



Pro Grigioni Italiano, Martinsplatz 8, CH-7000 Coira

Spett.
Ufficio federale della cultura
A.c.a. di Daniel Zimmermann
Hallwylstrasse 15
CH-3003 Berna

*Die Schweiz wird vielsprachig sein, oder sie
wird nicht sein.*

CYRIL HEGNAUER

*Mit der Diskriminierung seiner Sprache wird
nicht nur ein Mensch im innersten seines Selbst
getroffen, sondern man entmannt mit ihm seine
Kultur, seine Herkunft und seine Sprachgemein-
schaft.*

THOMAS FLEINER

Coira, 10 settembre 2019

Messaggio sulla cultura 2021 – 2024

Stimato signor Zimmermann,

Rif.
Dr. phil. Paolo Fontana
Collaboratore scientifico

Pro Grigioni Italiano
Martinsplatz 8
CH-7000 Coira

Tel.
+41(0)81 252 86 16

E-mail
info@pgi.ch

www.pgi.ch

Con la presente inoltriamo la presa di posizione della Pro Grigioni Italiano per la procedura di consultazione sull'avamprogetto del Messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2021 – 2024 pubblicato il 29 maggio.

Il nuovo Messaggio sulla cultura si propone dichiaratamente di perseguire gli stessi obiettivi posti nel precedente messaggio sulla base di un'analisi dei processi di cambiamento sociale (globalizzazione, digitalizzazione, cambiamento demografico, urbanizzazione, individualizzazione) che la Pgi continua a condividere.

Parimenti la Pgi continua a sostenere i tre assi d'azione strategici individuati dalla Confederazione e, come già in occasione del Messaggio sulla cultura 2016 – 2020, pone in particolare l'accento sull'obiettivo del rafforzamento della coesione sociale, inviando all'attenzione del Consiglio federale le seguenti considerazioni.

Una sintesi delle principali raccomandazioni si trova al termine del documento.

1 *Equo trattamento delle lingue ufficiali nell'ambito della cultura e della ricerca*

In linea di principio la Pgi intende ribadire come nell'applicazione dei concetti di «partecipazione culturale» e «coesione sociale» si debba sempre e in tutti campi tenere conto delle minoranze linguistiche nazionali, sia nelle misure sostenute dall'Ufficio federale della cultura (si veda in questo senso il caso emblematico della Cineteca svizzera) sia nell'attività di Pro Helvetia, della Biblioteca nazionale svizzera e del polo museale del Museo nazionale svizzero. Il Consiglio federale è invitato a vigilare costantemente sul rispetto di questo principio.

Perlomeno per quanto riguarda l'aspetto della comunicazione esterna, tanto nell'ambito della promozione della cultura quanto nell'ambito della ricerca, si osserva che la garanzia della parità di trattamento delle lingue ufficiali dovrebbe essere facilitata e resa finanziariamente meno onerosa grazie al processo di digitalizzazione.



2 *Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale*

«La promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale è strettamente legata alla promozione delle lingue nazionali e della comprensione tra le comunità linguistiche» (Messaggio sulla cultura 2016 – 2020, par. 2.2.6).

La Pgi concorda con l'affermazione del Consiglio federale secondo cui il plurilinguismo rappresenta un «pilastro dell'identità» e «una caratteristica essenziale e costitutiva» della Svizzera: è perciò da ritenere particolarmente importante che questo principio sia rispecchiato e attivamente vissuto in seno all'Amministrazione federale come pure presso gli istituti di diritto pubblico sostenuti dalla Confederazione. In questo senso, benché estraneo alle competenze dell'UFC, riteniamo opportuno dedicare anche a questo aspetto un breve paragrafo in questa sede.

Una regolare messa a disposizione dei dati relativi alla composizione linguistica e alle conoscenze linguistiche dell'Amministrazione federale è essenziale per una valutazione degli sforzi intrapresi e per la proposta di misure correttive.¹ Il rapporto quadriennale della delegata federale per il plurilinguismo sarà pubblicato presumibilmente soltanto nel corso dell'autunno: una valutazione delle misure prese in questo campo e dei risultati ottenuti è perciò al momento impossibile. Tuttavia, la flessione negativa della rappresentanza italoфона nell'Amministrazione federale che emerge dagli ultimi dati pubblicati² non è un buon segnale.

Nonostante l'esame dei posti vacanti messi a concorso nell'Amministrazione federale mostri sotto l'aspetto formale un deciso miglioramento per quanto concerne le competenze linguistiche richieste e la parità di trattamento delle lingue nazionali, si può ritenere che nelle procedure di reclutamento³ siano necessari ulteriori sforzi per raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio federale in questo ambito di particolare importanza. A tale riguardo la Pgi si associa dunque alle più recenti raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.⁴

¹ Cfr. mozione 19.3153 del consigliere nazionale Marco Romano, del 20 marzo 2019.

² Cfr. UFFICIO FEDERALE DEL PERSONALE, *Rapporto sulla gestione del personale 2018*, par. 3.3.

³ Cfr. RENATA CORAY et al., *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*, Seismo, Zürich 2015.

⁴ Cfr. CONSEIL D'EUROPE – COMITÉ DES MINISTRES, *Risoluzione CM/ResCMN(2014)6 sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera*, p. 3; ID., *Risoluzione CM/ResCMN(2019)7 ...*, p. 2.

3 *Promozione della comprensione e degli scambi tra comunità linguistiche*

3.1 *Insegnamento di una seconda lingua nazionale nella scuola dell'obbligo*

Pur accogliendo con favore le decisioni prese in diversi Cantoni – incluso il Canton Grigioni – a tutela dell'insegnamento di una seconda lingua nazionale a livello primario, la Pgi continua a ritenere che una modifica dell'art. 15 cpv. 3 LLing sia l'unica soluzione stabile atta a garantire che l'insegnamento di una seconda lingua nazionale a partire dalla scuola primaria non venga messo nuovamente in discussione in tempi futuri: come indicato dalla sentenza del Tribunale federale del 3 maggio 2017,⁵ non esistono infatti al momento attuale disposizioni giuridiche sovraordinate che possano con certezza impedire che analoghe iniziative siano validamente ripresentate.



3.2 *Insegnamento di una terza lingua nazionale nella scuola dell'obbligo*

La Pgi si augura anche che il Consiglio federale possa tornare a rivedere l'art. 15 LLing facendo propria la richiesta presentata dal Canton Ticino e da diverse organizzazioni linguistiche della Svizzera italiana (Forum per l'italiano in Svizzera, OSLI e Pgi) a favore di un'integrazione nella LLing di una disposizione analoga a quella prevista dall'art. 4 cpv. 2 del Concordato HarmoS in base alla quale durante la scuola dell'obbligo deve essere proposta un'offerta di corsi facoltativi di una terza lingua nazionale.⁶ Come è noto, infatti, anche gli stessi Cantoni che hanno sottoscritto il Concordato HarmoS non sempre rispettano questa disposizione, ostacolando così la promozione dell'italiano in un ambito tanto significativo. Per una simile modifica legislativa già esistono fondate basi costituzionali (art. 70 cpv. 3 Cost. fed.) e di diritto internazionale (art. 14 cpv. 1 CQPMN).⁷

Altresì si può segnalare che una siffatta valorizzazione dell'italiano a livello confederale avrebbe dei riflessi anche sulla percezione del valore delle lingue minoritarie all'interno del Canton Grigioni; come infatti afferma il Messaggio sulla cultura, «divulgando competenze culturali e linguistiche nelle lingue nazionali la scuola fornisce un contributo alla coesione nazionale».

Per questo motivo la Pgi condivide l'opinione secondo cui «per ancorare saldamente la promozione delle lingue minoritarie italiano e romancio al di fuori del rispettivo territorio linguistico tradizionale occorre adeguare a medio termine la base legale» e invita il Consiglio federale ad adoperarsi in questa direzione.

⁵ Cfr. FABRIZIO E. CRAMERI, *Punti cardinali della sentenza del Tribunale federale del 3 maggio 2017 sull'iniziativa popolare cantonale «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» (DTF 143 I 361)*, «Newsletter IFF» (Institut für Föderalismus UNIFR), 4/2017.

⁶ Cfr. Cfr. DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO, *Modifica della legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche. Rapporto*, 16 dicembre 2016, § 6.1.

⁷ Cfr. ADRIANO PREVITALI, *L'insegnamento dell'italiano in Svizzera al di fuori dei suoi territori di diffusione tradizionale: una perizia giuridica*, in «Qgi», 81 (2012), n. 1, pp. 93-116.

3.3 Rafforzamento degli scambi scolastici

Concordando pienamente sul loro valore,⁸ la Pgi accoglie favorevolmente la proposta del Consiglio federale di intensificare la promozione di scambi di classi e di allievi nel quadro dei programmi di scambio dell'agenzia Movetia (Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità) e sostiene altresì la promozione di un programma di scambio per insegnanti in formazione o già formati nonché la promozione di un programma di scambi durante la formazione professionale di base. Il conseguente aumento delle risorse finanziarie messe a disposizione è da accogliere con grande favore, con l'auspicio che la particolare attenzione alla promozione della lingua italiana continui ad essere mantenuta.

Prendendo atto che, secondo un comunicato della stessa agenzia Movetia, nelle scuole e presso gli insegnanti del Canton Grigioni si riscontra una «reticenza» o una «tiepida accoglienza» in relazione agli scambi all'interno della Svizzera⁹ e che questa non è legata a motivi di ordine finanziario ma piuttosto logistico-amministrativi, la Pgi ritiene importante una valutazione delle misure atte a rendere più attrattivi i programmi di scambio tra regioni linguistiche. Come mostrano i dati più recenti, la promozione degli scambi nel Canton Grigioni è senz'altro migliorata, benché i risultati restino ancora distanti da quelli raggiunti nei Cantoni Vallese e Friburgo.¹⁰

A tal proposito la Pgi attende che il Governo cantonale presenti un aggiornamento sui passi intrapresi per ottemperare all'impegno assunto nell'ottobre 2015.¹¹

3.4 Sostegno di percorsi formativi bilingui

In occasione del precedente Messaggio sulla cultura la Pgi ha accolto con favore il sostegno della Confederazione a progetti di sensibilizzazione e progetti pilota per la creazione di formazioni bilingui con l'italiano al di fuori del territorio di diffusione tradizionale, quali sono stati p. es. avviati nel Canton Vaud e nel Canton Berna in collaborazione con i licei del Canton Ticino. Con altrettanto favore la Pgi approva oggi l'intenzione di estendere questo sostegno al ciclo d'orientamento, osservando tuttavia come una concreta estensione sia coerentemente possibile solo mettendo a disposizione ulteriori mezzi finanziari.

La Pgi segnala inoltre che un'offerta bilingue tedesco-francese/italiano a livello primario e (possibilmente) secondario nella città di Berna, in qualità di principale sede dell'Amministrazione federale, dovrebbe essere attivamente promossa dall'UFC presso le autorità comunali e cantonali, coprendone in misura prevalente i costi, al fine di facilitare il trasferimento di personale italofono e così promuoverne il reclutamento in seno alla stessa Amministrazione.¹² Un'analogha offerta bilingue tedesco/romancio nel-

⁸ Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Gli scambi scolastici in Svizzera. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 14.3670 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) del 28 agosto 2014*, 14 dicembre 2018, pp. 5 sg.

⁹ Cfr. <http://www.movetia.ch/it/news-events/i-grigioni-una-svizzera-dentro-la-svizzera>. Si noti a margine che in occasione della tappa – l'ultima – del «Tour de Suisse» di Movetia, diversamente dalla Lia Rumantscha, la Pro Grigioni Italiano non è stata contattata e dunque coinvolta.

¹⁰ Cfr. *Austausch Kantone. Statistik 2017/18*, Movetia – Austausch und Mobilität, Solothurn 2019.

¹¹ Cfr. interpellanza Locher Benguerel concernente la strategia per la promozione degli scambi linguistici scolastici nei Grigioni, del 28 agosto 2015, e la risposta del Governo del 28 ottobre 2015.

¹² Cfr. interpellanza 12.3516 della consigliera nazionale Silva Semadeni, del 13 giugno 2012 (domanda 4); *Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e le richieste nel 1991* (FF 1992 III 417, p. 447, § 221); *Quadrilinguismo svizzero – presente e futuro. Analisi, proposte e raccomandazioni di un gruppo di lavoro del Dipartimento federale dell'interno*, DFI / Canc. fed., Berna 1989, p. 382.



la capitale federale sarebbe parimenti auspicabile e inoltre giustificata dalle impellenti necessità di salvaguardia di questa lingua nazionale.

Questo invito – da estendere anche ad altre principali città svizzere – segue le raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione dello ZDA sulle misure di difesa e promozione del romancio e dell'italiano¹³ nonché nella più recente risoluzione del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa circa l'applicazione della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali in Svizzera.¹⁴



4 *La (mancata) promozione del plurilinguismo nel Canton Grigioni*

Sulla scorta del rapporto di valutazione del Centro per la democrazia di Aarau ZDA¹⁵ pubblicato in appendice al Messaggio, il Consiglio federale osserva che «nel Cantone dei Grigioni la principale sfida per l'italiano consiste nella sua affermazione come lingua ufficiale (p. es. come lingua di lavoro nell'amministrazione e nella sanità)».

Questa constatazione risponde nei fatti alle conclusioni del sesto rapporto del Consiglio d'Europa sull'applicazione in Svizzera della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie,¹⁶ con la conseguente raccomandazione del Comitato dei ministri che invita le autorità a «promouvoir l'utilisation de l'italien dans l'administration cantonale et dans le secteur public relevant du contrôle cantonal dans les Grisons».¹⁷ Con riferimento alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, lo stesso Comitato dei ministri ha inoltre recentemente incoraggiato le autorità a «promuovere ulteriormente l'uso delle lingue minoritarie nelle attività quotidiane, nelle campagne di informazione, nell'amministrazione e nel sistema giudiziario del Cantone dei Grigioni».¹⁸

Dovendo essere il fine ultimo della politica linguistica della Confederazione quello di promuovere la parità effettiva delle lingue nazionali/cantonali minoritarie,¹⁹ la Pgi ritiene necessario che il Consiglio federale intervenga in maniera decisa con i mezzi a sua disposizione – ovvero principalmente le facoltà di manovra finanziarie – perché questo fine venga concretamente perseguito nei campi in cui tale eguaglianza si è ancora dimostrata essere almeno in parte soltanto una semplice formalità.

¹³ Cfr. CORSIN BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur im Kanton Graubünden*, ZDA, Aarau 2019, pp. 59 sg., §§ 206-207.

¹⁴ Cfr. CONSEIL D'EUROPE – COMITÉ DES MINISTRES, *Risoluzione CM/ResCMN(2019)7* ..., p. 2.

¹⁵ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung* ..., cit., p. 60, § 208.

¹⁶ Cfr. CONSEIL D'EUROPE, *Charte européenne des langues regionales ou minoritaires. Application de la Charte en Suisse. 6^e cycle de suivi*, ECRML(2016)5, p. 19.

¹⁷ CONSEIL D'EUROPE – COMITÉ DES MINISTRES, *Recommandation CM/RecChL(2016)6*, ivi, p. 23. Cfr. inoltre ID., *Recommandation CM/RecChL(2013)4*, ECRML(2013)4, p. 24.

¹⁸ ID., *Risoluzione CM/ResCMN(2019)7* ..., p. 2.

¹⁹ Cfr. REGULA KÄGI-DIENER, *Art. 4*, in BERNHARD EHRENZELLER et al. (hrsg. von), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, Dike Verlag, Zürich – Schulthess, Zürich-Basel-Genf 2014³, p. 97, § 14.

4.1 Parità delle lingue cantonali e promozione del plurilinguismo: alcuni aspetti rilevanti dell'attuale situazione nel Canton Grigioni

Per sostenere la nostra posizione in merito a questo punto del Messaggio sulla cultura è utile fornire un sintetico quadro della situazione basato su dati concreti e ampiamente documentabili che – per via del metodo d'indagine prescelto – non sono confluiti o sono riportati solo in parte nel rapporto di valutazione dello ZDA.



Secondo i dati forniti dall'Ufficio del personale del Canton Grigioni in risposta ad interrogazioni parlamentari e a richieste della stessa Pgi,²⁰ attualmente gli italofoeni rappresentano il 7.9% del personale impiegato nell'Amministrazione cantonale;²¹ nonostante la crescita complessiva del numero di impiegati nel corso degli ultimi otto anni (+11.8%) non ci sono state evoluzioni positive per quanto riguarda la rappresentanza di lingua italiana (-0.2%). Con l'eccezione del Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste (si noti che gli italofoeni impiegati presso questa unità nelle classi di stipendio 8-11 costituiscono 1/3 del totale degli stessi italofoeni impiegati nell'Amministrazione e che a questi può essere aggiunto un'ulteriore quota del 9% circa con stipendi forfettari), la quota di italofoeni presso le altre unità dipartimentali è compresa tra il 2.8% e il 5.5%, con una media del 4.1%, vale a dire – benché la legge cantonale non stabilisca quote di riferimento – soltanto 1/4 in rapporto alla popolazione residente che dichiara l'italiano come lingua principale (13.1%).²²

Il personale di madrelingua italiana nelle classi di stipendio dei quadri (22-25) ammonta allo 0.3% del totale degli impiegati;²³ per quanto riguarda le tre classi di stipendio dei quadri superiori (26-28) la presenza di italofoeni e/o romanciofoeni è asserita dall'Ufficio del personale senza tuttavia fornire dati concreti (per motivi di protezione dei dati).²⁴ Come è stato riconosciuto da svariati studi e rapporti, l'assenza di minoranze tra i quadri incide sul reclutamento di appartenenti alle minoranze medesime e sull'attenzione prestata al valore del plurilinguismo; la scarsità di appartenenti alle minoranze tra i quadri intermedi incide inoltre sulla futura rappresentanza delle stesse minoranze tra i quadri superiori.²⁵

Per quanto concerne le procedure di reclutamento l'esame dei bandi di concorso pubblicati dall'Amministrazione mostra quantomeno una scarsa attenzione per l'aspetto linguistico: per diverse funzioni di quadro non è indicato nessun requisito linguistico, mentre in numerosi altri casi – anche per funzioni direttamente a contatto con il pubblico del Grigionitaliano – conoscenze dell'italiano e/o del romancio sono considerate soltanto «auspicabili», senza indicare nessun livello minimo di competenza e lascian-

²⁰ Cfr. risposta del Governo all'interpellanza Pedrini concernente l'italianità nell'Amministrazione cantonale, del 14 ottobre 2011; risposta del Governo all'interpellanza Papa concernente il servizio pubblico in favore delle minoranze linguistiche, del 30 ottobre 2014; risposte (mail) dell'Ufficio del personale alla Pro Grigioni Italiano del 14 ottobre 2016 e del 20 maggio 2019.

²¹ Esclusi il Servizio traduzioni della Cancelleria e gli insegnanti della Scuola cantonale.

²² Dato 2017 per la popolazione residente di età superiore ai 15 anni; intervallo di confidenza: $\pm 7.2\%$ (cfr. UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA, *Popolazione residente permanente di più di 15 anni o più secondo le lingue principali, il Cantone e la città*, 29 gennaio 2019). È inoltre da tenere presente che soprattutto l'italiano è frequentemente utilizzato quale «lingua-ponte» per la comunicazione con residenti di madrelingua portoghese e spagnola (cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., pp. 27 sg., § 72).

²³ A causa dell'indisponibilità dei dati di base non è possibile indicare la percentuale in rapporto al totale dei soli impiegati nelle rispettive classi di stipendio.

²⁴ Cfr. risposta (mail) dell'Ufficio del personale alla Pro Grigioni Italiano dell'11 giugno 2019.

²⁵ Cfr. p. es. ROMAN ZWICKY – DANIEL KÜBLER et al., *Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung*, ZDA, Aarau 2018, pp. 153 sgg. e *passim*.



do trasparire che la lingua principale di lavoro debba essere il tedesco (con competenze da madrelingua); in altri casi ancora, e senza una giustificazione riconoscibile, i bandi chiedono espressamente una «perfetta padronanza del tedesco».

Come rilevato dal rapporto dello ZDA, corsi di lingua per il personale dell'Amministrazione sono offerti soltanto fino al livello B1-B2 e devono essere frequentati su base volontaria al di fuori dell'orario di lavoro,²⁶ limitando così ulteriormente – in aggiunta alle difficoltà create dall'insufficiente «massa critica» delle minoranze linguistiche all'interno dell'Amministrazione²⁷ – le possibilità di un plurilinguismo attivamente vissuto all'interno delle istituzioni pubbliche.

Dal quadro fornito consegue che molto frequentemente il diritto di lavorare nella lingua cantonale di propria scelta – quale può essere derivato dall'art. 3 cpv. 1 Cost. cant.,²⁸ in analogia al diritto sancito dall'art. 9 cpv. 1 LLing e al diritto già assicurato dalle precedenti istruzioni e direttive del Consiglio federale²⁹ – non appare essere garantito né sul piano formale né su quello materiale; ne consegue dunque che la parità di trattamento nel reclutamento del personale non può essere assicurata.³⁰

L'impressione generale, confermata in diversi campi e da numerosi indicatori, è dunque che nel Canton Grigioni si possa e si debba sviluppare una strategia coerente e mirata («teoria del programma»)³¹ per la promozione del plurilinguismo e delle minoranze linguistiche in seno all'Amministrazione cantonale.

Un esame campionario dei testi prodotti dall'Amministrazione cantonale e degli enti parastatali (documenti, formulari, pagine web e facebook ecc.) mostra che in numerose occasioni una traduzione in lingua italiana è inesistente, affidata a strumenti inaffidabili come «Google Translate» (è il caso dell'Ospedale cantonale)³² o solo difficilmente accessibile, talora anche a causa di banali motivi tecnici mai risolti nel corso degli anni.³³ Come segnalato in più occasioni della Pgi, singole risposte dell'Amministrazione in lingua italiana – incluse decisioni impugnabili – contenevano errori tali da renderne difficile una piena comprensione;³⁴ in altri casi, senza nessuna richiesta di autorizzazione al destinatario e anche con l'eventualità di spiacevoli incomprensioni (che possono comportare p. es. il rifiuto di un sussidio), le comunicazioni e/o le risposte dell'Amministrazione – incluso l'Ufficio della cultura – sono inoltrate in tedesco.

²⁶ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., pp. 51 sg., § 174.

²⁷ Cfr. STÉPHANIE ANDREY et al., *Is there a trade-off between diversity and performance? Efficient communication versus multilingualism in the Swiss federal administration*, in «European Group on Public Administration's yearly conference», Rotterdam, September 2008; R. ZWICKY – D. KÜBLER et al., *Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung*, cit., pp. 162-164.

²⁸ Può inoltre essere fatto riferimento all'art. 4 cpv. 2 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e all'art. 7 cpv. 1 lett. d della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

²⁹ Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale*, del 22 gennaio 2003 (FF 2003 1312, p. 1313, n. 5); ID., *Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e le richieste nel 1991 – Parere del Consiglio federale* (FF 1992 III 417, p. 457).

³⁰ Cfr. R. CORAY et al., *Mehrsprachigkeit verwalten?*, cit., pp. 116 sgg.; cfr. *infra* la nota 27.

³¹ Cfr. MICHELE GAZZOLA, *Programmazione e controllo della "politica del plurilinguismo" nell'amministrazione federale svizzera*, in «Studi italiani di linguistica teorica e applicata», XLV (2016), n. 3, pp. 479-497.

³² Cfr. p. es. IVAN FALCINELLA, *Italiano bistrattato dall'Ospedale cantonale dei Grigioni*, «ilbernina.ch», 27 marzo 2017.

³³ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 36, § 110; p. 52, § 176. Cfr. anche FABIANA CALSOLARO – JARA UHRICEK, *Grigioni trilingue? «Sul web (spesso) non è così»*, ATS, 28 novembre 2017 (nota: nel frattempo il sito della Banca cantonale grigione è stato tradotto in italiano).

³⁴ Cfr. p. es. «Qualità delle traduzioni dell'UCIAML», lettera della Pro Grigioni Italiano al Governo del Canton Grigioni, del 5 settembre 2014.

La situazione complessiva in questo campo induce frequentemente il cittadino-utente di lingua italiana – spesso ignaro dei propri diritti (art. 3 cpv. 3 LCLing) o rassegnato alla situazione di fatto, sempre che le sue conoscenze lo consentano, con uno sforzo più o meno accentuato – a consultare la documentazione completa in tedesco e a rivolgersi agli uffici cantonali o ad accettare da questi risposte nella stessa lingua. Possibilità esistenti, come quella di ricevere il materiale di voto cantonale (art. 23 LDPC) e federale nella lingua ufficiale di propria scelta in tutto il territorio cantonale, sono poco conosciute³⁵ perché poco pubblicizzate e/o non segnalate al momento del trasferimento di domicilio.

Per quanto riguarda l'insegnamento, come rilevato anche dal rapporto di valutazione dello ZDA, dal momento dell'introduzione del *Piano di studio 21* diversi mezzi didattici non sono ancora stati tradotti o elaborati in italiano (inclusi quelli per l'insegnamento dell'italiano come L1); anche la qualità delle traduzioni o del materiale didattico già esistente nelle diverse lingue è in diversi casi discutibile.³⁶ In aperto contrasto con l'art. 6 cpv. 2 lett. c OCLing, persino i documenti relativi all'introduzione e all'applicazione del *Piano di studio 21* sono stati inviati originalmente solo in lingua tedesca e solo successivamente tradotti in romancio e in italiano, con un anno e mezzo di ritardo,³⁷ ovvero poco prima dell'entrata in vigore della riforma.

I problemi concernenti la posizione dell'italiano, rispettivamente del romancio come seconda lingua non sono peraltro sempre di facile o rapida soluzione: si tenga solo presente, ad emblematico titolo di esempio, che nonostante il caratteristico segno del trilinguismo, il Canton Grigioni è l'unico Cantone che per l'ammissione alle scuole medie superiori conferisce un valore rilevante alla conoscenza dell'inglese ma non anche (o non soltanto) alla seconda lingua nazionale/cantonale, la quale è anzi del tutto esclusa – come *unica* materia d'insegnamento – dai criteri per il passaggio al livello scolastico successivo.³⁸ Un simile ordinamento ha avuto ripercussioni anche sull'offerta dell'insegnamento a livelli nella scuola secondaria (che per l'italiano è di fatto scomparsa), declassando così il particolare valore delle lingue nazionali/cantonali – come seconda ma anche come prima lingua (nel caso del romancio) – nel contesto formativo e sociale.³⁹ Nello stesso contesto, la palese discriminazione prevista dall'ordinamento precedente – che prevedeva un esame nella seconda lingua cantonale soltanto a carico degli studenti di lingua italiana e romancia – è stata rimossa solo grazie all'intervento di uno studente presso il Tribunale amministrativo cantonale.⁴⁰

³⁵ Cfr. i dati sul materiale di voto distribuito dai Comuni pubblicati in appendice a C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 68. Nel Comune di Coira, p. es., su 24'693 aventi diritto di voto il materiale viene distribuito soltanto in 2 esemplari in lingua romancia e in 6 esemplari in lingua italiana.

³⁶ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., pp. 35 sg., § 109; pp. 49 sg., § 172. Cfr. inoltre http://www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/ekud/avs/aktivitascolastica/pianodistudio/lehrplan21/Seite_n/Testi-didattici.aspx

³⁷ Cfr. *Il Piano di studio 21 è ora disponibile anche in romancio e in italiano*, comunicato stampa DECA GR, 6 novembre 2017 (<http://www.gr.ch/IT/media/Comunicati/MMStaka/2017/Seiten/2017110602.aspx>).

³⁸ Cfr. l'ordinanza sulla procedura d'ammissione alle scuole medie del Cantone dei Grigioni, del 2 settembre 2008 (stato 15 agosto 2016), art. 17-18. Per il confronto dei sistemi adottati da diversi cantoni si veda la presa di posizione della Pro Grigioni Italiano sulla revisione della Legge sulle scuole medie, del 2 febbraio 2018 (<http://www.pgi.ch/index.php/attivita/politica-linguistica-e-altro/1832-revisione-legge-scuole-medie>).

³⁹ Cfr. «Protocollo del Gran Consiglio retico», 4/2008/2009, pp. 634-641 (*Anfrage Thomann betreffend Aufnahmeverfahren an den Mittelschulen*); ivi, p. 643 (*Anfrage Niederer betreffend Änderung der Verordnung über das Aufnahmeverfahren an den Mittelschulen*).

⁴⁰ Cfr. sentenza U 09 3 del Tribunale amministrativo del Canton Grigioni, del 5 maggio 2009.



Sul territorio cantonale non è peraltro disponibile un percorso scolastico in lingua italiana fino al livello medio-superiore o per la formazione professionale, mentre un ciclo bilingue tedesco/italiano è offerto solo per le classi liceali della Scuola cantonale di Coira. Di conseguenza, gli allievi del Grigionitaliano – che già seguono un superiore numero di lezioni nella seconda lingua cantonale nel corso della scuola dell'obbligo (con l'entrata in vigore del *Piano di studio 21* la differenza rispetto ai colleghi dei Comuni di lingua tedesca è salita al +40%)⁴¹ – prima del passaggio alla scuola media superiore sono tenuti a frequentare un corso intensivo extrascolastico di lingua tedesca.⁴² Questo diverso trattamento degli studenti grigionitaliani può sì essere giustificato come vantaggioso o persino necessario in ragione della realtà del settore formativo superiore in Svizzera e della realtà socio-economica del Cantone,⁴³ ma può anche trasformarsi in mera discriminazione se non attentamente bilanciato.

Infine, per quanto riguarda l'unico esempio di percorso scolastico obbligatorio bilingue tedesco/italiano in territorio tedescofono (Coira), si può rilevare come in parte siano ancora assenti – in particolare per il livello secondario I – adeguati strumenti didattici, corrispondenti alle differenti competenze sviluppate in un percorso scolastico di questa tipologia.

Per concludere: presso l'Amministrazione cantonale come pure in altri ambiti della vita pubblica *il trilinguismo grigione si risolve in una forzata diglossia*, senza che le autorità prendano le necessarie misure per contrastare una deleteria tendenza alla discriminazione e alla marginalizzazione delle lingue minoritarie rafforzatasi tanto a lungo nel tempo da essersi «istituzionalizzata», permettendo al Cantone di funzionare in una sola lingua.⁴⁴ Benché generalmente mascherata con imbarazzo oppure al contrario esibita come realtà ineluttabile, tale «istituzionalizzazione»⁴⁵ del diseguale trattamento delle lingue cantonali minoritarie ha condotto persino una parte delle stesse minoranze ad interiorizzare o comunque a rassegnarsi alla subalternità della propria lingua madre nell'ambito socio-politico e socio-economico.

5 *Compiti delle organizzazioni linguistiche e compiti del Cantone*

Sia il servizio pubblico sia l'insegnamento scolastico sono ambiti d'intervento che sottostanno alla sovranità cantonale e per cui sono dunque responsabili il Governo e il Gran Consiglio del Canton Grigioni. Cionondimeno la Pgi ritiene che il sostegno della Confederazione a misure di promozione del plurilinguismo e delle lingue nazionali minoritarie in questi ambiti costituisca una fondamentale forma d'incentivo finanziario e rivesta al tempo stesso un forte significato politico.

La Pgi condivide inoltre totalmente il parere espresso nel rapporto di valutazione dello ZDA secondo cui «l'attribuzione di responsabilità [politica] non viene toccata dalla conclusione di accordi di prestazione».⁴⁶ Alla luce dell'art. 3 cpv. 2 Cost. cant. è in-

⁴¹ Cfr. studio comparativo sull'insegnamento scolastico delle lingue in Svizzera, documento interno della Pro Grigioni Italiano, aprile 2016.

⁴² Cfr. ordinanza relativa alla legge scolastica, del 25 settembre 2012 (stato 1° agosto 2018), art. 33 lett. c.

⁴³ Cfr. sentenza V 15 2 del Tribunale amministrativo del Canton Grigioni, del 15 marzo 2016, p. 36.

⁴⁴ Cfr. *Bericht der "Arbeitsgruppe Sprachlandschaft Graubünden"*, [Kanton GR], [Chur] 1994, vol. 1, p. 13.

⁴⁵ Cfr. LINDA SUPIK, *Bedeutung und Relevanz von Mehrfachdiskriminierung*, conferenza – Olten, 12 dicembre 2008 (http://www.mehrfachdiskriminierung.ch/tagungsbeitraege/supik_bedeutung_mehrfachdiskriminierung.doc).

⁴⁶ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 60, § 209. Cfr. inoltre ANDREAS GLASER – CORSIN BISAZ, *Die Lia Rumantscha und die Repräsentation der Rätoromanen. Rechtsgutachten*, ZDA, Aarau 2014, pp. 26 sg.

dubbio che la salvaguardia e la promozione della lingua romancia e della lingua italiana costituiscano un interesse pubblico superiore di rango costituzionale e che perciò il Cantone (insieme ai Comuni, nel loro ambito) debba pienamente assumere su sé stesso tale responsabilità e giocare un ruolo di condotta determinante nell'impiego degli aiuti finanziari della Confederazione come pure dei mezzi propri. La promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione cantonale come anche la promozione delle lingue minoritarie cantonali nei diversi ambiti dovrebbero di conseguenza essere una «absolute Chefsache» onnipresente nella gestione della cosa pubblica.⁴⁷



Condividendo le conclusioni del rapporto di valutazione dello ZDA e consapevole del mandato di diritto pubblico di cui è rivestita,⁴⁸ la Pgi si dichiara da parte sua pronta a sottoscrivere con il Canton Grigioni e sotto gli auspici programmatici del Consiglio federale un accordo di prestazioni formulato in maniera più specifica e mirata,⁴⁹ verificando periodicamente con le stesse autorità cantonali e con l'UFC le misure adatte al perseguimento degli obiettivi sulla base della loro priorità e della loro efficacia.

5.1 Attività in ambito culturale

In quanto organizzazione attiva in buona misura nell'ambito della cultura, intendendo l'attività culturale come vettore di approccio alla conoscenza della lingua italiana e di sensibilizzazione nei confronti della pluralità linguistico-culturale quale arricchimento del «capitale culturale» grigione, la Pgi valuta con grande favore l'opportunità di rispondere alle aspettative del Consiglio federale sul rafforzamento delle attività di sensibilizzazione al plurilinguismo, intervenendo maggiormente fuori dal territorio di diffusione tradizionale (dove peraltro oggi vive circa la metà degli italofoeni del Cantone, con una possibile ulteriore crescita nel corso dei prossimi decenni).⁵⁰

⁴⁷ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 49, § 169.

⁴⁸ Cfr. A. GLASER – C. BISAZ, *Die Lia Rumantscha und die Repräsentation der Rätromanen*, cit., pp. 26 sg.; IDD., *Demokratische Neuausrichtung der Lia Rumantscha. Zweites Rechtsgutachten*, ZDA, Aarau 2015, p. 5: «Die Beleihung durch die Leistungsvereinbarung führt dazu, dass die LR ungeachtet der privatrechtlichen Rechtsform in verwaltungsrechtlicher Funktion handelt und sich damit der Stellung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft annähert».

⁴⁹ Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 61, §§ 211-212. Sotto molti aspetti si tratta in questo caso di rendere concrete le intenzioni espresse dal Governo al momento della consultazione concernente la Legge cantonale sulle lingue: «Geplant ist ein gewisser Ausbau bzw. die Professionalisierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den beitragsberechtigten Sprachenorganisationen. Im Rahmen von so genannten Leistungsvereinbarungen soll in verstärktem Masse sichergestellt werden, dass die von den Sprachenvereinigungen erbrachten Dienstleistungen auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können» (*Botschaft der Regierung an den Grossen Rat*, 2006-2007, vol. 2, p. 90).

⁵⁰ Diversamente da quanto indicato 25 anni fa dal gruppo di lavoro «Sprachlandschaft Graubünden» (*Bericht der "Arbeitsgruppe Sprachlandschaft Graubünden"*, [Kanton Graubünden], [Chur] 1994, vol. 1, pp. 11 sg.), il previsto declino dell'italiano al di fuori del territorio di diffusione tradizionale a causa del rallentamento del fenomeno migratorio e dell'assimilazione non si è ancora verificato, perlomeno non nell'ampia misura allora vaticinata. Lo stesso gruppo di lavoro riconosceva d'altro canto, al pari dello studio di valutazione dello ZDA (p. 27, § 72; p. 48, § 166) e di altri diversi studi condotti nell'ultimo trentennio, che – con parziale eccezione della Bregaglia (a Maloja e come lingua di lavoro) – non esiste nel Grigionitaliano alcun rischio di «germanizzazione». L'analisi delle rilevazioni strutturali più recenti conduce alla stessa conclusione (cfr. UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA, *Sprachgebiete der Schweiz*, maggio 2017, pp. 37 sg.). Per quanto riguarda la popolazione del Grigionitaliano le prospettive di sviluppo entro il 2040 indicano mediamente un aumento demografico del 3%, ma con un calo della popolazione nell'Alta Calanca, in Bregaglia e in Valposchiavo (dati: CANTON GRIGIONI – UFFICIO PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE 2016). Questo dato conferma che il mantenimento dell'italianità fuori dal territorio di diffusione tradizionale – tenendo conto della continua crescita dell'urbanizzazione nella valle del Reno tra Thusis e Maienfeld (+18% nello scenario medio), in cui già oggi vive poco meno della metà della popolazione nel Cantone – deve costituire una priorità se si desidera evitare

Parallelamente la Pgi intende anche proseguire con rinnovato impulso l'attività di rafforzamento della sempre ancora incerta coesione interna del Grigionitaliano (secondo l'originaria intenzione delle autorità federali)⁵¹ attraverso pubblicazioni e progetti di carattere sovregionale, oltre che per mezzo della sua attività di politica linguistica e di promozione culturale.



5.2 Attività nel campo della politica linguistica

La Pgi ritiene auspicabile una migliore collaborazione con il Cantone, con scambi di dati e informazioni privi di ostacoli nonché tramite consultazioni regolari a riguardo di tutti i possibili campi dell'attività pubblica in cui è dovuta o desiderabile una maggiore attenzione nei confronti delle lingue cantonali minoritarie e al valore del plurilinguismo.⁵² Un rafforzamento dell'attività della Pgi nel campo della politica linguistica, secondo le raccomandazioni del rapporto di valutazione dello ZDA,⁵³ può essere possibile ed efficace soltanto a queste condizioni e purché i risultati di eventuali compiti di consulenza, vigilanza e monitoraggio affidati alle organizzazioni linguistiche (a riguardo dell'Amministrazione cantonale, dei Comuni, degli enti di diritto pubblico e degli enti di diritto privato cui sono conferiti compiti pubblici ai sensi dell'art. 50 Cost. cant.) siano puntualmente discussi in forma di contromisure nell'attività dell'Amministrazione cantonale e del Governo.⁵⁴

In altre parole, diversamente da quanto oggi accade, Cantone e organizzazioni linguistiche, pur mantenendo la propria autonomia, dovrebbero elaborare una solida forma di partenariato volta a dare progressivamente corpo agli ideali iscritti nella Costituzione cantonale e a rimuovere gli ostacoli che vi si contrappongono. A questo proposito la recente risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'applicazione della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionale raccomanda di studiare a tutti i livelli istituzionali svizzeri «la possibilità di rafforzare la partecipazione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali agli affari pubblici affinché possano prendere parte ai processi decisionali [...] per esempio mediante meccanismi permanenti [e] organi consultivi istituzionalizzati» oltre che tramite «valori obiettivo nell'amministrazione pubblica».⁵⁵

È tuttavia contemporaneamente anche doverosa una riflessione sull'opportunità di esternalizzare la gestione di alcuni compiti pubblici (quelli citati come pure altri in passato) ed è dunque necessario chiedersi se tale esternalizzazione non abbia in maniera contraria alle intenzioni contribuito all'alienazione delle questioni concernenti le lingue minoritarie cantonali nel cuore della vita pubblica, ovvero presso le istituzioni cantonali e comunali, conferendo alle organizzazioni linguistiche – in gran parte prive di poteri d'intervento concreti – una funzione di alibi rispetto al disimpegno delle istituzioni medesime. Con queste riflessioni si intende ulteriormente sottolineare come non siano direttamente le autorità del Canton Grigioni a doversi fare carico delle questioni relative alle minoranze linguistiche e come non sia possibile farlo con le

che la minoranza di lingua italiana diventi numericamente trascurabile, aggravando il problema della sua marginalizzazione.

⁵¹ Cfr. RINALDO BOLDINI, *Breve storia della Pro Grigion Italiano*, in «Qgi», 37 (1968), n. 2, p. 112.

⁵² Cfr. C. BISAZ et al., *Massnahmen zur Erhaltung ...*, cit., p. 61, § 210.

⁵³ Cfr. *ivi*, p. 64, § 228; p. 63, § 223.

⁵⁴ Cfr. A. GLASER – C. BISAZ, *Demokratische Neuausrichtung der Lia Rumantscha*, cit., p. 14.

⁵⁵ CONSEIL D'EUROPE – COMITÉ DES MINISTRES, *Risoluzione CM/ResCMN(2019)7 ...*, p. 1.

attuali strutture, ovvero anzitutto senza nessun «ufficio di coordinamento sovraordinato per le lingue».⁵⁶

Alla luce di queste considerazioni, tra le diverse misure auspicabili, *la presenza di una forte figura di riferimento per le questioni linguistiche all'interno dell'Amministrazione*, direttamente subordinata alla Cancelleria o alla direzione di un Dipartimento (ma con un mandato trasversale su tutta l'Amministrazione e il settore pubblico parastatale), è ritenuta *altamente raccomandabile*. Si invita perciò il Consiglio federale a considerare la possibilità di includere l'istituzione di un simile ufficio tra le misure che possono essere sostenute sulla base dell'art. 18 OLing.

In accordo con la più recente raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁵⁷ la Pgi invita inoltre il Consiglio federale a sostenere al proprio livello e nel Canton Grigioni la *creazione di istituzioni del difensore civico (ombudsperson institutions) per le minoranze*.



6 Raccomandazioni principali: sintesi

Riassumendo in breve sintesi, la Pgi invita il Consiglio federale a:

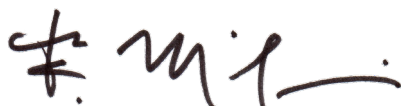
- orientare la propria politica linguistica in direzione dell'obiettivo costituzionale dell'eguaglianza di diritti delle lingue nazionali, sradicando e prevenendo la discriminazione delle lingue minoritarie in ogni campo e ad ogni livello;
- utilizzare la propria facoltà di manovra nell'attribuzione e nella ripartizione dei mezzi finanziari concessi ai sensi dell'art. 22 cpv. 1 LLing allo scopo di rafforzare la presenza di italofoni e l'uso dell'italiano presso l'Amministrazione cantonale e gli enti parastatali di servizio pubblico del Canton Grigioni, sostenendo anche la creazione di un ufficio cantonale sovraordinato per le questioni linguistiche;
- utilizzare la propria facoltà di manovra nell'attribuzione e nella ripartizione dei mezzi finanziari concessi ai sensi dell'art. 22 cpv. 1 LLing allo scopo di garantire la parità di mezzi per l'insegnamento nel Grigionitaliano nonché rafforzare la promozione dell'italiano nelle scuole di livello medio-superiore, nella formazione presso le scuole professionali e nelle scuole primarie e secondarie del Grigioni tedescofono;
- perfezionare in accordo con il Canton Grigioni gli strumenti di *governance* delle misure affidate alle organizzazioni di cui all'art. 22 cpv. 1 lett. b LLing e rafforzare il loro mandato nel campo della sensibilizzazione al plurilinguismo;
- adeguare la base legale e mettere a disposizione le risorse finanziarie al di fine rafforzare nella scuola dell'obbligo l'insegnamento dell'italiano al di fuori della Svizzera italiana, sia tramite l'insegnamento quale materia facoltativa sia tramite percorsi scolastici bilingui organizzati nelle principali città svizzere;
- promuovere l'uso dell'italiano quale lingua ufficiale nell'attività culturale propria della Confederazione e nelle misure e istituzioni sostenute dall'UFC;
- sostenere finanziariamente e politicamente la creazione a livello federale e a livello cantonale di istituzioni del difensore civico per le minoranze.

⁵⁶ Cfr. lettera dell'Ufficio della cultura del Canton Grigioni alla Pro Grigioni Italiano, del 14 settembre 2012.

⁵⁷ Cfr. CONSEIL D'EUROPE – COMITÉ DES MINISTRES, *Risoluzione CM/ResCMN(2019)7 ...*, p. 1.

Ringraziandovi per l'attenzione che vorrete dare al nostro scritto,
ci è gradita l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Pro Grigioni Italiano



Franco Milani
Presidente



Dr. Paolo Fontana
Collaboratore scientifico



Copia p. c.:

Consigliere di Stato dr. Jon Domenic Parolini, presidente del Governo del Cantone dei Grigioni

Consigliere di Stato Manuele Bertoli, presidente del Forum per l'italiano in Svizzera

Consigliera nazionale Silva Semadeni, copresidente del Gruppo interparlamentare «Italianità»

Granconsigliere Paolo Papa, presidente della Deputazione grigionitaliana in Gran Consiglio

Sig. Simon Bott, segretario di concetto del Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente

Dr. Diego Erba, coordinatore del Forum per l'italiano in Svizzera

Sig.ra Corina Casanova, presidente del Forum Helveticum

Dr. Johannes Flury, presidente della Lia Rumantscha

Sig. Verio Pini, presidente di «Coscienza Svizzera»

Sig. Giuseppe Falbo, esperto della Confederazione svizzera nella Commissione consultiva della CQPMN