pronunciarsi, caso per caso, su una tale appartenenza linguistica, può d'altronde creare una certa incertezza giuridica in materia. A mente di questa situazione, il Comitato consultivo può soltanto incoraggiare le autorità interessate a ispirarsi alla Convenzione quadro quando devono decidere in merito all'appartenenza linguistica di questi Comuni e, in particolare, ad esaminare se esiste una domanda sufficiente ai sensi del suo articolo 10 paragrafo 2 per adottare l'uso della lingua minoritaria nelle relazioni ufficiali.

57. Per quanto concerne il Cantone dei Grigioni, il Comitato consultivo nota con soddisfazione i numerosi sforzi intrapresi per rafforzare la posizione del romancio in questi ultimi anni e, in questo spirito, si rallegra che il progetto di nuova costituzione grigionese, che sarà sottoposto al voto popolare nel maggio del 2003, preveda nel suo articolo 3 paragrafo 1 la dichiarazione dell'uguaglianza di valore del tedesco, del romancio e dell'italiano. Il Comitato consultivo osserva che determinati Comuni che tengono in romancio i verbali delle assemblee comunali e sono situati alla frontiera linguistica intendono adottare il tedesco ed esprime la speranza che le autorità competenti faranno tutto il loro possibile per mantenere il carattere romancio di questi Comuni.

Articolo 11

58. Il Comitato consultivo ricorda che, conformemente all'articolo 11 paragrafo 2 della Convenzione quadro, qualsiasi persona appartenente a una minoranza nazionale ha il diritto di presentare nella sua lingua minoritaria insegne, iscrizioni e altre informazioni private esposte al pubblico. Da questo punto di vista il divieto imposto a un commerciante di esporre un'insegna luminosa in italiano in base a un regolamento comunale di costruzione che prescriva l'uso esclusivo del romancio in un Comune grigionese a maggioranza romancia risulta dunque problematico¹¹. Il Comitato consultivo è consapevole che siffatte limitazioni sono eccezionali in Svizzera, che esse concernono esclusivamente alcuni Comuni dei Grigioni e che rispondono alla preoccupazione legittima di preservare la lingua romancia, la cui sopravvivenza è minacciata in determinate regioni. Considera tuttavia che la protezione del romancio potrebbe essere altrettanto bene assicurata anche dall'obbligo di esporre insegne private bilingui e incoraggia le autorità competenti ad esaminare questa possibilità.

59. Il Comitato consultivo accoglie favorevolmente il fatto che l'articolo 11 paragrafo 3 della Convenzione quadro è molto ampiamente attuato nella prassi, compreso per quanto concerne le indicazioni topografiche in romancio nei Grigioni.

Articolo 12

60. Il Comitato consultivo si felicita delle numerose misure prese per promuovere la conoscenza della cultura, della storia e della lingua delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, come pure alla maggioranza. Osserva che i progetti pilota di insegnamento bilingue permettono di facilitare i contatti tra allievi e insegnanti di comunità diverse e incoraggia le

¹¹ Cfr. la decisione del Tribunale federale svizzero pubblicata in DTF 116 Ia 345.

autorità a sviluppare maggiormente questo tipo di insegnamento (cfr. anche i commenti relativi all'articolo 14).

61. Risulta che da qualche anno la questione dello statuto dell'inglese rispetto alle lingue nazionali è oggetto di un vasto dibattito in Svizzera. In parecchi Cantoni, l'insegnamento obbligatorio dell'inglese inizia ormai prima dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale. Il Comitato consultivo nota che un'iniziativa parlamentare intesa a imporre ai Cantoni l'insegnamento di una lingua ufficiale della Confederazione come seconda lingua è attualmente allo studio. Il Comitato consultivo rileva in merito la legittima preoccupazione, espressa da moltissime persone appartenenti alle minoranze linguistiche, che l'introduzione di un insegnamento precoce dell'inglese non avvenga a scapito dell'insegnamento delle lingue nazionali. Incoraggia quindi le autorità ad assicurarsi che le riforme in corso nel campo dell'insegnamento delle lingue diano peso sufficiente al plurilinguismo, come d'altronde sembra sia stato previsto nell'avamprogetto di legge federale sulle lingue nazionali.

62. Il Comitato consultivo incoraggia le autorità competenti a fare sforzi per tener conto maggiormente, nei programmi scolastici, della storia e delle preoccupazioni della comunità ebraica in Svizzera, nonché dei fenomeni legati all'antisemitismo.

63. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione che, da qualche tempo, l'Ufficio federale della cultura ha avviato discussioni con i rappresentanti della comunità dei nomadi per conoscerne meglio i bisogni in materia linguistica e culturale. Incoraggia le autorità a moltiplicare i loro sforzi in questo campo, segnatamente per quanto concerne l'elaborazione di un glossario e di un inventario della letteratura. Incoraggia altresì i lavori vertenti sull'origine, la storia e il significato del loro vocabolario. Più generalmente, il Comitato consultivo ricorda che il sistema politico deve pure prendere pienamente in considerazione la lingua e la cultura dei nomadi, conformemente ai principi enunciati nella Raccomandazione n. (2000)4 del Comitato dei Ministri sull'educazione dei bambini Rom/Zingari in Europa.

64. È pure stato segnalato che i figli dei nomadi che praticano un modo di vita itinerante o semiitinerante incontrano determinate difficoltà nell'accesso all'insegnamento. Il Comitato consultivo è del parere che le autorità debbano esaminare d'intesa con i nomadi se nuove misure, segnatamente legislative, siano necessarie per ovviare a queste difficoltà.

Articolo 13

65. Mentre il diritto di fondare una scuola privata è parzialmente garantito dall'articolo 27 della Costituzione federale relativo alla libertà economica, l'estensione della libertà di creare e gestire una scuola privata in cui l'insegnamento sia impartito in una lingua minoritaria dipende dal diritto cantonale. Orbene, tutti i Cantoni riconoscono la libertà di creare e di gestire scuole private, sia esplicitamente, sia implicitamente. Il Comitato consultivo nota tuttavia che la legislazione di determinati Cantoni contiene limiti per quanto concerne la lingua di insegnamento delle scuole private. Questo vale per esempio per il Cantone di Berna: l'articolo 66 paragrafo 1 della legge bernese sull'insegnamento obbligatorio dispone che la scelta della lingua di insegnamento delle scuole private offrenti un insegnamento che rientra nella scolarità obbligatoria è retto dal principio della territorialità delle lingue e che, eccezionalmente, l'insegnamento può essere impartito nell'altra lingua ufficiale.

66. Il Comitato consultivo considera tali limitazioni problematiche dal profilo dell'articolo 13 della Convenzione quadro, nel senso che sembrano opporsi alla creazione di scuole private

che impartiscono l'insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori del territorio in cui è tradizionalmente parlata. Pur considerando il fatto che le autorità federali gli hanno comunicato di non essere a conoscenza di casi di rifiuto di creazione di scuole private in cui l'insegnamento è impartito in una lingua minoritaria, il Comitato consultivo prega insistentemente le autorità competenti di assicurarsi che le disposizioni legali dei Cantoni interessati non costituiscano un ostacolo a un bisogno in materia, in particolare per gli italofoeni residenti nelle grandi città del Paese, segnatamente a Berna.

Articolo 14

67. Il Comitato consultivo nota con soddisfazione che tutte le persone appartenenti a una minoranza linguistica hanno le possibilità di apprendere la loro lingua nell'ambito dell'insegnamento primario e secondario, qualunque sia il loro Cantone di residenza. L'apprendimento di una lingua ufficiale della Confederazione come seconda o come terza lingua è in effetti possibile in tutte le scuole del Paese.

68. Se è vero che l'ordinamento giuridico e la rete di scuole esistenti permettono alle persone appartenenti a una minoranza linguistica di ricevere un insegnamento primario completo nella loro lingua, il principio di territorialità limita in pratica questa possibilità. Quando stabiliscono la lingua d'insegnamento delle scuole pubbliche, i Cantoni si basano in generale sulla (sulle) lingua (e) ufficiale (i) della regione in cui le scuole sono situate. Il Cantone di Friburgo, che ha finora lasciato alla pratica e ai tribunali la cura di decidere la questione dell'appartenenza linguistica dei Comuni, prevede per esempio nella sua legge scolastica che l'insegnamento sia dato in francese nei circondari scolastici in cui la lingua ufficiale è il francese e in tedesco nei circondari scolastici in cui la lingua ufficiale è il tedesco. Il Comitato consultivo nota tuttavia con interesse che il nesso tra libertà di lingua e principio di territorialità è attualmente riesaminato nel quadro dei dibattiti relativi all'avamprogetto di nuova Costituzione friburghese. Dal canto suo, il Cantone dei Grigioni ha scelto di lasciare ai Comuni la facoltà di stabilire la lingua d'insegnamento.

69. La questione della scelta della lingua d'insegnamento da parte dei genitori di allievi è stata oggetto di parecchie decisioni giudiziarie nei Cantoni di Berna, di Friburgo e dei Grigioni. Il Comitato consultivo nota con compiacimento che, in questo campo, la giurisprudenza del Tribunale federale svizzero si è evoluta in questi ultimi anni¹². Essa pare ormai accordare maggiore importanza alla libertà di lingua che all'autonomia cantonale in materia linguistica e all'interesse pubblico per una stretta salvaguardia dell'omogeneità linguistica delle regioni. Così, in parecchi casi, gli allievi sono stati autorizzati a seguire l'insegnamento nella lingua minoritaria offerto da un Comune vicino, quando i loro genitori erano disposti ad assumersi tutte le spese di scolarità risultanti. Il Comitato consultivo è perfettamente consapevole che vi sono in Svizzera equilibri sottili a livello dell'interazione della libertà di lingua con il principio di territorialità e che i Cantoni conservano un'ampia autonomia in materia; questo permette loro d'altronde di dare risposte differenziate a situazioni specifiche. Il Comitato consultivo considera tuttavia che, in questo campo, la giurisprudenza più recente del Tribunale federale svizzero si concilia meglio con le esigenze dell'articolo 14 paragrafo 2 della Convenzione quadro. Incoraggia quindi le autorità interessate, quando siano indotte ad autorizzare o no la scolarizzazione di allievi nei Comuni vicini che offrono un insegnamento nella lingua minoritaria, a ispirarsi alla Convenzione quadro e, in particolare, a esaminare se vi sia una sufficiente domanda ai sensi della disposizione precisata.

12

Cfr. per esempio le seguenti decisioni del Tribunale federale svizzero: DTF 122 I 236; RFJ 2001 p. 366.

70. Il Comitato consultivo nota che, contrariamente ai Cantoni di Friburgo, di Berna e del Vallese, la situazione prevalente nel Cantone dei Grigioni è particolare in quanto il romancio arrischia di scomparire in determinati Comuni che pure appartengono tradizionalmente a quest'area linguistica. Tenuto conto di questa situazione precaria del romancio, la libertà riconosciuta ai Comuni grigionesi di decidere la lingua di insegnamento nelle scuole primarie pubbliche può presentare determinati rischi a causa dell'assenza di criteri chiari per quanto concerne la lingua d'insegnamento; in passato questo ha indotto taluni Comuni a passare dal romancio al tedesco¹³. Tali rischi si presentano anche in alcuni Comuni che offrono un insegnamento in italiano.

71. Pur constatando che la quota di allievi di lingua romancia che frequentano la scuola primaria nel Cantone dei Grigioni è diminuita dal 25,1 % al 17,3 % dal 1970 al 2000, il Comitato consultivo è del parere che si debba procedere con la massima cautela quando si tratta di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale, particolarmente lungo la frontiera linguistica. In questo contesto, il Comitato consultivo si rallegra che il progetto di nuova costituzione grigionese, che sarà sottoposto al voto popolare nel maggio 2003, preveda nell' articolo 3 paragrafo 3, che i Comuni stabiliscano la lingua ufficiale e la lingua d'insegnamento, in cooperazione con il Cantone e che, in tal modo, essi tengano conto della composizione linguistica tradizionale e prendano in considerazione le minoranze linguistiche autoctone. Esprime la speranza che questo nuovo articolo permetta di rafforzare la posizione delle scuole romance nei Comuni che si trovano alla frontiera linguistica, anche se non contiene vere garanzie in materia.

72. Il Comitato consultivo sottolinea che, in questi ultimi anni, sono state sviluppate esperienze pilota di insegnamento bilingue a livello comunale in parecchi Cantoni e che, la maggior parte delle volte, l'applicazione del principio di territorialità non vi ha fatto ostacolo. Questo si è verificato nel caso del Comune di Coira (capitale dei Grigioni) che, benché situato nell'area linguistica tedesca, propone da tre anni un insegnamento bilingue tedesco-italiano e un altro tedesco-romancio. Questo insegnamento bilingue riscontra un grande successo, circostanza che lascia pensare che vi siano seri bisogni in materia di insegnamento dell'italiano e – benché in minore misura, – del romancio fuori dell'area tradizionale di queste lingue. Il Comitato consultivo si felicita dell'introduzione di questi approcci bilingui e invita gli altri Cantoni a lasciarsene ispirare, in particolare nelle grandi città del Paese in cui non vi è alcun rischio per il mantenimento dell'equilibrio linguistico e in cui risiedono numerose persone appartenenti alle minoranze linguistiche, persone che non dispongono di possibilità di beneficiare di un insegnamento nella loro lingua, segnatamente a livello primario (cfr. anche i commenti relativi all'articolo 12).

73. Per quanto concerne la situazione dei nomadi e le possibilità di sostenere maggiormente i lavori di ricerca sulla lingua Jenisch, il Comitato consultivo incoraggia la continuazione del dialogo tra le autorità e le persone interessate (cfr. i commenti relativi al paragrafo 61, articolo 12).

Articolo 15

74. Il Comitato consultivo constata con soddisfazione che in Svizzera il quadro istituzionale,

¹³ Cfr. in merito il Rapporto adottato il 1° giugno 2001 dal Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, per quanto concerne la Svizzera, §§ 60-66

basato segnatamente sul diritto costituzionale federale e sui principi del federalismo, permette alle minoranze una partecipazione politica molto estesa. Questa constatazione vale in modo particolare per le persone appartenenti alle minoranze linguistiche, sia a livello della Confederazione, sia dei Cantoni. Risulta pure dai dati contenuti nel Rapporto statale e nella risposta al questionario che le persone appartenenti alle minoranze linguistiche sono equamente rappresentate nell'Amministrazione federale.

75. Il Comitato consultivo constata invece che la partecipazione agli affari economici e sociali da parte di persone appartenenti alle minoranze linguistiche, in particolare di francofoni e di italofoeni, non è così buona. Non soltanto i tassi di disoccupazione rilevati in Svizzera romanda e nel Ticino sono in media più elevati dei tassi rilevati nei Cantoni tedeschi, ma risulta pure che le imprese tendono viepiù a raggruppare i loro centri decisionali nelle grandi città, la maggior parte delle volte nella Svizzera tedesca. Questo fenomeno concerne maggiormente determinate regioni periferiche, come l'arco giurassiano, e colpisce in particolare la minoranza francofona del Cantone di Berna. Il Comitato consultivo riconosce che determinate misure, precipuamente di natura legislativa, come l'introduzione di un sistema di perequazione finanziaria intercantonale, sono già state prese dalle autorità per limitare le disparità regionali socioeconomiche. Pur riconoscendo che vi sono limiti all'azione dello Stato in questo campo, il Comitato consultivo considera che le autorità dovrebbero prestare maggiore attenzione a questo fenomeno e cercare di sviluppare anche altre misure tali da limitarne gli effetti, per esempio misure intese a promuovere lo sviluppo delle attività economiche nei Cantoni/nelle regioni interessati.

76. Il Comitato consultivo nota con preoccupazione che i meccanismi di partecipazione per i nomadi sono ancora insufficienti. Risulta che il dialogo e la cooperazione con le autorità federali sono iniziati solo di recente e che sarà necessario intensificare questo processo di consultazione. Il Comitato consultivo considera che la creazione nel 1997, da parte della Confederazione, della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», il cui compito è di contribuire al miglioramento delle condizioni di esistenza dei nomadi nonché alla salvaguardia della loro cultura, è stata un provvedimento positivo. Tramite il suo operato ha segnatamente permesso di accertare con precisione i bisogni dei nomadi in un certo numero di settori, in particolare in materia di aree di sosta e di transito.

77. I nomadi incontrano particolari difficoltà in fatto di partecipazione agli affari che li riguardano, dato che non possiedono radici storiche in un particolare territorio e che, per questa ragione, sono confrontati con una molteplicità di autorità cantonali e comunali quando viaggiano ed esercitano la loro attività economica. Il Comitato consultivo è consapevole che la precitata Fondazione ha pure l'obiettivo di costituire un forum in seno al quale rappresentanti dei nomadi, dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione devono cercare insieme di risolvere i problemi incontrati. Risulta tuttavia che la Fondazione non è in grado di svolgere in modo sufficientemente efficace questa funzione di coordinamento tra le autorità, in particolare tra le autorità di livello superiore e quelle comunali. Il Comitato consultivo prega quindi insistentemente le autorità federali di occuparsi di un eventuale rafforzamento delle competenze della Fondazione in materia di coordinamento, nonché della composizione dei suoi organi. Incoraggia parimenti i Cantoni a riesaminare i loro meccanismi di consultazione dei nomadi e, in caso di necessità, a rafforzarli, poiché risulta che la comunicazione con le stirpi nomadi è difficile in determinati Cantoni (cfr. i commenti relativi all'articolo 4).

Articolo 16

78. Il Comitato consultivo nota con interesse i lavori intrapresi sotto l'egida dell'Assemblea intergiurassiana, il cui mandato consiste, segnatamente, nel proporre una collaborazione rafforzata tra il Cantone del Giura (Cantone francofono) e il Giura bernese, entità composta dei distretti francofoni del Cantone di Berna. Incoraggia in particolare le iniziative che vanno nel senso di una cooperazione accresciuta, al di là delle frontiere cantonali, nei settori della cultura e dell'educazione, se necessario mediante la creazione di nuovi meccanismi istituzionali.

Articolo 17

79. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasiona alcuna osservazione specifica.

Articolo 18

80. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasiona alcuna osservazione specifica.

Articolo 19

81. Secondo le informazioni di cui dispone attualmente, il Comitato consultivo ritiene che l'applicazione di questa disposizione non occasiona alcuna osservazione specifica.

IV. PRINCIPALI COSTATAZIONI E COMMENTI DEL COMITATO CONSULTIVO

82. Il Comitato consultivo ritiene che le principali constatazioni e i principali commenti che precedono possano essere utili ai fini della continuazione del dialogo tra i Governi e le minoranze nazionali al quale, dialogo al quale è disposto a contribuire.

In merito all'articolo 3

83. 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.

84. Il Comitato consultivo *constata* che le persone appartenenti alla minoranza germanofona residente nei Cantoni di Friburgo e del Vallese possono appellarsi alla protezione in virtù della Convenzione quadro nella misura in cui le questioni esaminate siano di competenza cantonale. *Constata* che la protezione offerta dalla Convenzione quadro si estende pure alle altre minoranze linguistiche a livello cantonale, come i francofoni del Cantone di Berna. Il Comitato consultivo *considera* che questa impostazione rispecchia perfettamente lo spirito della Convenzione quadro.

In merito all'articolo 4

85. Il Comitato consultivo *constata* che a parecchie riprese le disposizioni antidiscriminatorie in vigore hanno occasionato decisioni giudiziarie di indennizzo di privati vittime di atti di discriminazione. Indipendentemente dal fatto che le persone appartenenti alle minoranze linguistiche non sembrano maggiormente colpite dalla discriminazione che il resto della popolazione, il Comitato consultivo *constata* 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.

86. Il Comitato consultivo *constata* che vi sono motivi di preoccupazione in merito alle discriminazioni indirette di cui i nomadi continuano ad essere vittime, in particolare nei settori della pianificazione del territorio, della polizia delle costruzioni e della polizia del commercio. *Considera* che le autorità svizzere dovrebbero adottare misure supplementari in questi settori particolari, segnatamente misure di ordine legislativo.

In merito all'articolo 5

87. Il Comitato consultivo *considera* che la situazione del romancio, di cui esistono cinque idiomi, e dell'italiano nel Cantone dei Grigioni meritano un trattamento particolare perché si tratta di lingue la cui conservazione è minacciata nelle regioni interessate.

88. Il Comitato consultivo *constata* che vi sono motivi di preoccupazione in merito alla situazione dei nomadi dato che il quadro istituzionale e legislativo permetta solo difficilmente a queste persone di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché gli elementi essenziali della loro identità. *Constata* che i principali problemi con i quali i nomadi sono attualmente confrontati concernono essenzialmente la mancanza di aree di sosta e di transito, le difficoltà amministrative che ostacolano l'esercizio di attività economiche a persone itineranti e la

scolarizzazione dei bambini. Il Comitato *considera* che, a livello legislativo, le autorità federali dovrebbero esaminare più dettagliatamente la possibilità di imporre ai Cantoni l'adozione di misure di pianificazione adeguate, anzi di introdurre una disposizione specifica nella legge federale sulla pianificazione del territorio. *Considera* inoltre 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.

89. Il Comitato consultivo *constata* che la recente entrata in vigore il 1° gennaio 2003, della legge federale sul commercio ambulante e della sua ordinanza di applicazione, dovrebbero sensibilmente semplificare i passi amministrativi ai quali i nomadi devono conformarsi per esercitare le loro attività economiche in parecchi Cantoni. Il Comitato consultivo *considera* che in futuro le autorità dovrebbero valutare l'applicazione di questa legge con i rappresentanti dei nomadi per assicurarsi della sua efficacia.

In merito all'articolo 6

90. Il Comitato consultivo *constata* che una grande tolleranza caratterizza le relazioni tra i germanofoni, i francofoni, gli italofoeni e i romanci, ma che i nomadi non sono ancora considerati dal resto della popolazione come parte integrante della Svizzera. *Considera* 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 transito. *Considera* anche che nuove misure dovrebbero essere elaborate per indurre la popolazione a prendere coscienza del fatto che i nomadi contribuiscono, con la loro cultura e la loro storia, all'arricchimento culturale del Paese.

91. 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. Il Comitato consultivo *considera* inoltre questi casi problematici dal profilo del divieto della discriminazione, segnatamente in assenza di rimedi giuridici.

In merito all'articolo 9

92. 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.

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

In merito all'articolo 10

94. 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.

Considera che le autorità federali dovrebbero maggiormente sensibilizzare le persone che lavorano nell'Amministrazione federale alla necessità di rispondere sistematicamente in italiano alle domande presentate in questa lingua.

95. 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 merito all'articolo 11

96. Il Comitato consultivo *constata* che in alcuni Comuni dei Grigioni sussistono talune limitazioni eccezionali al diritto di 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.

In merito all'articolo 12

97. 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.

98. 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.

In merito all'articolo 13

99. Il Comitato consultivo *constata* che la legislazione di alcuni Cantoni contiene limiti quanto alla lingua d'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.

In merito all'articolo 14

100. 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.

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

102. Il Comitato consultivo *constata* che in questi ultimi anni sono state sviluppate a livello comunale esperienze pilota d'insegnamento bilingue in parecchi Cantoni e che la maggior parte delle volte l'applicazione del principio di territorialità non le ha ostacolate. *Considera* che dovrebbe essere incoraggiata l'istituzione di siffatti approcci bilingui e invita i Cantoni a impegnarsi su questa via, in particolare nelle grandi città del Paese in cui non vi è alcun rischio per il mantenimento dell'equilibrio linguistico e in cui risiedono numerose persone appartenenti a minoranze linguistiche, persone che non possono beneficiare di un insegnamento nella loro lingua, segnatamente a livello primario.

In merito all'articolo 15

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

104. 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.

V. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

105. Il Comitato consultivo ritiene che le osservazioni conclusive qui appresso riflettano l'essenziale del presente parere e che, per questa ragione, possano servire di base per le corrispondenti conclusioni e raccomandazioni che saranno adottate dal Comitato dei Ministri.

106. Per quanto concerne l'attuazione della Convenzione quadro, il Comitato consultivo considera che la Svizzera ha intrapreso in numerosi settori sforzi particolarmente lodevoli riguardo alle comunità linguistiche. Il quadro istituzionale permette ai francofoni, agli italofoeni e ai romanci, nonché ai germanofoni dei Cantoni di Friburgo e del Vallese di conservare e sviluppare gli elementi essenziali della loro identità, segnatamente la loro lingua e la loro cultura. Inoltre, un determinato numero di meccanismi di ordine istituzionale assicura a tutti i livelli una partecipazione politica estesa alle minoranze linguistiche, come attestano del resto la composizione delle autorità federali e gli strumenti della democrazia diretta.

107. Le garanzie legali in materia di uso delle lingue minoritarie nei rapporti tra le persone appartenenti alle minoranze linguistiche e le autorità amministrative sono molto estese ed è rallegrante constatare che in questi ultimi anni sono stati fatti numerosi sforzi per consolidare la posizione del romancio. Un'attenzione accresciuta potrebbe tuttavia essere accordata ai principi contenuti nella Convenzione quadro quando si tratta, nei rapporti precitati, di ammettere l'uso di una lingua minoritaria a livello infracantonale.

108. Nel campo dell'educazione, le autorità dovrebbero assicurarsi che siano soddisfatti i bisogni delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche, per quanto concerne la possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria all'infuori dell'area in cui è tradizionalmente parlata, in particolare a favore degli italofoeni e dei romanci. Nel Cantone dei Grigioni si dovrebbe procedere con la massima cautela qualora si tratti di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale.

109. Restano da fare progressi per permettere ai nomadi di sviluppare gli elementi essenziali della loro identità. Per rimediare alle principali difficoltà con le quali queste persone sono confrontate, in particolare la mancanza di aree di sosta e di transito, le autorità dovrebbero prendere misure supplementari segnatamente di ordine legislativo. Inoltre, i meccanismi di partecipazione a disposizione dei nomadi dovrebbero essere rafforzati.