

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziuni dal territori

Territorio & Ambiente

I dossier dello sviluppo territoriale

puma

Settembre 2019

Aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom

Quadro giuridico e principi di pianificazione del territorio per le aree di stazionamento

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dei territori



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Impressum

Territorio & Ambiente, EspaceSuisse

I dossier dello sviluppo territoriale sono destinati ai membri dell'Associazione per la pianificazione del territorio EspaceSuisse. Vengono pubblicati quattro volte l'anno, in tedesco e in francese, e occasionalmente in italiano.

Editrice

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dei territori
Sulgenrain 20, CH-3007 Berna
Tel. +41 31 380 76 76
www.espacesuisse.ch

Redazione

Lukas Bühlmann, direttore di EspaceSuisse
Annemarie Straumann, responsabile comunicazione, EspaceSuisse
(fino a Maggio 2019)

Traduzione

Antonella Piazza, San Gallo

Foto

EspaceSuisse e Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

Foto di copertina

Sull'area presso la stazione di St. Johann a Basilea.
Foto: Simon Röthlisberger, Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

Elaborazione immagini

Felix Wyss, EspaceSuisse

Layout

diff. Kommunikation AG, Berna

Impaginazione

Ludwig Zeller

Stampa

Galledia AG, 9442 Berneck

La riproduzione dei testi e delle illustrazioni è consentita,
previa indicazione della fonte

Aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom

Quadro giuridico e principi di pianificazione del territorio per le aree di stazionamento

Sono circa 3'000 gli Jenisch e i Sinti svizzeri che vivono la tradizionale vita nomade. A questi si aggiungono, a seconda delle stime, da alcune centinaia a oltre un migliaio di Rom stranieri che transitano in Svizzera dalla primavera all'autunno con le loro roulotte e camper. Quello che manca loro sono aree di stazionamento dove potersi fermare con i loro veicoli, sia spontaneamente e per breve tempo sia per una sosta temporanea prolungata. Serve anche un maggior numero di aree di sosta nelle quali Jenisch, Sinti e Rom possano vivere stabilmente o durante l'inverno nelle proprie roulotte, container o piccoli chalet.

Vi sono alcune incertezze giuridiche e di pianificazione del territorio legate alla sosta su un'area comunale. Questo numero di «Territorio & Ambiente» mostra come Confederazione, Cantoni e comuni possono gestire la domanda di aree di stazionamento. Illustra le condizioni quadro giuridiche e di pianificazione del territorio per la creazione di aree di stazionamento. Il fascicolo si rivolge anche a profani poco o per nulla familiari con la pianificazione del territorio svizzera e relativi strumenti. Per questo motivo presentiamo una descrizione relativamente dettagliata degli strumenti di pianificazione del territorio.

Considerare le aree di stazionamento nella pianificazione del territorio

Nel corso della mia vita e della mia carriera politica ad Arch, Berna e Belp, mi sono ripetutamente imbattuto nelle problematiche dei nomadi. Come consigliere di Stato bernese fino all'estate del 2018, sono stato per dieci anni responsabile della pianificazione delle aree di stazionamento. Con il mio passaggio alla Direzione dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'energia sarò ora responsabile della creazione delle aree pianificate. Questo mostra chiaramente che le questioni legate alle aree di stazionamento sono un compito interdisciplinare che deve essere affrontato insieme da comuni, Cantone e Confederazione. Per riuscire a creare nuove aree è necessario il contributo di tutti.

Volere una convivenza costruttiva tra la popolazione sedentaria e i nomadi jenisch, sinti e rom implica la pianificazione e realizzazione di aree di sosta permanenti per questa categoria di popolazione, nonché la possibilità, in zona agricola o su altri terreni, di fermarsi per un periodo di tempo limitato, la cosiddetta sosta spontanea, ossia la forma originaria del modo di vita nomade.

Il nomadismo svolge un ruolo identitario essenziale per Jenisch e Sinti, ma anche per molti Rom. Si fermano là dove trovano lavoro. Svernano nelle aree di sosta in roulotte, container o piccoli chalet. Le legittime esigenze di spazio dei nomadi richiedono soluzioni che vanno oltre l'ambito esclusivamente comunale o cantonale, perciò è necessario un coordinamento che superi questi confini.

Sull'esiguo territorio del nostro Paese, tra il lago di Costanza e il lago Lemano, i conflitti tra i bisogni abitativi, industriali e agricoli si aggravano sempre più. I terreni necessari per le aree di stazionamento sono solo uno dei tanti aspetti. È evidente la necessità che gli ambienti della politica intervengano: la volontà politica di agire è una condizione indispensabile. L'organizzazione del territorio, legata alle questioni di coabitazione tra popolazione sedentaria e nomade e di protezione delle minoranze, è al cuore del problema. Per questo la pianificazione del territorio svolge un ruolo importante nei processi decisionali.

Le basi concettuali e le esperienze pratiche in materia di pianificazione, realizzazione e gestione di queste aree esistono già. Lo scopo della presente pubblicazione è quello di raccogliere e rielaborare queste preziose conoscenze. Possiamo imparare gli uni dagli altri e trovare insieme soluzioni, ma servono azioni concrete. Ecco perché le pagine che seguono propongono anche raccomandazioni elaborate insieme da EspaceSuisse e dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».



Christoph Neuhaus

Presidente del Governo del Canton Berna e presidente della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

Indice

1	Introduzione	8
2	Basi giuridiche internazionali	9
3	Basi giuridiche federali	14
3.1	Diritti fondamentali	14
3.2	Leggi federali	14
4	Necessità di agire	16
5	Provvedimenti della Confederazione	18
5.1	Provvedimenti di pianificazione territoriale	18
5.1.1	Concezioni	18
5.1.2	Piani settoriali	19
5.2	La Confederazione come proprietario terriero	20
5.3	Esempio nel Canton Friburgo: area di transito sorta grazie alla cooperazione	20
5.3.1	Regolamento d'utilizzo	21
5.3.2	Esperienze pratiche	21
5.3.3	Bilancio	21
6	Compiti dei Cantoni	22
6.1	Leggi cantonali	22
6.2	Piani direttori cantonali	22
6.3	Canton Zurigo: piano direttore adattato, concezione elaborata	23
6.4	Concezioni cantonali	25
6.5	Piani di utilizzazione cantonali	25
6.6	Risultati raggiunti nel Canton Argovia	26
6.6.1	Attività dell'Ufficio nomadi	26
6.6.2	Sosta spontanea	27
6.6.3	Base normativa solida	27
6.7	Impegno del Canton Berna	28
6.7.1	Ricerca di siti per potenziali aree di stazionamento	28
6.7.2	Strumenti di pianificazione del territorio	29
6.7.3	La responsabilità cantonale alleggerisce il compito dei comuni	29
6.7.4	Aree di transito	29
6.7.5	Le aree di stazionamento sono un compito collettivo	30

7	Ruolo dei comuni	31
7.1	Piani d'utilizzazione comunali	31
7.2	Tipi di piani d'utilizzazione	31
7.3	Aree di stazionamento per i nomadi	31
7.4	L'area di sosta esemplare di Berna-Buech	32
7.4.1	Sito definitivo	34
7.4.2	Cambiamento di destinazione: procedura e strumenti	34
7.4.3	Allestimento e gestione	36
7.4.4	Bilancio	36
7.5	Basilea Città: da utilizzazione provvisoria ad area di sosta permanente	37
7.5.1	Piano direttore: tempi, contatti, soluzioni provvisorie	37
7.5.2	Utilizzazione provvisoria a St. Johann	37
7.5.3	Area di sosta definitiva nella Friedrich Miescher-Strasse	37
7.5.4	Coinvolgimento degli utenti	39
7.6	Autorizzazioni edilizie e regolamenti di gestione	39
7.7	Area di passaggio di Thun-Allmendingen: valorizzazione e apertura tutto l'anno	40
7.7.1	Ristrutturazione	42
7.7.2	Gestione attuale	42
7.7.3	Bilancio	42
7.8	Esempio di area di passaggio a Winterthur: un sistema di gestione di notevole semplicità	43
8	Ponderazione degli interessi	44
8.1	Partecipazione e trasparenza	46
8.2	Punti chiave per la ponderazione degli interessi in materia di aree di stazionamento	46
8.2.1	Interessi di Jenisch, Sinti e Rom	46
8.2.2	Interessi dei proprietari fondiari	47
8.2.3	Ponderazione degli interessi	47
9	Bilancio	48
10	Raccomandazioni	50

1 Introduzione

Dal 2000 la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» documenta la situazione abitativa di Jenisch, Sinti e Rom.¹ I rapporti pubblicati ogni cinque anni dalla Fondazione presentano un inventario dettagliato delle aree di stazionamento e documentano le esigenze supplementari di queste categorie della popolazione. Il rapporto del 2015 ha mostrato un quadro piuttosto deludente: in quindici anni sono state create solo quattro nuove aree di sosta, passando da undici a quindici. La situazione si presenta ancora più preoccupante per quanto riguarda le aree di passaggio, perché delle originarie 46 ne restano solo 31.²

Un articolo pubblicato su «Inforum» del settembre 2016 sottolinea inoltre che spesso gli argomenti avanzati per negare le aree di stazionamento a Jenisch, Sinti e Rom sono legati alla pianificazione del territorio.³ Se c'è penuria di aree di stazionamento per i nomadi svizzeri, an-

che i nomadi stranieri faticano a trovare aree di transito: ne esistono attualmente solo sette, ma ne servirebbero molte di più, come ha dimostrato l'occupazione di un cantiere a Luterbach nel Canton Soletta nell'agosto 2018 da parte di un convoglio di nomadi stranieri.⁴ Ai quattro angoli del Paese è difficile trovare aree di stazionamento, anche se solo per un soggiorno di breve durata. Il Canton San Gallo è ad esempio da anni alla ricerca di terreni adatti e punta ormai su aree di passaggio provvisorie.

Nel presente numero di «Territorio & Ambiente» EspaceSuisse, in collaborazione con la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», mostra come Confederazione, Cantoni e comuni possono gestire la domanda di aree di stazionamento, presentando gli strumenti di pianificazione del territorio disponibili e indicando, grazie a esempi, come i tre livelli dello Stato sono chiamati a coniugare i propri sforzi.

-
- 1 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (ed.), Nomadi e pianificazione del territorio, Rapporto sulla situazione 2000, San Gallo 2001.
 - 2 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (ed.), Nomadi e pianificazione del territorio, Rapporto sulla situazione 2015, San Gallo 2016 (di seguito: Rapporto 2015).
 - 3 STRAUMANN ANNEMARIE, À la recherche d'aires d'accueil pour les Yéniches, les Sinti et les Roms, in: VLP-ASPAN (EspaceSuisse), Inforum 3/2016 p. 4 sgg.
 - 4 Solothurner Zeitung, Weil offizielle Stellplätze fehlen: Fahrende besetzen Baustellenareal – Kanton überfordert, 12.9.2018.

2 Basi giuridiche internazionali

I diritti di Jenisch, Sinti e Rom sono protetti dall'applicazione delle convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera, come la CEDU, i Patti ONU I e II e l'ICERD (per questi termini vedi riquadro: «Jenisch, Sinti, Rom, nomadi», p. 10).⁵ Inoltre la Svizzera ha ratificato nel 1998 la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, riconoscendo quindi ufficialmente gli Jenisch e i Sinti svizzeri come minoranza nazionale. Con l'entrata in vigore, nello stesso anno, della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (RS 0.441.2), che era stata ratificata nel 1997, la lingua jenisch è stata riconosciuta come lingua minoritaria. Descritto dal Consiglio federale, nel suo primo rapporto sull'applicazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, come lingua nazionale «tradizionale, non territoriale», lo Jenisch è utilizzato solo in seno alla comunità.⁶

-
- 5 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU, RS 0.101), approvata dall'Assemblea federale il 3 ottobre 1974 ed entrata in vigore il 28 novembre 1974; 0.103.1 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966 (Patto ONU I, RS 0.103.1), approvato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed entrato in vigore il 18 settembre 1992; 0.103.1 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto ONU II, RS 0.103.2), approvato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed entrato in vigore il 18 settembre 1992; Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965 (ICERD, RS 0.104), approvata dall'Assemblea federale il 9 marzo 1993 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1994.
- 6 KÄLIN WALTER/LOCHER RETO, *Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz*, Berna, 26 gennaio 2016, p. 3, 11 (di seguito: KÄLIN/LOCHER, *Perizia giuridica 2016*); Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, Rapporto periodico iniziale, presentato al Segretario generale del Consiglio d'Europa conformemente all'articolo 15 della Carta, 2 dicembre 1999.

Il Consiglio d'Europa continua a vedere un bisogno di agire

All'inizio del 2018 il Comitato consultivo del Consiglio d'Europa per la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha effettuato una visita in Svizzera e ha rilasciato nel maggio 2018 un quarto parere, nel quale si constata che nonostante numerosi Cantoni abbiano previsto nel proprio piano direttore e in parte già realizzato delle aree di stazionamento, il loro numero resta insufficiente. Questo stato di fatto influisce negativamente sulla capacità di Jenisch, Sinti e Rom di provvedere al sostentamento delle proprie famiglie. Si deve quindi migliorare la situazione realizzando nuove aree, entro il termine previsto dal piano d'azione della Confederazione, datato 2016. L'obiettivo di quest'ultimo è il miglioramento dell'offerta di aree di sosta, di passaggio e di transito in modo che si possa rispondere alla domanda effettiva entro un termine di cinque anni (vedi riquadro: Piano d'azione della Confederazione «Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione della cultura di Jenisch, Sinti e Rom», p. 19). Il parere affronta anche la questione delle soste spontanee, che costituiscono un'importante integrazione delle aree di stazionamento ufficiali e il cui numero non deve quindi ulteriormente diminuire.

Fonte: Consiglio d'Europa, Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Quarto parere sulla Svizzera datato 31 maggio 2018. Vedi anche: Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, Quarto Parere e Commenti del Governo svizzero, dicembre 2018.

Jenisch, Sinti, Rom, nomadi

Si contano oggi in Svizzera 30'000 – 35'000 Jenisch, per la maggior parte sedentari. Circa 2'000 – 3'000 di essi perseguono invece ancora lo stile di vita nomade. Gli Jenisch sono una minoranza culturale riconosciuta in Svizzera. Hanno sempre vissuto qui e sono cittadini svizzeri. Parte di loro parla ancora la lingua jenisch, basata sul tedesco, con prestiti dai romani, dall'ebraico e dal rotwelsch.

I Sinti vivono principalmente in Francia e Germania. In Svizzera si stima che vivano all'incirca 3'000 individui di questa etnia. La loro madrelingua è il sintikes, una forma di romani. In Francia i Sinti sono chiamati «Manouche».

Il termine «rom» è stato scelto durante il primo congresso mondiale rom del 1971 al posto di quello allora prevalente di «zingaro». Comprende una moltitudine di individui di

culture diverse, che parlano diverse forme di romani e che lasciarono l'India nel XIV secolo. Le organizzazioni rom in Svizzera parlano della presenza di 40'000 – 80'000 Rom (tutte le nazionalità insieme) nella Confederazione, per la maggior parte sedentari. I Rom che transitano in estate in Svizzera provengono quasi tutti dai Paesi vicini.

In Svizzera il termine «nomadi» (tedesco «Fahrende», francese «gens du voyage») si riferisce al modo di vita itinerante. Nel linguaggio corrente e nella legge sulla promozione della cultura il termine indica i nomadi svizzeri (Jenisch, Sinti e Rom) nonché i Rom stranieri.

Fonte: MICHELE GALIZIA, Etichette stigmatizzanti: quando l'imprecisione è rischiosa, in: TANGRAM 30, 12/2012; «Discriminazione razziale in Svizzera 2016», rapporto del Servizio per la lotta al razzismo, punti 6.3.5 e 6.3.6

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, assistito da un Comitato consultivo, controlla e valuta l'applicazione da parte degli Stati della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Il Comitato dei ministri ha già richiamato la Svizzera tre volte al rispetto degli obblighi nei confronti dei nomadi in virtù del diritto internazionale (vedi riquadro: «Il Consiglio d'Europa continua a vedere un bisogno di agire sulla questione delle aree di stazionamento», p. 9).⁷

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è una convenzione multilaterale vincolante del Consiglio d'Europa che garantisce i diritti fondamentali e umani delle mi-

7 CONSIGLIO D'EUROPA, COMITATO DEI MINISTRI, Risoluzione CM/ResCMN(2003)13 sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera (approvata dal Comitato dei ministri il 10 dicembre 2003 in occasione della 865a riunione dei Delegati dei ministri); CONSIGLIO D'EUROPA, COMITATO DEI MINISTRI, Risoluzione CM/ResCMN(2008)10 sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera (approvata dal Comitato dei ministri il 19 novembre 2008 in occasione della 1041a riunione dei Delegati dei ministri); CONSIGLIO D'EUROPA, COMITATO DEI MINISTRI, Risoluzione CM/ResCMN(2014)6 sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera (approvata dal Comitato dei ministri il 28 novembre 2014 in occasione della 1200a riunione dei Delegati dei ministri).

noranze nazionali. Con l'adesione alla Convenzione, la Svizzera ha riconosciuto ufficialmente i nomadi («gens du voyage») svizzeri come minoranza nazionale.⁸ Il Consiglio federale ha precisato nel 2001 che tutti gli Jenisch e i Sinti beneficiano della protezione delle minoranze, indipendentemente dal fatto che conducano vita itinerante.⁹ Poiché solo il dieci per cento circa di Jenisch e Sinti sono ancora attivamente itineranti, questi ultimi hanno chiesto nella primavera del 2016 di essere chiamati con il loro appellativo etnico. Il consigliere federale Alain Berset ha in parte accolto questa richiesta nell'autunno 2016, promettendo di impegnarsi affinché la Confederazione li chiami in futuro non più «nomadi», ma «Jenisch» e «Sinti».¹⁰

Anche la Roma Foundation e l'associazione Romano Dialog hanno chiesto nella primavera del 2015 che i Rom svizzeri siano riconosciuti come minoranza nazionale e minoranza linguistica non territoriale. Il 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha respinto la richiesta con la motivazione che, sebbene i Rom possiedano passaporto svizzero, essi non soddisfano i criteri necessari, come il fatto di mantenere legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera. Il Consiglio federale ha tuttavia sottolineato come i Rom siano parte integrante della società svizzera.¹¹

In base al diritto internazionale le autorità svizzere sono tenute a riconoscere lo stile di vita nomade di Jenisch, Sinti e Rom e preservarne l'identità. Esse devono mettere a disposizione un numero sufficiente di aree di stazionamento per non contravvenire alla protezione delle minoranze e al divieto di discriminazione (vedi riquadro: «Di che cosa parliamo», p. 12). Il Consiglio d'Europa ha inoltre ripetutamente criticato la Svizzera rimproverandole il fatto che l'offerta di aree di stazionamento non rispondesse ai bisogni effettivi o che l'infrastruttura dei siti fosse carente sia per i nomadi svizzeri sia per quelli stranieri (cfr. al riguardo anche il punto 2.3.). Il

Tribunale federale e diverse perizie giuridiche sono tuttavia giunti alla conclusione che i nomadi non possono dedurre un diritto giuridicamente vincolante nei confronti dello Stato affinché quest'ultimo metta a disposizione tali aree.¹²

-
- 8 Dipartimento federale dell'interno, Servizio per la lotta al razzismo, Guida giuridica www.rechtsratgeber-frb.admin.ch (stato al: 21.11.2018).
 - 9 Primo rapporto della Svizzera sull'applicazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, aprile 2001, punto 96.
 - 10 Discorso del consigliere federale Alain Berset del 15 settembre 2016 in occasione della Feckerchilbi, Berna.
 - 11 Comunicato stampa del Consiglio federale del 1° giugno 2018, I Rom in Svizzera: parte integrante della società, ma non minoranza nazionale; KÄLIN/ LOCHER, Perizia giuridica 2016.
 - 12 DTF 129 II 321 Céligny GE; US EspaceSuisse N. 2597; Ufficio federale di giustizia, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002, GAAC 66.50, p. 9 [Perizia sulla situazione giuridica dei nomadi in qualità di minoranza nazionale riconosciuta del 27 marzo 2001], in seguito Perizia giuridica, 2002; ANDONIE EVA M./ SCHWEIZER RAINER J., Gutachten zur Frage der Durchgangspätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende, San Gallo, 21.01.2010, p. 15 e 20; EGBUNA-JOSS ANDREA/HILTBRUNNER NATHALIE/ BELSER EVA MARIA, Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz, Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf, Friburgo, 2 giugno 2014, p. 7; KÄLIN/LOCHER, Perizia giuridica 2016, p. 7 e 13; Ufficio federale di giustizia, Verpflichtung zur Bereitstellung von Durchgangs- und Transitplätzen für Schweizer Fahrende und Geltungsbereich von Art. 35 BV, Berna, 10 marzo 2016, p. 2; SCHWEIZER RAINER J./DE BROUWER MAX, Gutachten im Auftrag und zuhanden der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus betreffend der Verfassungs- und Völkerrechtsprobleme der Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du 20 février 2018, du Canton de Neuchâtel, St. Gallen/Tubize 2018, p. 14.

Di che cosa parliamo: definizioni e fabbisogno di aree di stazionamento

Per potersi dedicare al proprio modo di vita nomade, Jenisch, Sinti e Rom hanno bisogno di diversi tipi di aree di stazionamento. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» distingue quattro tipi¹³, ciascuno con le proprie regole e condizioni, diverse a seconda dei Cantoni e spesso anche dei comuni.

Aree di sosta

La maggior parte dei nomadi di nazionalità svizzera trascorre l'inverno su un'area di sosta nel proprio comune di ubicazione in roulotte, chalet di legno o moduli abitativi, oppure vive durante i mesi invernali in appartamenti. I nomadi sono annunciati presso il comune di ubicazione, al quale pagano le tasse, mentre i loro figli frequentano là la scuola di quartiere o di paese.

Si contano attualmente 15 aree di sosta.

Secondo il Rapporto 2015 della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» si dovrebbero creare 26 aree di sosta supplementari.

Aree di passaggio

Dalla primavera all'autunno i nomadi si spostano in piccoli gruppi all'interno della Svizzera. Possono contare sulle aree di passaggio, che comprendono dieci - quindici piazzole. I nomadi vi si fermano poche settimane e da lì fanno visita ai propri clienti. Oltre alle tradizionali professioni, Jenisch, Sinti e Rom sono spesso esperti in diversi mestieri o fanno i venditori ambulanti. L'ideale sarebbe perciò che le aree di passaggio disponessero anche di uno spazio supplementare per poter lavorare. Alla fine del 2018 esistevano 32 aree di passaggio permanenti e tre provvisorie, mentre ne servirebbero 80.

Aree di transito

I nomadi stranieri hanno bisogno di aree di transito per le proprie esigenze. Queste sono più grandi delle aree di passaggio e offrono spazio per formazioni e convogli di 35 - 80 roulotte. Secondo la perizia «Nomadi e pianificazione del territorio» (Rapporto 2015), mancano ancora una decina di aree di transito. Ne esistono attualmente circa sette, comprese le soluzioni provvisorie non garantite. Recenti esperienze hanno mostrato tuttavia chiaramente che sarebbe utile la creazione di oltre dieci aree di grandi dimensioni, che dovrebbero essere realizzate se possibile lungo i grandi assi di transito.

Sosta spontanea

Nella sosta spontanea gruppi più o meno grandi di nomadi si fermano fino a due volte l'anno su un terreno privato per un periodo di circa quattro settimane. Si tratta spesso di terreni situati in zona agricola per i quali è sufficiente un'infrastruttura modesta visto l'utilizzo temporaneo. La sosta spontanea rappresenta un'importante alternativa alle aree di passaggio ufficiali.

13 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (ed.)
Nomadi e pianificazione del territorio, Rapporto 2015,
p. 10, 31, 46.



Un idillio – l'area di passaggio per i nomadi svizzeri a Würenlos AG, aperta tutto l'anno.
Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

3 Basi giuridiche federali

3.1 Diritti fondamentali

Per la tutela dei propri interessi, Jenisch, Sinti e Rom possono appellarsi a diversi diritti fondamentali (vedi riquadro: «Cantoni e comuni devono mettere a disposizione aree di stazionamento», pag. 17). Si tratta in particolare della protezione della dignità umana (art. 7 e 10 Costituzione federale CF), della libertà di domicilio (art. 24 CF), della protezione della vita privata e familiare (art. 8 CEDU; cfr. anche art. 13 cpv. 2 CF), ma anche della protezione della vita culturale delle minoranze etniche (art. 27 del Patto ONU II). Secondo la giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti Umani (CEDU) la vita in roulotte costituisce un elemento essenziale dell'identità dei nomadi. Il diritto a condurre una vita nomade può essere quindi desunto dall'articolo 8 capoverso 1 CEDU.¹⁴ Nel caso di Céligny GE, i giudici del Tribunale federale sono giunti alla conclusione che l'articolo 8 capoverso 1 CEDU e le disposizioni costituzionali (articolo 7, 10, 13 capoverso 2 e articolo 24 CF) possono essere soddisfatti mediante provvedimenti di pianificazione del territorio.

Oltre ai diritti fondamentali invocati dal ricorrente di Céligny, vanno considerati anche certi diritti sociali, come il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 CF), il diritto dei bambini alla frequenza gratuita di una scuola pubblica laica (art. 19 CF) e i diritti a prestazioni sociali derivanti dal divieto di discriminazione (art. 8 CF). La Costituzione federale dichiara che tutti sono uguali davanti alla legge e nessuno può essere discriminato (art. 8 cpv. 1 sg. CF). Già nel 1967 il Tribunale federale ha stabilito che l'uguaglianza giuridica riguarda anche straniere e stranieri.¹⁵ In una perizia giuridica del 2002 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha spiegato che il termine «no-

medi» si applica unicamente in base al modo di vita.¹⁶ Anche i nomadi Rom stranieri sono quindi protetti dalla discriminazione in base al criterio «modo di vita» di cui all'articolo 8 capoverso 2 CF.

La protezione dell'abitazione di cui all'articolo 13 CF comprende anche roulotte, tende da campeggio e case galleggianti. Jenisch, Sinti e Rom non possono tuttavia, in base all'articolo 13 CF, avvalersi nei confronti di Cantoni e comuni di un diritto alle aree di sosta, perché l'articolo 13 CF è soprattutto una norma di protezione e non prevede alcun diritto a prestazioni.¹⁷

3.2 Leggi federali

A livello federale sono soprattutto cinque le leggi che hanno rilevanza per Jenisch, Sinti e Rom:

- I lavori e le prestazioni offerti dai nomadi sono regolamentati nella legge federale del 23 marzo 2001 sul commercio ambulante (RS 943.1) e nella relativa ordinanza di esecuzione.¹⁸ Queste norme permettono ai nomadi di offrire in tutta la Svizzera, con un'unica autorizzazione, i propri servizi e attività commerciali. Fino ai primi anni 2000 dovevano invece ottenere una

14 Sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso Chapman c. Regno Unito del 18 gennaio 2001, § 71.

15 DTF 93 I 1, Canton Zurigo. HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Staatsrecht, 7a ediz., Zurigo, Basilea, Ginevra 2008, N 298 sgg. (di seguito: HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, N 914 sgg.).

16 Ufficio federale di giustizia, Perizia giuridica 2002, p. 9.

17 SCHWEIZER/DE BROUWER, p. 26 sgg.; Ufficio federale di giustizia, Perizia giuridica 2016, p. 2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, N 914 sgg.

18 Ordinanza del 4 settembre 2002 sul commercio ambulante (RS 943.11).



L'area di Schachen ad Aarau è ideale: d'estate area di passaggio, d'inverno area di sosta.

Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

- patente per ogni Cantone nel quale intendevano lavorare.
- Secondo la legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (LPCu, RS 442.1) la Confederazione può adottare provvedimenti per permettere ai nomadi di condurre una vita corrispondente alla loro cultura e in tal senso può anche accordare contributi finanziari.¹⁹
 - A livello legislativo le norme penali sul razzismo contenute nell'articolo 261bis del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP, RS 311.0) e nell'articolo 171c del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM, RS 321.0) vietano la discriminazione pubblica nei confronti di una persona o un gruppo di persone sulla base dell'appartenenza a una razza, etnia o religione.²⁰
 - Per le questioni discusse in questo numero di «Territorio & Ambiente» riveste particolare interesse la legge federale del 22 giugno 1979

sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). Secondo i principi stabiliti nella LPT, la pianificazione del territorio dovrebbe orientarsi alle esigenze della popolazione (art. 3 cpv. 3 LPT). Tra queste rientrano anche le specifiche esigenze di Jenisch, Sinti e Rom.

¹⁹ Messaggio dell'8 giugno 2007 concernente la legge federale sulla promozione della cultura (LPCu), in: FF 2007, 4819, p. 4837.

²⁰ Risposte alle domande sulla discriminazione in relazione al modo di vita nomade si trovano nella Guida giuridica del Dipartimento federale dell'interno, Servizio per la lotta al razzismo, <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/introduzione/i115.html>.

4 Necessità di agire

I rapporti sulla situazione della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», i rapporti del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nonché l'articolo pubblicato in «Inforum» 3/2016 mettono bene in evidenza le difficoltà di Jenisch, Sinti e Rom.²¹ Nel marzo 2003 anche il Tribunale federale si è occupato dei bisogni della popola-

zione nomade (vedi «Cantoni e comuni devono mettere a disposizione aree di stazionamento», p. 17).

21 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» [ed.], Rapporto 2015; STRAUMANN ANNEMARIE, Alla ricerca di aree di sosta per Jenisch, Sinti e Rom, in: VLP-ASPAN (EspaceSuisse), INFORUM 3/2016 p. 4 sgg.



Cantoni e comuni devono mettere a disposizione aree di stazionamento

Nel 1999 il nomade svizzero Michael B. aveva acquistato un appezzamento di terra nella zona agricola di Céligny GE. Il terreno di 6809 metri quadri non era edificato, a eccezione di un capannone, ed era delimitato da un bosco e da un ruscello. Dopo l'acquisto il proprietario ha costruito uno chalet di legno nonché un'area di parcheggio per roulotte e alcuni viottoli senza l'autorizzazione edilizia. Il Cantone ha chiesto più volte a Michael B. di ripristinare una situazione conforme al diritto. Il 10 febbraio 2000 Michael B. ha presentato una richiesta di costruzione avente per oggetto un vivaio di alberi e l'utilizzo dell'abitazione sul suo terreno. Voleva piantare alberi per commercializzarli in loco, e utilizzare metà del terreno come zona abitativa temporanea. L'autorizzazione all'abitazione è stata respinta come non conforme alla zona, ragione per cui Michael B. si è rivolto al Tribunale federale. Era convinto di avere diritto, in base all'art. 24 della Costituzione federale, all'art. 8 CEDU e all'art. 27 del Patto ONU II, a ottenere un'autorizzazione eccezionale in virtù dell'articolo 24 sgg. LPT.

Il Tribunale federale ha concluso che un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 sgg. LPT non era ammissibile in quel caso, e ha ricordato che i progetti di dimensioni o impatto importante sulla pianificazione locale o l'ambiente devono affluire nella pianificazione

dell'utilizzazione e in determinate circostanze anche nella pianificazione direttrice cantonale. Nel caso dell'area di sosta di Michael B. si tratta di un luogo di notevole importanza ambientale.

Il Tribunale federale ha inoltre stabilito nella sentenza che il desiderio dei nomadi di mantenere la propria identità è protetto dal diritto costituzionale e internazionale. Le esigenze dei nomadi devono essere prese in considerazione nella pianificazione del territorio. In base all'obbligo di pianificazione (art. 2 LPT) e al principio relativo alla creazione di insediamenti secondo le esigenze della popolazione (art. 3 cpv. 3 LPT), le autorità dovrebbero prevedere delle aree di sosta e di passaggio per i nomadi nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione. Poiché le costruzioni realizzate senza autorizzazione non rispettavano la distanza dal bosco e dal ruscello, il Tribunale federale ha tuttavia anche sottolineato che l'area di sosta non poteva essere legalizzata mediante un piano di utilizzazione. Essendo i termini delle decisioni cantonali per il ripristino tutti scaduti, il Tribunale federale ha lasciato pertanto alle autorità d'esecuzione cantonali il compito di emanare una o più nuove decisioni di ripristino.

Fonte: DTF 129 II 321 Céligny GE; US EspaceSuisse N. 2597

5.1 Provvedimenti di pianificazione territoriale

Secondo l'articolo 75 capoverso 1 CF, la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale, che spetta ai Cantoni. Vi sono tuttavia anche settori nei quali la Confederazione agisce autonomamente nel territorio, come nel caso in cui pianifica e realizza strutture ferroviarie, costruzioni militari e strutture o impianti dell'aviazione civile. Alcuni compiti vengono condivisi con i Cantoni, ad esempio nel caso di strutture per la produzione e l'utilizzo di energia o impianti di telecomunicazioni. Esiste inoltre tutta una serie di settori nei quali la Confederazione agisce indirettamente nel territorio, ad esempio attraverso pagamenti diretti per l'agricoltura o contributi a strutture sportive di importanza nazionale.

La legge sulla pianificazione del territorio obbliga Confederazione, Cantoni e comuni a elaborare i necessari piani per le proprie attività d'incidenza nel territorio e a coordinarli tra loro (art. 2 LPT). Con concezioni e piani settoriali la Confederazione mostra come intende esercitare le proprie attività d'incidenza nel territorio tenuto conto delle esigenze di pianificazione del territorio e dei compiti dei Cantoni (art. 13 LPT). Concezioni e piani settoriali si distinguono sostanzialmente per il loro grado di concretizzazione e per le dimensioni dei siti assegnati.

5.1.1 Concezioni

Formulate in termini generali, le concezioni si prestano bene a illustrare situazioni problematiche complesse dal punto di vista materiale e organizzativo e a evidenziare soluzioni. Una concezione è un sistema completo di obiettivi

e provvedimenti che abbraccia diversi settori. A livello federale, le concezioni vengono prese in considerazione prima di tutto in ambiti per i quali la Confederazione è solo in parte competente (protezione del paesaggio, protezione delle acque), o nei quali essa sostiene finanziariamente attività di terzi (contributi a strutture sportive, pagamenti diretti nell'agricoltura).

Per quanto riguarda le aree di transito lungo i grandi assi stradali è possibile ricorrere a una concezione ai sensi dell'articolo 13 LPT. Le sette aree di transito esistenti (incluse le soluzioni provvisorie non garantite) non bastano ad accogliere i nomadi stranieri. Si prevede di aumentarne il numero in maniera significativa. Le aree di transito hanno bisogno di grandi superfici di diverse migliaia di metri quadrati. La ricerca di tali superfici è un compito che supera i confini cantonali. Pianificare e mettere a disposizione aree di transito richiede quindi un notevole sforzo di coordinamento.

È previsto che il Dipartimento federale dell'interno (DFI), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale per le strade (USTRA) e l'Ufficio federale dell'armamento armasuisse elaborino insieme tale concezione, che dovrà contenere le basi per la pianificazione e la gestione di nuove aree di transito. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) è risultato inoltre che circa 4'500 strutture militari non sono più necessarie e possono essere utilizzate per altri scopi. Anche questo fatto dovrebbe essere considerato nella concezione, per elaborare un concetto di stazionamento per accogliere Rom e Sinti stranieri.²²

²² UFC, Rapporto e piano d'azione 2016, p. 21.

Piano d'azione della Confederazione

«Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom»

Il Consiglio federale si è dichiarato nel 2014 disposto a elaborare provvedimenti per il miglioramento delle condizioni di vita di Jenisch, Sinti e Rom. A questo scopo l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha costituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di diverse organizzazioni di Jenisch, Sinti e Rom, da organizzazioni non governative e autorità. Vi hanno collaborato anche diversi uffici federali, rappresentanti delle conferenze cantonali e dell'Associazione dei Comuni Svizzeri, così come la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Già nel dicembre 2016 il Consiglio federale ha preso atto dei primi risultati del lavoro sul piano d'azione e ha incaricato il gruppo di lavoro di approfondire con i Cantoni la questione delle aree di stazionamento. Alla fine del 2018 l'UFC ha informato il Consiglio federale sullo stato di applicazione del piano d'azione.

Questa procedura ampiamente supportata ha permesso da un lato di ottenere una visione d'insieme e di evidenziare le azioni necessarie, dall'altro di dichiarare degli obiettivi e definire dei provvedimenti. Si tratta ad esempio di creare un numero sufficiente

di aree entro il 2022. Il piano d'azione vuole permettere una migliore compatibilità tra obbligo scolastico, diritto all'istruzione e modo di vita nomade e la considerazione di quest'ultimo nella prassi delle assicurazioni sociali. Il piano d'azione prevede inoltre il rafforzamento di cultura e identità di Jenisch, Sinti e Rom. A tal fine l'UFC ha trasferito alla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» i mezzi finanziari per un fondo culturale.

Il piano d'azione da solo non basta a migliorare le condizioni di vita di Jenisch, Sinti e Rom. Esso propone tuttavia in primo luogo misure concrete, che sono già state in parte attuate. In secondo luogo definisce come base argomentativa le tematiche nelle quali inserire progetti e cambiamenti. In terzo luogo il piano d'azione conferma la volontà del Consiglio federale, degli uffici coinvolti e delle altre parti che compongono il gruppo di lavoro di trovare insieme delle soluzioni.

Fonti:

Ufficio federale della cultura UFC, Rapporto e piano d'azione, gruppo di lavoro «Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom», dicembre 2016.

Ufficio federale della cultura UFC, Rapporto sull'attuazione del piano d'azione 2018, «Miglioramento delle condizioni della vita nomade e promozione della cultura degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom», dicembre 2018.

5.1.2 Piani settoriali

I piani settoriali sono più concreti delle concezioni e contengono direttive chiare. Essi indicano l'idoneità dei siti e dei tracciati, evidenziano contesti spaziali ed effetti concreti e contengono indicazioni precise per la realizzazione dei

piani, ad esempio per quanto riguarda i tempi o i mezzi finanziari. Considerata l'ampia portata delle disposizioni dei piani settoriali, essi sono possibili in linea di principio solo in quei settori nei quali la Confederazione dispone di ampie competenze, come ad esempio nelle ferrovie, nell'aviazione civile, nell'ambito militare o in

questioni legate all'energia nucleare (stoccaggio dei rifiuti radioattivi). Per le aree di stazionamento la Confederazione non può avvalersi di un'ampia competenza.

5.2 La Confederazione come proprietario terriero

Diversi uffici e istituzioni federali come l'USTRA, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), l'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse), le Ferrovie federali svizzere (FFS) e i Politecnici federali (PF) sono proprietari terrieri. Se i terreni non sono più utilizzati, la Confederazione può proporre la vendita o lo scambio ai Cantoni per crearvi aree di sosta o di passaggio.²³ Anche i terreni della Confederazione o di aziende ad essa vicine che momentaneamente non vengono utilizzati o vengono utilizzati solo parzialmente si prestano in determinate circostanze a diventare aree temporanee di sosta, aree di passaggio, di transito o di sosta sponanea.

5.3 Esempio nel Canton Friburgo: area di transito sorta grazie alla cooperazione

A La Joux-des-Ponts, nel Canton Friburgo, è sorta nel 2017 un'area di transito doppiamente utile: non solo serve da area di transito per nomadi stranieri, ma è anche un'area di sosta autostradale per il traffico pesante. L'area è stata resa possibile grazie alla stretta cooperazione tra Cantone e Confederazione.

L'area di sosta e transito di La Joux-des-Ponts si trova lontana dal più vicino paese, poco prima del lago della Gruyère, tra dolci colline, sull'autostrada che da Losanna porta a Friburgo. A prima vista sembra una normale area di sosta autostradale. Ma l'apparenza inganna: si trat-

ta infatti di una cosiddetta area di transito per grandi gruppi di nomadi stranieri, dove trovano posto 40 roulotte.

Già nel 2008 la Direzione cantonale della pianificazione del territorio aveva pensato di costruire lì un'area di sosta multifunzionale, per disporre di un'area di sosta per autocarri in caso di problemi di traffico, ad esempio nel traffico di transito alpino. A livello politico si è sostenuta l'idea di sfruttare l'area anche per i nomadi: già nello stesso anno il parlamento cantonale ha dato incarico di creare un'area di sosta per nomadi. Anche a livello nazionale è stato trovato sostegno. È stato presentato un postulato per avere più aree di sosta per autocarri lungo le strade nazionali e nel 2011 il Consiglio federale ha sostenuto la proposta del Canton Friburgo.

Una pietra miliare nella creazione dell'area di transito è stata la firma di un accordo tra il Cantone e l'Ufficio federale delle strade USTRA a fine 2013. L'area di sosta già esistente avrebbe dovuto essere ampliata con uno spazio multifunzionale: da marzo a ottobre questo nuovo spazio è a disposizione dei nomadi. Da novembre a febbraio vi trovano invece posto più autocarri. I due spazi sono separati. L'accesso è possibile unicamente dall'autostrada.

USTRA ha acquistato il lotto supplementare necessario e il Cantone ha versato alla Confederazione un risarcimento forfettario di 700 000 franchi sulle spese di acquisto e realizzazione, ammontate a 2,5 milioni di franchi. Il terreno è stato inserito nel perimetro delle strade nazionali.

23 UFC, Rapporto e piano d'azione 2016, p. 20 sg.

5.3.1 Regolamento d'utilizzo

L'area è gestita dalla polizia cantonale, che ha nominato allo scopo un collaboratore con capacità comunicative e diplomatiche: si reca sul posto, parla con i nomadi, verifica il rispetto delle regole e trova soluzioni adeguate. I nomadi annunciano il loro arrivo telefonicamente. Il poliziotto incaricato si reca in seguito sul posto per procedere con le formalità. È ugualmente responsabile per questioni di manutenzione e per le pulizie, effettuate da una ditta esterna.

Inizialmente era stata prevista una durata massima del soggiorno di sette giorni. L'esperienza ha evidenziato tuttavia la necessità di aumentare il numero di giorni. La durata del soggiorno è stata pertanto prolungata a 14 giorni, un periodo comunque breve rispetto ad altre aree di stazionamento. I rappresentanti cantonali si sono espressi in modo favorevole all'idea, conveniente da un punto di vista pratico, di ospitare i nomadi sull'area oltre la durata originariamente prevista del soggiorno, invece di mandarli via. In pratica sono stati spesso concessi prolungamenti della durata, in quanto gli allontanamenti avevano spesso portato in passato a occupazioni indesiderate con conseguenti conflitti.

5.3.2 Esperienze pratiche

L'area è particolarmente apprezzata dai nomadi francesi e spagnoli. Nel 2017 è rimasta vuota per soli due giorni. Lo stesso anno il tasso di occupazione delle 40 piazzole è stato del 62%. Al massimo dell'affluenza nel 2017 si trovavano sull'area circa 120 - 150 persone. È apparso chiaro che due toilette disponibili non bastavano e che anche la fornitura di energia elettrica dovesse essere aumentata. Sull'area vengono regolarmente esercitate attività artigianali, il che suggerisce che sarebbe utile creare uno spazio di lavoro adeguato. I gestori delle aree di sosta di altri Cantoni hanno espresso del resto la stessa idea.

Accompagna la gestione un gruppo di pilotaggio composto da rappresentanti dell'Ufficio federale delle strade, della pianificazione del territorio cantonale e della polizia. In base alle esperienze fatte sono stati iniziati progetti di ampliamento dell'infrastruttura. Si discute ugualmente in merito all'impiego di una direzione operativa.

5.3.3 Bilancio

L'area di transito costituisce un progetto di cooperazione e sinergia riuscito, la cui realizzazione è frutto della stretta collaborazione tra Confederazione e Cantone. L'area rappresenta inoltre un valore aggiunto non solo per i nomadi, ma nei mesi invernali anche per gli autocarri.

A differenza di altre aree di stazionamento il comune non è coinvolto nella gestione. L'accesso dall'autostrada, unito alla posizione isolata, senza contatto esterno con la popolazione residente, ha probabilmente contribuito alla buona accettazione dell'area. L'eccellente tasso di occupazione lascia inoltre supporre che il luogo risponde ai bisogni degli utenti.²⁴

24 Per l'elaborazione dei casi presentati Simon Röthlisberger, direttore della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», ha valutato diverse concezioni, regolamenti o documenti parlamentari. Ha inoltre visitato dei siti e ha intrattenuto colloqui con i rappresentanti di Cantoni e comuni. Per l'esempio di Friburgo si è trattato del maggiore Jacques Meuwly (capo della gendarmeria presso la polizia cantonale) e di André Magnin (ingegnere cantonale, capo dell'Ufficio tecnico). Tutti gli esempi pratici sono stati redatti da Simon Röthlisberger.

6 Compiti dei Cantoni

6.1 Leggi cantonali

La legge sulla pianificazione del territorio della Confederazione è una legge quadro e distingue soltanto tre zone d'utilizzazione: le zone edificabili, le zone agricole e le zone protette. Nelle loro leggi cantonali sulla pianificazione del territorio e sull'edilizia, i Cantoni precisano queste zone e specificano, soprattutto nelle zone edificabili, delle sottocategorie (zone residenziali e per il lavoro, zone di pubblica utilità etc.). Alcuni Cantoni come Zurigo hanno regolato i tipi di zone in modo esaustivo, altri come Berna lasciano ai propri comuni un margine di manovra per definire altre zone. Le leggi cantonali sulla pianificazione e l'edilizia stabiliscono inoltre gli utilizzi consentiti e le norme edilizie per le diverse zone. In assenza di una legge federale sull'edilizia, i Cantoni disciplinano anche il diritto edilizio pubblico, che si occupa delle condizioni per costruire, dell'integrazione e la forma nonché dei requisiti per la costruzione, la gestione e la manutenzione di edifici e impianti.

Alcuni Cantoni come Basilea Campagna e Neuchâtel hanno emanato leggi speciali. Nel Canton Basilea Campagna la legge del 20 febbraio 2014 sulle aree di sosta e di passaggio per i nomadi disciplina le competenze del Cantone e quelle dei comuni di ubicazione. Il Canton Neuchâtel ha emanato una legge sul soggiorno dei nomadi il 20 febbraio 2018.²⁵

6.2 Piani direttori cantonali

Il compito dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio consiste sostanzialmente nel coordinamento e controllo di compiti e attività d'incidenza territoriale. Il principale strumento

è il piano direttore cantonale. È la «la piattaforma girevole della coordinazione a tutti i livelli dell'ordinamento statale e in tutti i settori materiali d'incidenza territoriale»²⁶ e mostra almeno «il suo sviluppo territoriale», «le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo che intende perseguire» e «i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione» (art. 8 LPT). Il Cantone definisce quindi le proprie intenzioni di pianificazione e il proprio margine di manovra sia per le autorità di pianificazione (Confederazione, comuni) sia per la popolazione e l'economia.

La popolazione – e quindi anche gli Jenisch, Sinti e Rom – deve essere informata sugli obiettivi e sul decorso della pianificazione direttrice così che possa partecipare al processo decisionale (art. 4 cpv. 1 e 2 LPT).²⁷ I progetti dei piani direttori vengono resi noti al pubblico prima della decisione, attraverso gli organi di pubblicazione ufficiali, in riunioni informative o attraverso i nuovi mezzi di comunicazione come Internet o i social media. Una volta finalizzato, il progetto deve essere poi formalmente approvato dalle competenti autorità cantonali: in alcuni Cantoni il parlamento, in altri il governo (art. 10 LPT).

25 Loi sur le stationnement des communautés nomades du 20 février 2018 (LSCN, RSN 727.2). Con l'assistenza dell'Associazione per i popoli minacciati, i nomadi svizzeri hanno presentato un ricorso presso il Tribunale federale contro l'emanazione di questa legge, poiché la considerano discriminante.

26 Rapporto sulla pianificazione del territorio 1987, FF 1988 I 926.

27 TSCHANNEN, Commentario alla LPT: pianificazione direttrice e settoriale, art. 3 n. 64.

Il Consiglio federale approva i piani direttori e le loro modificazioni, se gli stessi sono conformi alla legge federale, segnatamente se tengono conto in modo appropriato dei compiti d'incidenza territoriale della Confederazione e dei Cantoni vicini (art. 11 LPT). Da alcuni anni l'ARE verifica inoltre se i Cantoni nei loro piani direttori tematizzano le esigenze dei nomadi e se prevedono per essi delle aree di stazionamento.²⁸

Poiché secondo l'art. 8 cpv. 2 LPT i progetti con ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente necessitano di una base nel piano direttore, le aree di transito e di passaggio devono comparire, a seconda delle dimensioni e della posizione, nel piano direttore cantonale (vedi ad es. il Canton Basilea Città, punto 7.5.1). Le aree di sosta non hanno normalmente ripercussioni che superino i confini comunali, così non è necessario iscriverele nel piano direttore. Non tutti i Cantoni indicano però le aree di stazionamento nella mappa del loro piano direttore ai fini del coordinamento territoriale. Alcuni si limitano a formulare nei piani direttori considerazioni concettuali sulle aree di stazionamento, vale a dire sotto forma di obiettivi e linee guida (cfr. capitolo 6.3 e 6.4).²⁹

I piani direttori vincolano le autorità, sono riesaminati regolarmente e se necessario adattati (art. 9 LPT). Essi si rivolgono di conseguenza solo alle autorità incaricate della pianificazione, ossia le autorità federali, cantonali e comunali nonché le organizzazioni pubbliche o private con compiti d'incidenza territoriale. Il contenuto dei piani direttori costituisce il punto di partenza vincolante per procedere alla valutazione degli interessi (cfr. punto 8). Per i privati i piani direttori hanno solo un effetto indiretto, in quanto orientano fortemente la pianificazione dell'utilizzazione.

6.3 Canton Zurigo: piano direttore adattato, concezione elaborata

Nell'autunno del 2017 il Consiglio di Stato ha approvato la «Concezione per la creazione di aree di stazionamento per i nomadi svizzeri nel Canton Zurigo» e ha dato vita a un Ufficio nomadi. Le prescrizioni dettagliate contenute nel piano direttore costituiscono la base di questo approccio.

Il mandato formulato nel postulato presentato nel 2004 al Gran Consiglio era chiaro: il Consiglio di Stato è stato invitato ad apportare modifiche al piano direttore, a indicarvi delle aree di stazionamento e a elaborare una concezione. Undici anni più tardi il Consiglio federale ha approvato il piano direttore con il nuovo capitolo incluso «aree di sosta e di passaggio per i nomadi».

Il **piano direttore** definisce obiettivi chiari. Le quattro aree di sosta esistenti e le otto aree di passaggio devono essere garantite nella pianificazione del territorio. Sulla base dei rapporti sulla situazione pubblicati dalla Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» il piano direttore cantonale stabilisce inoltre la necessità di definire nei piani direttori regionali delle regioni di Glattal, Winterthur e dintorni, Unterland e Zurigo cinque aree di passaggio supplementari e nella regione di Oberland un'area di sosta. Nel

28 Cfr. ad esempio ARE, Richtplan Kanton Appenzell Ausserrhoden Nachführung 2015, Berna 21.09.2018, p. 20; ARE, Prüfungsbericht Richtplan Kanton Schwyz, Richtplananpassung Regionene Höfe, March e 1. Teil Rigi-Mythen, Berna 10.12.2008, p. 9.

29 Così ad esempio: Richtplan des Kantons Schaffhausen, Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 5. März 2013 und 26. April 2014; approvazione da parte del Gran Consiglio del Canton Sciaffusa dell'8 settembre 2014; approvazione da parte del Consiglio federale del 21 ottobre 2015, capitolo 2-2-4, p. 106.

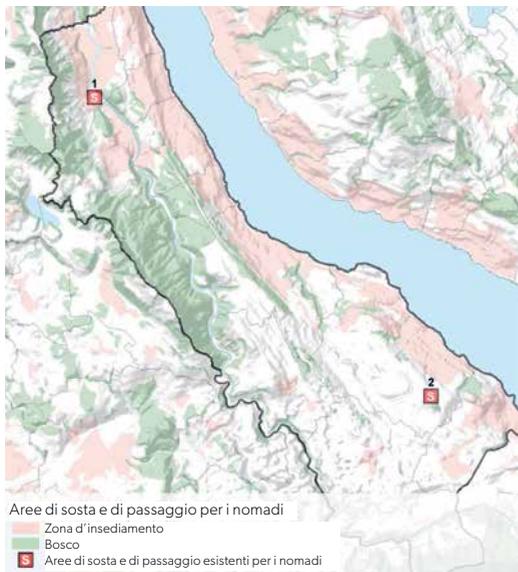
Canton Zurigo si mira quindi nel complesso alla creazione di cinque aree di sosta e 13 aree di passaggio.

La ricerca di nuove aree incombe congiuntamente al Cantone, alle undici regioni di pianificazione (organizzate in consorzi intercomunali) e ai comuni. Il Cantone aiuta regioni e comuni in particolare nella ricerca di terreni federali e cantonali disponibili. La concezione precisa che i progetti vengono portati avanti solo con l'approvazione del comune interessato. Il futuro dirà in che misura questa ripartizione dei compiti su vari livelli permetterà al Canton Zurigo di realizzare rapidamente nuove aree di stazionamento.³⁰

Il piano direttore stabilisce inoltre la ripartizione delle responsabilità tra il Cantone e i comuni: il Cantone si occupa di realizzare le aree di sosta e di passaggio e dei relativi costi. I comuni sono responsabili di una gestione che copra le spese. Il Cantone si fa carico degli eventuali deficit nella gestione.

La **concezione** approvata nel 2017 riprende sostanzialmente le norme già stabilite nel piano direttore, precisando però anche le basi giuridiche e le motivazioni per la creazione delle aree di stazionamento. Presenta inoltre i settori nei quali è opportuno intervenire. È previsto così il rinnovo dell'infrastruttura delle aree esistenti che presenti carenze (allacciamento dell'acqua e corrente) e l'aumento del numero di piazzole. Nella concezione il Consiglio di Stato sottolinea inoltre l'importanza della sosta spontanea, e richiama l'attenzione sugli aiuti esistenti sotto forma di fogli informativi e modelli di contratti di locazione.

Nel quadro dell'approvazione della concezione, il Canton Zurigo ha creato un Ufficio nomadi all'interno dell'Ufficio per lo sviluppo del territorio a sua volta in seno alla Direzione dei lavori pubblici. Costituisce un'interfaccia importante tra gli uffici cantonali e le autorità, i comuni, la Confederazione, i nomadi e le loro organizzazioni, i media così come la popolazione interessata. L'ufficio funge inoltre da punto di riferimento e di consulenza per regioni e comuni.



Piano direttore regionale Zimmerberg, adottato dal Consiglio di Stato il 9 gennaio 2018 (RRB N. 11 / 2018). Sulla mappa: in alto l'area di sosta ad Adliswil ZH, in basso a destra l'area di passaggio a Wädenswil ZH. Fonte: Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg

30 A questo proposito si è svolto un colloquio con Christian Werlen (Ufficio nomadi e tecnico regionale per la pianificazione direttrice e dell'utilizzazione del Canton Zurigo).



Aree di stazionamento del Canton Argovia, stato 2018

● Area di sosta ● Area di passaggio

Distribuzione spaziale delle cinque aree di passaggio – una in parte utilizzata come area di transito – e dell’area di sosta disponibile tutto l’anno. D’inverno l’area di Aarau è utilizzata come area di sosta.

Fonte: Ufficio nomadi del Canton Argovia, swisstopo, Teletlas

6.4 Concezioni cantionali

I Cantoni hanno piena libertà di elaborare concezioni, sia come base per la pianificazione di rettrice sia come strumento per l’applicazione del contenuto dei piani direttori. I Cantoni Argovia, Berna, Svitto, San Gallo e Zurigo hanno già elaborato tale concezione in materia nomadi, mentre nel Canton Vallese essa è in preparazione. La concezione argoviese ad esempio specifica criteri e requisiti delle diverse aree di stazionamento nonché i rispettivi compiti del Cantone e dei comuni.³¹

6.5 Piani di utilizzazione cantionali

Alcuni Cantoni possono emanare piani di utilizzazione al posto dei comuni (punto 7.1). Il piano cantonale di utilizzazione speciale serve regolarmente per la realizzazione di edifici e impianti di pubblico interesse, o il cui interesse supera quello comunale. Grazie a un piano di utilizzazione cantonale, ad esempio, il Canton Argovia ha garantito nella pianificazione del territorio l’area di passaggio Augsterstich nel comune di Kaiseraugst.³²

31 Canton Argovia, Dipartimento delle costruzioni, dei trasporti e dell’ambiente, concezione nomadi Canton Argovia, Aarau 2007.

32 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» [ed.], banca dati aree di sosta 2015. Nonché: STRAUMANN ANNEMARIE, Alla ricerca di aree di sosta per Jenisch, Sinti e Rom, in: VLP-ASPAN (EspaceSuisse), Inforum 3/2016 p. 4 sgg.



Il Canton Argovia crea e finanzia le aree di sosta e di passaggio definite nel piano direttore. Le dota di semplici infrastrutture come ad es. questo allacciamento all'acqua. Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

6.6 Risultati raggiunti nel Canton Argovia

Nel Canton Argovia esistono sei aree di stazionamento garantite dalla pianificazione del territorio, una concezione, decisioni in merito al piano direttore, un ufficio nomadi e una base solida per la sosta spontanea.

L'obbligo per i comuni di creare aree di stazionamento, originariamente considerato, è stato scartato. Nella preparazione delle aree di stazionamento il Canton Argovia segue il principio della collaborazione con i comuni, come in altri progetti di pianificazione del territorio, e dello sviluppo di soluzioni condivise. Già nel 2007 il

Cantone ha approvato una concezione nomadi, accordando un credito di 2,1 milioni di franchi per aree di stazionamento destinate ai nomadi svizzeri e istituendo un ufficio cantonale.

6.6.1 Attività dell'Ufficio nomadi

L'Ufficio nomadi è stato creato presso la Divisione cantonale sviluppo del territorio, essendo la ricerca di possibili ubicazioni soprattutto compito della pianificazione del territorio. L'ufficio serve da luogo di contatto e coordinamento per la ricerca di nuove aree di stazionamento, la loro valutazione e assegnazione o la loro ristrutturazione. A seconda delle necessità fornisce consulenza a comuni, nomadi e privati.

Come in altri Cantoni i comuni sono responsabili della gestione delle aree di stazionamento. L'Ufficio nomadi assiste i gestori delle aree nei comuni e organizza incontri annuali per uno scambio di esperienze. È il punto di riferimento dei comuni quando si devono sostenere costi dell'assistenza sociale e deficit di gestione. Questi costi, così come quelli di realizzazione e ristrutturazione delle aree, sono interamente a carico del Cantone.

Le questioni relative alla vita nomade non riguardano tuttavia solo la pianificazione del territorio. Per questo – e per poter rispondere rapidamente a domande specifiche – l'ufficio è sostenuto da una rete di lavoro, vale a dire da un gruppo di lavoro cantonale composto da rappresentanti dei settori istruzione, sociale, economia e sicurezza. L'ufficio è il primo punto di contatto per i media ed è anche responsabile delle pubbliche relazioni. Interviene inoltre in situazioni di conflitto, convoca mediatori o coordina le questioni relative alla sosta spontanea.

6.6.2 Sosta spontanea

Il piano direttore non solo stabilisce i principi per le aree di stazionamento ufficiali, ma affronta anche il tema della sosta spontanea. Stando ad esso, la sosta spontanea a tempo limitato su un terreno privato, spesso in zona agricola, costituisce un'importante integrazione alle aree di stazionamento ufficiali e deve essere se possibile tollerata da parte delle autorità.

Per questo motivo il Cantone ha pubblicato, in collaborazione con l'Unione dei contadini argoviesi, un foglio informativo basato sui lavori preliminari realizzati dal Canton Zurigo. Oltre a informazioni di base sulla sosta spontanea, il promemoria contiene anche un modello di contratto di locazione.

6.6.3 Base normativa solida

Senza dubbio la pressione sul Canton Argovia ad agire per creare aree di stazionamento regolari e prevenire così le occupazioni irregolari e spesso conflittuali è stata elevata. Un presupposto per la realizzazione delle aree di stazionamento sono state tuttavia anche le basi normative cantonali. Già la Costituzione del Canton Argovia del 25.06.1980 (§ 48 KV/AG, SAR 110.000) stabiliva che il Cantone può, in collaborazione con i comuni, mettere a disposizione «luoghi appropriati per un soggiorno di durata limitata».

Sebbene nel Canton Argovia esistano già alcune aree di stazionamento ufficiali, servirebbero ancora un'area di sosta fissa e due aree di passaggio supplementari.³³

33 Per il caso Argovia è stato condotto un colloquio con Christoph Bürgi (capo progetto Ufficio nomadi, Canton Argovia).

6.7 Impegno del Canton Berna

Nel Cantone della capitale qualcosa si muove in favore dei nomadi. La volontà politica si mostra nelle basi concettuali e nelle decisioni parlamentari. Grazie allo strumento di pianificazione del «piano cantonale di quartiere» (KUeO) il Cantone, in collaborazione con i comuni, ha fatto avanzare di molto le cose. Ma la strada verso la soluzione resta irta di ostacoli.

Il 24 aprile 2014, poco prima dell'inizio della BEA, la fiera bernese di primavera, alcuni nomadi svizzeri hanno occupato l'Allmend di Berna. L'occupazione e il successivo sgombero da parte della polizia sembrano essere stati, in retrospettiva, un acceleratore decisivo nella ricerca di aree di stazionamento: subito dopo lo sgombero il Consiglio di Stato ha deciso di creare, con il coinvolgimento dei comuni di ubicazione, fino a cinque nuove aree di sosta e di passaggio e fino a due aree di transito. Contemporaneamente all'occupazione di Berna vi sono state occupazioni anche a Nidau presso Bienne. E soprattutto vi sono state e vi sono ancora nella regione di Seeland ripetute occupazioni non autorizzate.

Nel quadro di questi avvenimenti di grande impatto sull'opinione pubblica il Cantone ha fatto passi avanti. Il parlamento cantonale ha infatti approvato nel 2016 un credito quadro di 2'655 milioni di franchi per la pianificazione e la realizzazione di aree di stazionamento. Le basi concettuali si rifanno tuttavia a decisioni precedenti: nel 2010 il tema, in particolare i passi da intraprendere nella ricerca di aree di stazionamento, è entrato per la prima volta nel piano direttore; ci sarebbero voluti altri sei anni per vederne l'attuazione. Nel 2011 ha visto la luce la concezione «Aree di sosta, di passaggio e di transito per i nomadi nel Canton Berna» e nel 2013 la «Concezione relativa all'ubicazione delle aree di stazionamento per i nomadi nel Canton Berna»,

basata sulla valutazione dei siti realizzata da un ufficio di pianificazione.

6.7.1 Ricerca di siti per potenziali aree di stazionamento

I colloqui avvenuti durante l'azione di protesta citata hanno mostrato che la carenza di aree di stazionamento è grave. Per questo motivo sono state create quattro aree di passaggio provvisorie. Alla luce delle esperienze fatte, tuttavia, l'Ufficio degli affari comunali e dell'organizzazione del territorio considera l'allestimento di questo genere di aree di stazionamento temporanee in modo critico e solo come soluzione provvisoria, non come una strategia duratura. La ricerca, realizzazione e gestione richiedono tempo e impegno. A livello politico è stato inoltre più volte ribadito che l'obiettivo è la creazione di aree di stazionamento definitive, garantite da provvedimenti di pianificazione del territorio.

Dopo le azioni di protesta del 2014 il Cantone ha eseguito una nuova valutazione complessiva dei siti, nella quale sono stati considerati circa 4'500 lotti di proprietà del Cantone nonché diversi altri terreni della Confederazione, dei comuni o di privati.

Grazie all'analisi GIS (Sistema Informativo Geografico) è stata verificata e qualitativamente valutata l'idoneità dei lotti. Sono stati condotti colloqui con gli uffici cantonali e federali che utilizzano le superfici. Rappresentanti del Cantone hanno visitato i siti potenziali e condotto colloqui con i rispettivi comuni. Un criterio importante per la selezione è stata la superficie: per le aree di sosta o di passaggio servono più di 1'000 m², mentre per le aree di transito almeno 3'000 m². Una pendenza superiore al 5 % è considerata inadatta, così come posizioni decentralizzate, terreni in zone protette o un cattivo collegamento stradale. Va naturalmente tenuto conto anche del tipo di zona o di vicina-

to sensibile. L'area di stazionamento dovrebbe inoltre trovarsi il più possibile vicina a un centro abitato.

6.7.2 Strumenti di pianificazione del territorio

Nel frattempo le aree di stazionamento esistenti e quelle nuove da realizzare sono stabilite nel piano direttore cantonale. Si tratta in particolare dell'area di sosta invernale Lochmatte a Erlach, dell'area di sosta e di passaggio Froumholz a Muri presso Berna e dell'area di passaggio Waldäcker a Herzogenbuchsee.

Il Cantone pianifica attualmente le tre suddette aree grazie a piani cantonali di quartiere (KUeO), facendo esperienze positive. Lo strumento dei KUeO è sancito nella legge bernese sull'edilizia (BauG/BE). Al fine di garantire gli interessi cantonali o, se minacciati, gli interessi regionali, la Direzione della giustizia e degli affari comunali ed ecclesiastici competente può stabilire delle zone destinate a utilizzazioni pubbliche. Oltre a impianti sportivi e del tempo libero, zone verdi o zone protette, nella legge sono menzionate in particolare anche le aree di stazionamento per i nomadi (art. 102 cpv. 1 e BauG/BE del 9 giugno 1985, Raccolta delle leggi bernesi 721.0)

Anche i comuni possono tuttavia prevedere nella propria pianificazione locale zone per i nomadi ed elaborare a questo scopo piani di quartiere. Normalmente essi delimitano a tale scopo zone destinate a utilizzazioni pubbliche.

6.7.3 La responsabilità cantonale alleggerisce il compito dei comuni

Il Cantone sembra impiegare lo strumento dei KUeO con tatto, non per il rafforzamento unilaterale del Cantone, ma per l'alleggerimento dei compiti dei vari Comuni. Così, nel quadro di un KUeO, l'Ufficio competente per gli affari comu-

nali e l'organizzazione del territorio cerca il dialogo permanente con il comune in cui si situerà l'area di stazionamento. Segue i lavori un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti del Comune, del Cantone, dei nomadi e dell'ufficio di pianificazione competente per il progetto. La popolazione, e in particolare il vicinato, vengono invitati alle riunioni informative nelle quali hanno la possibilità di partecipare all'esposizione pubblica. Anche se le decisioni relative alle aree di stazionamento non vengono prese in assemblea comunale, grazie a questa procedura la partecipazione della popolazione e del Comune è garantita.

Anche la ripartizione dei ruoli tra Cantone e comuni è chiaramente definita: il Cantone assume la totalità delle spese di pianificazione e costruzione; in quanto committente della costruzione, il comune emana invece un regolamento basandosi su un modello cantonale e gestisce l'area. In base alla legge cantonale sulla promozione della cultura (art. 30) il Cantone si assume al massimo l'80% degli eventuali deficit di gestione delle tre nuove aree di stazionamento.

Il coordinamento cantonale nella creazione e gestione delle aree sembra funzionare anche senza un Ufficio nomadi: un gruppo di lavoro riunisce gli uffici cantonali coinvolti, i comuni, una rappresentanza dei prefetti, dell'Associazione dei comuni bernesi, dell'Associazione bernese delle polizie locali nonché rappresentanze di organizzazioni di nomadi.

6.7.4 Aree di transito

Malgrado la volontà politica, la creazione di una grande area di transito per nomadi stranieri incontra, secondo le dichiarazioni del Cantone, maggiori difficoltà iniziali. Contemporaneamente all'approvazione del credito quadro per aree di stazionamento destinate ai nomadi svizzeri, nel parlamento cantonale è stato respinto il pro-

getto di oltre 9 milioni di franchi per un'area di transito a Meisberg. Il parlamento cantonale ha preteso un'alternativa meno onerosa. Per questo sono attualmente in corso i lavori per un'area di transito su un terreno dell'USTRA a Wileroltigen (stato: fine 2018). Nonostante l'accesso all'area sia possibile solo dall'autostrada e il paese di Wileroltigen si trovi a una considerevole distanza dall'altra parte dell'autostrada, la popolazione ha opposto una dura resistenza. Il comune non è inoltre disposto a gestire l'area di transito. È perciò previsto che il Cantone si assuma la responsabilità della gestione.

Al tempo stesso esistono anche esempi di comuni che si offrono volontari. Il comune di Brügg presso Bienne ha aperto ad esempio nella primavera del 2018 un'area di transito per nomadi stranieri, che gestisce anche sotto la propria responsabilità. Si tratta però di una soluzione provvisoria, limitata a due anni.

6.7.5 Le aree di stazionamento sono un compito collettivo

L'attribuzione delle responsabilità tra il Cantone e i comuni per quanto riguarda le aree di stazionamento destinate ai nomadi svizzeri è chiara e piuttosto a favore dei comuni: il Cantone si assume la maggior parte dei costi e coordina le procedure assistito da un gruppo di accompagnamento. Il comune si occupa invece della gestione ordinaria del sito. Si tratta di una ripartizione ragionevole: il comune ha così la responsabilità e insieme la possibilità, di esercitare la propria influenza. È una buona premessa per la coabitazione di nomadi e popolazione sedentaria. A livello cantonale si è peraltro disposti ad assumersi la responsabilità per la creazione di grandi aree di transito per nomadi stranieri. Dal punto di vista del Canton Berna sarebbe però auspicabile un maggiore impegno da parte della Confederazione.³⁴

³⁴ Per questo esempio sono stati condotti colloqui con Katharina Dobler (presidente della Divisione pianificazione cantonale, Canton Berna) e con i suoi collaboratori Christine Stirnemann e Florian Meier.

7 Ruolo dei comuni

7.1 Piani d'utilizzazione comunali

I comuni hanno un ruolo centrale nella pianificazione del territorio. Emanano i piani d'utilizzazione comunali, nei quali concretizzano le norme cantonali e federali. Il piano d'utilizzazione stabilisce l'utilizzazione consentita del suolo, è vincolante per tutti e quindi anche per i proprietari dei terreni. Definisce, lotto per lotto, scopo ed entità dell'utilizzazione del suolo per un dato territorio e assegna ogni terreno a una determinata zona d'utilizzazione. Il piano d'utilizzazione è composto di regola da un piano cartografico e da norme edilizie e d'utilizzazione (regolamento edilizio e d'utilizzazione). Nel fissare le norme d'utilizzazione è necessario considerare gli interessi della popolazione e quindi quelli di Jenisch, Sinti e Rom, ma anche gli interessi dell'economia e dell'ambiente (cfr. capitolo 4).³⁵

Le autorità cantonali approvano i piani d'utilizzazione comunali (art. 26 LPT), assicurandosi che siano conformi al diritto superiore e alle disposizioni del piano direttore.

7.2 Tipi di piani d'utilizzazione

Si distinguono due tipi di piani d'utilizzazione: piani d'utilizzazione generali e piani d'utilizzazione speciali.

– I piani d'utilizzazione generali sono piani riguardanti l'intera superficie; sono chiamati anche piani di zona. Definiscono, insieme al regolamento edilizio, l'utilizzazione del suolo consentita per l'intera area comunale. Il piano d'utilizzazione generale risponde dunque alla domanda relativa all'utilizzazione del suolo in un determinato luogo (tipo ed entità d'utilizzazione). In base al diritto cantonale le zone

edificabili vengono ulteriormente suddivise in zone abitative, zone commerciali, industriali o per il lavoro, zone centrali, zone per edifici e impianti pubblici nonché forme miste come zone abitative e commerciali o zone per nomadi. Queste sottocategorie permettono di precisare le condizioni d'utilizzazione ed edificazione e di adattare alle esigenze concrete. Completano questa tipologia di zone le disposizioni relative alla densità edilizia (indici di utilizzazione del suolo, di massa, di costruzione o di superficie verde) e alla disposizione e composizione architettonica degli edifici (altezza, numero di piani, distanze, conformazione o intensità dei disturbi, ad esempio livelli di sensibilità al rumore).

– I piani d'utilizzazione speciali sviluppano più in dettaglio i principi contenuti nei piani d'utilizzazione generali, li perfezionano o introducono deroghe. Denominazione e contenuto dei piani d'utilizzazione speciali variano da Cantone a Cantone.

7.3 Aree di stazionamento per i nomadi

Le aree di sosta e di passaggio si trovano oggi nei più diversi tipi di zone, ad esempio in zone per edifici e impianti pubblici, in zone abitative, per il lavoro e miste, ma anche in zone ricreative e simili. Le aree di sosta e di passaggio dovrebbero rientrare in linea di principio nella zona edificabile (art. 15 LPT). Per motivi di esposizione al rumore le zone industriali o i siti vicini ai grandi

³⁵ TSCHANNEN, Commento alla LPT: pianificazione direttrice e settoriale, art. 3 n. 64.

assi stradali non dovrebbero essere presi in considerazione per le aree di sosta, a meno che non si tratti di aree di passaggio.³⁶

Alcune città e comuni hanno definito zone specifiche per i nomadi, come Würenlos nel Cantone Argovia. Nel regolamento edilizio e d'utilizzazione il comune ha stabilito infatti³⁷ che la zona speciale è riservata ai nomadi dotati di unità abitative mobili (§ 32a). La durata massima prevista del soggiorno è di un mese, ma il consiglio comunale può autorizzare soggiorni più lunghi. Altre zone speciali si trovano nella città di Berna (vedi punto 7.4), a Liestal BL e Uznach SG.³⁸

Diversi Cantoni ospitano aree di stazionamento in zone per edifici e impianti pubblici. Grazie a regolamenti d'utilizzazione, come a Buchs SG, è possibile in queste zone trovare soluzioni che tengano conto degli interessi sia del comune di ubicazione, sia di Jenisch, Sinti e Rom e del vicinato.

Se le aree di stazionamento non si trovano nelle zone speciali previste, o in assenza di norme edilizie specifiche, è grande il rischio che le superfici vengano prima o poi utilizzate diversamente. Le aree di stazionamento in zone abitative o miste possono così essere soppiantate da utilizzazioni più redditizie (densificazione). I siti in zone per il lavoro sono messi a rischio da aziende in espansione, e le zone per edifici e impianti pubblici servono spesso anche per altre utilizzazioni pubbliche come feste o spettacoli di circo, per cui non sono tutto l'anno a disposizione della popolazione nomade.

Nelle zone abitative, artigianali, miste o in altre zone va inoltre verificato se le aree di stazionamento sono conformi al tipo di zona. In caso contrario, sono comunque possibili eccezioni (art. 23 LPT). Si tratta spesso anche di utilizzazioni transitorie delle aree di stazionamento in

queste zone. Alcuni Cantoni o comuni prevedono per tali utilizzazioni temporanee deroghe specifiche o agevolazioni, come ad esempio la città di Lucerna, che generosamente consente utilizzazioni transitorie a tempo determinato in tutte le zone. Le disposizioni comunali offrono un più ampio margine di manovra rispetto al diritto cantonale.³⁹

7.4 L'area di sosta esemplare di Berna-Buech

Nella città di Berna i nomadi hanno vissuto a lungo precariamente in siti inospitali, fino a quando finalmente è stata creata l'area di sosta di Berna-Buech. Non solo la garanzia dell'area dal punto di vista della pianificazione del territorio è esemplare, ma lo sono anche l'allestimento e la gestione.⁴⁰

Diamo un breve sguardo alla storia. Negli anni '50 i nomadi vivevano in roulotte sparse in diversi siti della città di Berna.⁴¹ Il sito principale si trovava sulla Grosse Allmend. Quando nel 1953 il complesso fieristico fu ampliato, i no-

36 Sentenza TF 1C_704/2013, 1C_742/2013 del 17.09.2014, Zurigo ZH, in US EspaceSuisse n. 4679.

37 Comune di Würenlos, Regolamento edilizio e d'utilizzazione [Bau- und Nutzungsordnung BNO] del 26 ottobre 2000.

38 Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» (ed.), Rapporto 2015, banca dati aree di sosta.

39 Spetta ai tribunali decidere qual è il rapporto tra le norme in parziale contraddizione reciproca. Cfr. JEANNERAT ELOI, Affectation transitoire. La densité normative: obstacle à la réaffectation temporaire de terrains et d'immeubles?, in: VLP-ASPAN (EspaceSuisse), Inforum 1/2018 p. 12 sgg.

40 Per questo esempio Simon Röthlisberger ha condotto colloqui con David Kieffer (collaboratore scientifico dell'Ufficio affari sociali, città di Berna) e con Philippe Müller (amministratore di immobili, città di Berna).

41 Cfr. DIREZIONE PER L'ISTRUZIONE, GLI AFFARI SOCIALI E LO SPORT DELLA CITTA' DI BERNA (ed.), 20 anni dell'area di sosta per Jenisch, Sinti e Rom a Berna-Buech, Successi, sfide e sviluppi, Berna, settembre 2018.

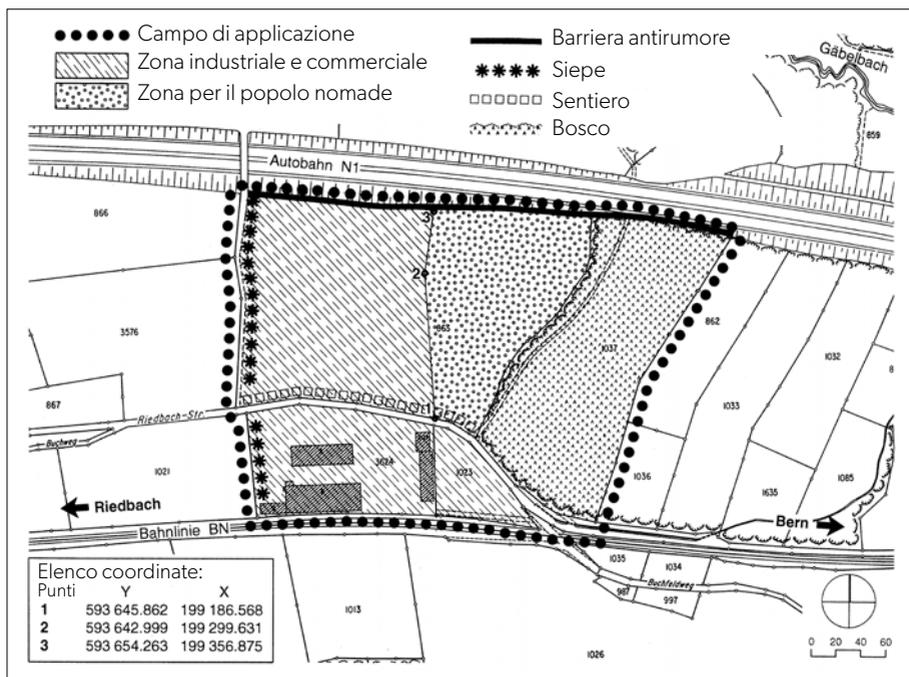


Nell'area di sosta di Berna-Buech la disposizione degli edifici riprende la forma dei villaggi di roulotte. Il tetto piano coperto di verde all'estremità del villaggio è quello dell'edificio della comunità che ospita una sala di ritrovo e una lavanderia. Foto: Città di Berna, Direzione per l'istruzione, gli affari sociali e lo sport

madi si trasferirono nella vicina Bolligenstrasse. Ma presto furono costretti a rifare i bagagli, dal momento che il terreno doveva accogliere un nuovo edificio destinato ad attività commerciali.

Il governo cittadino cercò allora un sito sostitutivo, che non doveva essere troppo fuorimano a causa dei bambini in età scolare. Lo si trovò nel quartiere di Weissenstein. Malgrado la resistenza al progetto da parte degli abitanti del quartiere e della Società di caccia e per la conservazione della fauna selvatica del Könizbergwald, e benché l'Azienda bernese dei trasporti pubblici si opponesse, in un primo momento, a mettere il proprio lotto a disposizione, il Municipio dimostrò di avere polso, riuscendo a far passare il progetto.

A metà degli anni '70 la città decise tuttavia di volere utilizzare il terreno come centro di manutenzione stradale e a tal fine assegnò ai nomadi un nuovo sito nella Murtenstrasse. Trovandosi però tra un viadotto autostradale, la lavanderia centrale e depositi di carburanti, il sito si presentava problematico. Gli utenti sarebbero stati esposti a elevate emissioni nocive, oltre che al rumore. Il Municipio riconobbe il bisogno di agire e si mise nuovamente alla ricerca di un sito idoneo.



Piano d'utilizzazione Berna-Buech: l'area di sosta si trova tra l'autostrada, un'area boschiva e imprese commerciali.
 Mappa: Ufficio urbanistico di Berna

7.4.1 Sito definitivo

Un primo progetto di trasferimento fallì nel 1989. Sul sito previsto vicino all'autostrada si era verificata infatti una fuoriuscita di gas di discarica, trovandosi il lotto su una vecchia fossa per il deposito dei rifiuti. Il sito di Berna-Buech, già esaminato ma non preso in considerazione nel 1981, tornò così nuovamente in primo piano. Il terreno si trovava in zona agricola e apparteneva a privati.

Perciò il Municipio elaborò un progetto per il cambiamento di destinazione. Il progetto di Berna-Buech fu approvato a maggioranza, dapprima nel parlamento cittadino e poi nel referendum del 1997. Un anno più tardi fu aperta

la nuova area di sosta di 15'000 m² sulla quale vivono oggi circa 120 tra Jenisch e Sinti.

7.4.2 Cambiamento di destinazione: procedura e strumenti

Per il cambiamento di destinazione la città di Berna ha scelto la seguente procedura: ha trasformato la parte del lotto necessaria ad accogliere l'area di sosta in «zona per il popolo nomade» e la superficie agricola ancora di proprietà privata in zona industriale e commerciale. A tal fine la città ha elaborato e adottato un piano d'utilizzazione comunale «Buech» inserendolo nell'usuale procedura di autorizzazione edilizia prevista dall'art. 58 sgg. della legge cantonale edilizia (LE/BE). Il piano d'utilizzazione disciplina tra



Uno Jenisch monta la tenda in cui si svolgerà un incontro con la popolazione sedentaria. Foto: M. Zanoni

l'altro la sistemazione del territorio circostante, ma anche le misure antirumore. Poiché al sito è stato assegnato il grado di sensibilità ai rumori III, è stato necessario erigere un alto terrapieno in direzione dell'autostrada. L'essenziale risiede tuttavia nella «zona per nomadi» di cui all'articolo 4: rende possibile la costruzione di edifici e impianti per i nomadi nonché di un edificio comunitario alto fino a 5 metri.

7.4.3 Allestimento e gestione

La città di Berna è proprietaria dell'area di sosta. I 37 lotti, dotati di allacciamento alla rete idrica, fognaria ed elettrica, vengono affittati al canone di locazione annuale di 20 franchi al metro quadrato. Le costruzioni mobiliari – ad es. container o chalet prefabbricati – sono state in gran parte fabbricate dai residenti stessi, che ne sono proprietari.

I residenti si sono uniti in un comitato che funge da anello di congiunzione tra l'amministrazione e l'area di sosta e rappresenta gli interessi dei residenti stessi. In caso di assegnazione di lotti liberi il comitato ha diritto di proposta. La decisione finale in merito all'assegnazione spetta tuttavia alla città.

Il regolamento d'utilizzazione dell'area è parte integrante dei contratti di locazione. Esso definisce diritti e doveri dei residenti, rafforza la gestione autonoma e costituisce il quadro di riferimento per la coabitazione. Il regolamento d'utilizzazione dell'area è al tempo stesso un documento importante ai fini della collaborazione tra residenti e amministrazione cittadina. La frequenza scolastica dei bambini è regolata con un accordo a parte. Sono stati coinvolti nell'elaborazione di questi documenti il comitato dei residenti, la *Radgenossenschaft der Landstrasse*, in qualità di associazione mantello di Jenisch e Sinti, nonché la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri».

Un gruppo di coordinamento cittadino mette in contatto gli uffici dell'amministrazione cittadina coinvolti nella gestione. Vi sono rappresentati, oltre all'amministrazione immobiliare, all'Ufficio degli affari sociali e quello dell'insegnamento, anche la polizia cantonale nonché una fondazione incaricata dalla città di Berna delle questioni sociali. Le autorità e il comitato si riuniscono regolarmente. Nel 2016 la città ha inoltre redatto una strategia per lo sviluppo dell'area di sosta.

7.4.4 Bilancio

La storia dei nomadi nella città di Berna dimostra che le soluzioni provvisorie, le utilizzazioni transitorie e le misure temporanee non sono una novità, ma strategie attuate da tempo per far fronte alla penuria di aree di stazionamento. Non solo i Cantoni, ma anche i singoli comuni possono varare e realizzare aree di stazionamento.

Il cambiamento di destinazione di una parte del terreno originario in zona commerciale e industriale ha creato valore aggiunto sia per i proprietari privati sia per la città: i primi hanno visto aumentare il valore dei terreni ancora in loro possesso, mentre la città di Berna ha ottenuto con la zona industriale più spazio per futuri posti di lavoro.

L'esperienza della città di Berna mostra inoltre come sia vantaggioso, nel creare un'area di sosta, definire in collaborazione con gli utenti regole chiare per la gestione del sito e la coabitazione. Infine, anche la creazione di strutture per il dialogo tra le diverse parti implicate ha la sua importanza.

7.5 Basilea Città: da utilizzazione provvisoria ad area di sosta permanente

Con l'occupazione del porto di Basilea nella primavera del 2015 i nomadi hanno richiamato l'attenzione sulla propria situazione. Basilea dispone ormai di un'area di sosta garantita da provvedimenti di pianificazione del territorio e aperta tutto l'anno. Prima di allora la città aveva permesso soluzioni provvisorie.⁴²

L'occupazione da parte dei nomadi di un'area del porto della Piccola Basilea ha segnato un punto di svolta nella politica di Basilea Città in merito alle aree di stazionamento. La città aveva ceduto provvisoriamente l'utilizzazione dell'ex area Esso a un'associazione, per rianimare il terreno incolto. Questo a sua volta aveva creato conflitti tra gli utenti autorizzati e i nomadi. Il Consiglio di Stato ha infine deciso di tollerare l'occupazione, sulla base delle direttive in materia di pianificazione.

7.5.1 Piano direttore: tempi, contatti, soluzioni provvisorie

Il piano direttore allora in vigore da un lato prevedeva la creazione, entro il 2019, di un'area di sosta di 2'000 m² accessibile tutto l'anno da parte dei nomadi e garantita da provvedimenti di pianificazione del territorio; dall'altro esortava a creare aree provvisorie e promuovere attivamente i contatti tra nomadi e «privati», ad esempio sui terreni presi in considerazione per utilizzazioni transitorie. I nomadi nel porto di Basilea sono stati tollerati fino al 2015, e il Cantone si è messo allora alla ricerca di una nuova soluzione.

7.5.2 Utilizzazione provvisoria a St. Johann

La città è riuscita nel giro di tre mesi a trovare una soluzione provvisoria nei pressi della stazione di St. Johann, su un sito destinato ad accogliere il

futuro Museo di storia naturale di Basilea e l'Archivio cantonale. La superficie utilizzabile come area di sosta era di appena 750 m² ed era aperta tutto l'anno. Benché soggetto a variazioni stagionali, il tasso di occupazione oscillava tra il 60 e il 70 %, e quella di St. Johann era tra le aree di sosta più apprezzate. La città ha affidato la gestione dell'area a un nomade, e ha coinvolto fin dall'inizio la *Radgenossenschaft der Landstrasse* in quanto organizzazione mantello di Jenisch e Sinti. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha da parte sua assunto una garanzia di deficit con un massimale di spesa.

Grazie alla sua posizione al centro della città, nell'area di St. Johann è stato possibile organizzare eventi informativi e incontri con gli abitanti del quartiere, ai quali hanno partecipato rappresentanti di Jenisch e Rom, così come il presidente del Consiglio di Stato. I partecipanti hanno potuto consultare il regolamento dell'area e hanno ricevuto un numero di telefono da contattare in caso di eventi imprevisti. Con questa soluzione provvisoria il Cantone ha effettuato esperienze che sono poi confluite nella concezione dell'area garantita dalle misure di pianificazione del territorio.

7.5.3 Area di sosta definitiva nella Friedrich Miescher-Strasse

Nella ricerca di un'area definitiva, l'Ufficio pianificazione ha iniziato una consultazione che ha coinvolto i vari dipartimenti e ha valutato numerosi terreni nell'area cittadina e nei due comuni del Cantone. Tre siti sono stati dapprima selezionati e analizzati in maniera approfondita in uno studio di fattibilità condotto da esperti

⁴² Per questo esempio è stato condotto un colloquio con Stéphanie Balzer (Direttrice Amministrazione & Gestione, Dipartimento edilizia e trasporti, Cantone Basilea Città) e con Olivier Wyss (Direttore Ufficio di contatto Utilizzazione provvisoria, Cantone Basilea Città).



Il terreno situato nei pressi della stazione di St. Johann, al centro di Basilea, è servito da soluzione provvisoria. Qui hanno avuto luogo incontri con la popolazione locale. Foto: S. Röthlisberger, Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

L'area della Friedrich Miescher-Strasse a Basilea: appena terminata e già al completo. Dieci piazzole sistemate intorno a un edificio di servizio. L'area è aperta ai nomadi di tutti i Paesi. Foto: R. Rieder, EspaceSuisse



esterni. La scelta definitiva del Consiglio di Stato è caduta sul terreno sito nella Friedrich Miescher-Strasse. Il sito è facilmente raggiungibile dai grandi assi stradali e gli allacciamenti alla rete idrica ed elettrica non hanno posto problemi.

Il lotto si trova su una superficie edificabile, in una zona mista, nella quale sono ammessi edifici abitativi e commerciali di quattro piani. A causa della perdita di potenziale abitativo, la competente commissione del Gran Consiglio ha suggerito che entro 10-15 anni sia valutato un sito con migliori possibilità dal punto di vista della zona d'utilizzazione per crearvi un'area di sosta per nomadi a lungo termine. La Commissione ha inoltre proposto di riesaminare la gestione e l'infrastruttura dopo tre anni. Il Gran Consiglio ha poi approvato il progetto edilizio nell'estate del 2017. Anche il concetto di gestione è stato oggetto di studio. I rappresentanti di Jenisch, Sinti e Rom hanno collaborato all'organizzazione dell'area e al concetto di gestione, seppur con idee a volte divergenti.

Su decisione del Consiglio di Stato, il sito è disponibile d'estate come area di passaggio e d'inverno come area di sosta fissa per tutti i nomadi indipendentemente dalla nazionalità.

Una persona incaricata della gestione dell'area è impiegata a tempo parziale presso l'Amministrazione cantonale dei beni pubblici. Questa persona è presente in loco, cura i contatti con gli utenti e si occupa dell'amministrazione. L'area della Friedrich Miescher-Strasse è stata inaugurata nel dicembre del 2018.

7.5.4 Coinvolgimento degli utenti

L'occupazione al porto di Basilea ha mosso sicuramente le acque nella ricerca di aree di stazionamento, ma non è stata l'unico motivo per la riuscita realizzazione della nuova area. Hanno avuto un ruolo fondamentale anche l'iscrizione

dettagliata nel piano direttore e la volontà politica del Consiglio di Stato e del Parlamento, e non ultima anche la collaborazione costruttiva con gli utenti e i rappresentanti di Jenisch, Sinti e Rom.

7.6 Autorizzazioni edilizie e regolamenti di gestione

Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità (art. 22 LPT). Presupposto di un'autorizzazione è che gli edifici e gli impianti siano conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione e che il fondo sia urbanizzato. Il diritto cantonale disciplina le eccezioni nelle zone edificabili. Eccezioni fuori delle zone edificabili possono essere concesse se lo scopo degli edifici e degli impianti richiede necessariamente un'ubicazione fuori della zona edificabile.

Idealmente viene concessa, con la determinazione come area di sosta, di passaggio o di transito, un'autorizzazione edilizia generale che permette a Jenisch, Sinti e Rom di insediarsi sull'area senza per questo aver bisogno di un'autorizzazione a parte.

Non tutti gli edifici o impianti devono essere autorizzati. Vi sono edifici o utilizzazioni che per il loro minimo impatto sullo spazio e l'ambiente non hanno bisogno di nessuna autorizzazione edilizia. Vale il principio di proporzionalità.

I Cantoni possono anche esentare piccoli edifici e impianti dall'obbligo di autorizzazione edilizia o prevedere una procedura semplificata. Il Canton Berna, ad esempio, ha stabilito nel decreto sulla procedura di autorizzazione edilizia del 22 marzo 1994 (Baubewilligungsdekret [BewD], Raccolta delle leggi bernesi 725.1) che i nomadi possono parcheggiare i loro veicoli senza autorizzazione edilizia per una durata fino a sei mesi

Sosta spontanea

Secondo il Tribunale federale sono soggetti all'autorizzazione edilizia almeno gli impianti

- creati artificialmente e concepiti per durare,
- fissati al suolo e
- atti a influire sull'idea di utilizzazione, perché modificano sensibilmente lo spazio, gravano sulle infrastrutture o danneggiano l'ambiente.⁴³

In base a questi criteri, anche costruzioni mobiliari e alloggi mobili possono essere soggetti ad autorizzazione, ma solo se «utilizzati in luogo fisso per un periodo di tempo non trascurabile».⁴⁴

Le soste spontanee possono quindi essere considerate esenti da autorizzazione edilizia se

- i nomadi soggiornano solo per un breve periodo (meno di quattro settimane),
- l'agricoltore mette a disposizione il proprio terreno solo sporadicamente (al massimo due volte l'anno),
- il soggiorno non comporta alcuna modificazione del terreno, non richiede alcun provvedimento edilizio,
- l'ambiente non viene danneggiato.

Diversi Cantoni hanno pubblicato fogli informativi sulle soste spontanee, ad esempio il Canton Argovia: www.ag.ch → Themen A-Z → Fahrende → Halteplätze → Spontanhalte; o il Canton Lucerna: www.lawa.lu.ch → Dokumente und Formulare → Landwirtschaft MB → Raumplanung und Baugesuche → Spontanhalte für Fahrende.

per anno civile. Questo vale per i siti messi a disposizione dalle autorità comunali con il consenso dei proprietari terrieri.⁴⁵

Per le aree di stazionamento esistono normalmente regolamenti d'utilizzazione che ne disciplinano la gestione giornaliera.

7.7 Area di passaggio di Thun-Allmendingen: valorizzazione e apertura tutto l'anno

La città di Thun gestisce dall'inizio degli anni '90 un'area di passaggio che è stata recentemente ristrutturata. In tempi di penuria di aree di stazionamento la valorizzazione delle aree esistenti è la giusta strategia.⁴⁶

Già nel 1977 un deputato del Gran Consiglio bernese aveva chiesto che fosse affrontata la «questione dei nomadi». In collaborazione con l'allora incaricato cantonale per i nomadi, i rappresentanti della Direzione dell'agricoltura e della regione di Thun, l'Ufficio pianificazione di Thun propose allora tre siti per un'area di passaggio. Nel 1985 il Municipio di Thun prese la decisione di principio in favore dell'area di Thun-Allmendingen. Cinque anni più tardi la città inaugurò questa area, utilizzata durante i mesi estivi e dotata di un'infrastruttura semplice.

43 DTF 113 Ib 314 consid. 2b Unterägeri ZG.

44 RUCH ALEXANDER, in: AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/ RUCH ALEXANDER/ SCHANNEN PIERRE (ed.), Zurigo/Basilea/Ginevra, Kommentar RPG, Art. 22 N. 24.

45 ZAUGG ALDO/LUDWIG PETER, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, Berna 2013, art. 1b n. 8.

46 Per questo caso è stato condotto un colloquio con Reto Keller (Direttore della divisione sicurezza, città di Thun).



Nel 2015 la città di Thun ha ristrutturato l'area combinata di sosta e di passaggio presso Thun-Allmendingen. La ristrutturazione è stata a carico del Cantone. La città si è quindi dichiarata disposta a tenere il sito aperto tutto l'anno. Anche lo strato di ghiaia dell'area è stato migliorato durante i lavori del 2015. Lo spazio comunitario nella metà destra della foto è molto utilizzato. Foto: S. Röthlisberger, Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»



Con il trascorrere degli anni è diventato chiaro quanto l'infrastruttura fosse carente, in particolare per quanto riguardava gli impianti sanitari. Per questo è sembrata utile una valorizzazione, per rendere il sito meglio utilizzabile. In più il Cantone era comunque alla ricerca di nuove aree. In risposta a una richiesta del consigliere di Stato competente nel 2012, la città si è dichiarata disposta a tenere aperto il sito tutto l'anno se il Cantone si fosse assunto i costi di ristrutturazione. Il sito ristrutturato è stato inaugurato nell'estate del 2015.

7.7.1 Ristrutturazione

Nel quadro dei provvedimenti edilizi del 2015 è stato costruito un nuovo blocco sanitario con toilette, docce, lavandini e un lavello. Circondano il terreno un basso terrapieno e una recinzione metallica con un cancello. Anche lo strato di ghiaia è stato migliorato. I rappresentanti dei nomadi sono stati coinvolti nella pianificazione dei lavori di ristrutturazione e hanno potuto far presente le proprie esigenze. Lo spazio comunitario situato al centro dell'area è valutato positivamente.

7.7.2 Gestione attuale

L'area è aperta tutto l'anno e può ospitare fino a 15 unità abitative. D'inverno è possibile rimanere per tre mesi (invece di uno solo). Il sito di Thun-Allmendingen è pertanto un'area combinata di sosta e di passaggio. Per la gestione dell'area la città di Thun ha concluso un accordo di prestazioni con il Cantone.

Al loro arrivo i nomadi si annunciano presso l'ispettorato di polizia. Versano un deposito di 200 franchi nonché una tassa giornaliera di 12 franchi. L'approvvigionamento di elettricità e acqua calda per la doccia avviene mediante una carta ricaricabile; i costi sono fatturati in base ai consumi.

Secondo la polizia del commercio competente, l'onere per la gestione dell'area è ragionevole, dato che la gestione amministrativa si combina con altri compiti. La notifica di arrivo avviene allo sportello dell'ispettorato di polizia di Thun, dove si possono ad esempio acquistare anche le carte di parcheggio. Gli agenti della polizia del commercio effettuano tre ispezioni settimanali del sito, in concomitanza con altri compiti. L'ispezione è condotta normalmente da un agente che, nel corso degli anni, ha sviluppato una comprensione approfondita del modo di vita nomade. Un'impresa incaricata dalla città si occupa della pulizia dell'area due volte la settimana.

L'area è concepita in primo luogo per i nomadi svizzeri. Secondo il regolamento dell'area qualche nomade straniero può essere ammesso, purché vi sia spazio sufficiente, ma a partire dalla ristrutturazione solo i nomadi svizzeri utilizzano il sito. A parte un piccolo incidente, nel 2018 la gestione si è svolta senza problemi.

7.7.3 Bilancio

La ricerca di terreni per nuove aree di stazionamento, così come la loro realizzazione, è un compito impegnativo. La valorizzazione delle aree esistenti richiede invece molte meno risorse ed è più rapidamente realizzabile rispetto alla creazione di un nuovo sito. Per questo riqualificare siti già esistenti con carenze infrastrutturali è un buon approccio, come è stato nel caso dell'area di passaggio di Thun-Allmendingen.



Notifica di arrivo autocertificata nell'area di passaggio di Rietberg presso Winterthur: distributore di ticket per il pagamento delle tasse d'occupazione e cassetta delle lettere per depositare la notifica di arrivo.

Foto: S. Röthlisberger, Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

7.8 Esempio di area di passaggio a Winterthur: un sistema di gestione di notevole semplicità

Nella creazione delle aree di passaggio, Cantoni e comuni si trovano ad affrontare questioni relative alla gestione, come gli arrivi e le partenze o il consumo di elettricità. Come mostra l'esempio di Winterthur, esistono per questo soluzioni semplici⁴⁷.

L'area di passaggio di Winterthur Rietberg si trova in periferia, nei pressi dell'autostrada, tra un boschetto e una discarica. Lì si riciclano anche scorie, ma nel frattempo, quando l'area di passaggio è aperta, la città ha vietato tale attività che provoca un aumento dell'inquinamento da polveri. In passato i nomadi avevano lamentato infiammazioni agli occhi e irritazione delle vie respiratorie.

Degna di nota è però la semplicità del sistema di gestione: l'accesso avviene infatti mediante check-in autonomo. Al distributore di ticket i nomadi inseriscono il numero di posto e pagano in contanti o con carta bancaria. I posti sono trac-

ciati solo agli angoli, il che lascia quindi agli utenti un certo margine di manovra su come disporre il proprio veicolo. I nomadi si annunciano con il modulo messo a disposizione che basta poi imbucare nella cassetta delle lettere predisposta a tale scopo.

La polizia ambientale di Winterthur, responsabile della gestione dell'area, passa un paio di volte la settimana (in borghese) e controlla se per l'intervallo di tempo in corso sono stati acquistati i ticket e sono stati compilati i moduli.

Nella tassa di 15 franchi al giorno sono comprese a titolo forfettario, diversamente da molte altre aree di sosta, elettricità, acqua, tassa uso fognatura e tassa rifiuti. Per le piccole roulotte per i bambini la città rilascia autorizzazioni annuali per 50 franchi.

⁴⁷ Per questo caso è stato condotto un colloquio con Adrian Buchli (Polizia municipale di Winterthur).

8 Ponderazione degli interessi

Confederazione, Cantoni e comuni devono armonizzare i propri compiti d'incidenza territoriale, tenendo conto di interessi a volte contraddittori. Devono essere condotte ponderazioni degli interessi quando il diritto applicabile le richieda espressamente o quando sia presente a tal riguardo un certo margine di manovra. Nella pianificazione del territorio ciò avviene in primo luogo in caso di emanazione di piani settoriali, piani direttori e piani d'utilizzazione generali e speciali.

Nella procedura comunale di autorizzazione edilizia il margine di manovra per la ponderazione degli interessi è invece ristretto. Quando è conforme alla zona e sono soddisfatti i requisiti legali, un progetto edilizio deve essere approvato (art. 22 LPT).

Elementi essenziali della ponderazione degli interessi sono i principi pianificatori della LPT (art. 3), ma anche gli interessi contenuti in molte leggi speciali o risultanti dagli sviluppi sociali ed economici, come l'interesse di Jenisch, Sinti e Rom a mantenere il modo di vita nomade. L'ordinanza sulla pianificazione del territorio illustra come effettuare la ponderazione degli interessi (art. 3 OPT). Il processo si articola in tre fasi.

Individuazione degli interessi

In una prima fase devono essere individuati gli interessi rilevanti; tra questi tutti gli interessi legalmente riconosciuti e di rilevanza oggettiva nella situazione data. I principali criteri sono gli scopi e i principi della legge sulla pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT). Si tratta ad esempio di promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti, preservando un'adeguata qualità abitativa, ma anche di creare insediamenti compatti, che rispondano alle esigenze della popo-

lazione e quindi anche di Jenisch, Sinti e Rom. Questi ultimi sono in particolare interessati ad aree di stazionamento in numero sufficiente e di buona qualità. Vanno considerati anche i diritti di proprietà e gli interessi economici della popolazione.

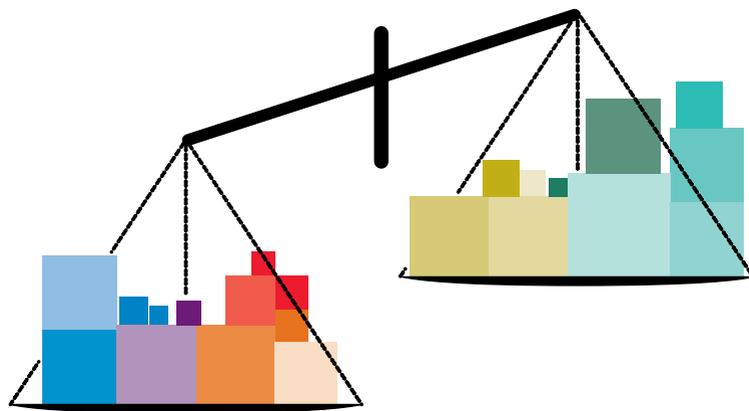
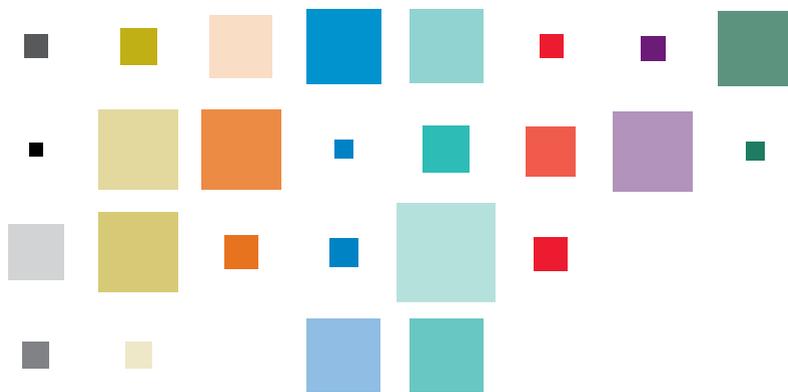
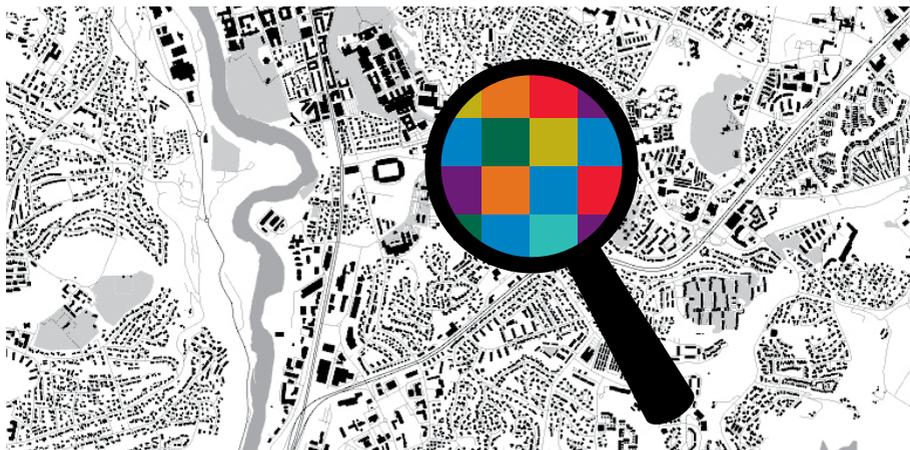
Valutazione degli interessi

In una seconda fase devono essere valutati gli interessi precedentemente individuati. Si ricorre in questo caso a parametri di valutazione stabiliti dal legislatore, quando la legge definisce determinati interessi più importanti di altri. In mancanza di parametri stabiliti per legge, l'autorità competente deve valutare i vari interessi, a volte contraddittori, in base a valori generali e principi giuridici superiori (libero arbitrio, proporzionalità). A questo proposito può essere utile per l'autorità indicare quali sarebbero le ripercussioni del progetto, e delle eventuali alternative e varianti, nel caso concreto e valutarle.

Ponderazione degli interessi propriamente detta

In una terza fase gli interessi individuati e valutati vanno soppesati tra loro e tenuti in considerazione in maniera ottimale in funzione del loro peso. L'obiettivo è ottenere un risultato proporzionato, cioè adeguato ed equilibrato, a costi sostenibili. Non si può e non si deve trovare sempre un compromesso. La ponderazione degli interessi può portare anche ad abbandonare un interesse in favore di un altro.

Nel quadro della ponderazione degli interessi vanno sempre verificate alternative e varianti del progetto. Queste aiutano a valutare i diversi interessi e a ponderarli reciprocamente. Un tale approccio strutturato garantisce obiettività, permette una visione d'insieme e accresce la



Individuare – valutare – ponderare gli interessi. Grafica: F. Wyss, EspaceSuisse

legittimità delle decisioni in materia di pianificazione del territorio. Il processo e il suo risultato devono essere documentati.

8.1 Partecipazione e trasparenza

L'informazione e la partecipazione della popolazione prescritte dalla legge sulla pianificazione del territorio nel quadro della pianificazione (art. 4 LPT), e in particolare della pianificazione d'utilizzazione generale e speciale, aiutano a individuare e a valutare in modo esauriente gli interessi in discussione. L'esperienza mostra che le autorità di pianificazione sono in grado di riconoscere e includere nel processo di ponderazione solo una parte degli interessi. È importante allora integrare il quadro con un'informazione e partecipazione ampia da parte della popolazione. Le autorità dovrebbero andare oltre il minimo previsto dalla legge sulla pianificazione del territorio (esposizione pubblica del progetto e invito alla partecipazione) e sfruttare il più possibile le odierne possibilità di comunicazione. A tal fine possono essere utilizzati ad esempio video, Internet e i social media. Maggiore è il potenziale conflittuale, tanto più si dimostrano utili forme di partecipazione precoci e informali.

La popolazione in generale, Jenisch, Sinti e Rom, i proprietari fondiari, ma anche le associazioni economiche e le organizzazioni senza fini di lucro dovrebbero sfruttare queste possibilità di partecipazione. Coinvolgendo seriamente le parti interessate nella ricerca di una soluzione, le autorità possono evitare eventuali controversie giuridiche successive. Vale quindi la pena investire tempo e denaro nei processi di partecipazione.

Per i nomadi però la difficoltà sta nel fatto di non essere sedentari e dover quindi far valere i propri interessi in luoghi diversi. Questo comporta dunque problemi di accesso ai processi di partecipazione e alle necessarie informazioni.

Gli interessi in gioco devono essere riconoscibili e idealmente comprensibili da parte delle persone esterne. Questo affinché gli aventi diritto al voto possano farsi un'idea del progetto di pianificazione sul quale sono chiamati a decidere. La trasparenza permette alle persone legittimate a ricorrere di valutare le proprie probabilità di successo in un'eventuale procedura di ricorso. L'ordinanza sulla pianificazione del territorio esige che le autorità presentino la propria ponderazione degli interessi nella motivazione delle proprie decisioni (art. 3 capoverso 2 OPT).

Per piani d'utilizzazione generali e speciali questo avviene attraverso il resoconto richiesto dall'ordinanza sulla pianificazione del territorio all'articolo 47. Nella procedura di autorizzazione edilizia l'autorizzazione edilizia può essere integrata con condizioni ed oneri in modo da prestare particolare attenzione a determinati interessi. Questo può, all'occorrenza, prevenire che un progetto venga respinto.

8.2 Punti chiave per la ponderazione degli interessi in materia di aree di stazionamento

8.2.1 Interessi di Jenisch, Sinti e Rom

Mentre la maggioranza di Jenisch, Sinti e Rom nel corso del tempo è diventata sedentaria, alcuni di essi mantengono il proprio modo di vita nomade originario. Queste persone dipendono dalle aree di stazionamento, per potervi abitare e offrire i propri lavori e servizi. Secondo il Tribunale federale (vedi riquadro a pag. 17) i nomadi hanno diritto alle aree di stazionamento anche se non possono far valere questo diritto per vie legali.

8.2.2 Interessi dei proprietari fondiari

Gli interessi dei proprietari fondiari dipendono fortemente dai casi specifici. Esistono spesso interessi privati a utilizzare il proprio terreno nella maniera più lucrativa possibile. Nel quadro della pianificazione del territorio non sussiste tuttavia alcun simile diritto. I proprietari possono tuttavia disporre liberamente del proprio terreno. Un proprietario non può essere costretto a mettere a disposizione il proprio terreno per un'area di stazionamento, sia per locazione, affitto o vendita. Diversa è la situazione per quanto riguarda le zone per edifici e impianti pubblici (ZEIP), che nella maggior parte dei Cantoni sono associate a un diritto di espropriazione. In queste zone i terreni possono essere espropriati se i privati si rifiutano di mettere i propri terreni a disposizione per utilizzazioni pubbliche. La soglia per aprire una procedura di espropriazione è tuttavia molto elevata. È necessario poter giustificare un interesse pubblico prevalente, e il provvedimento deve essere proporzionato.

8.2.3 Ponderazione degli interessi

Nella terza fase della ponderazione degli interessi l'autorità esamina come sviluppare i progetti in modo da tener conto al meglio degli interessi di Jenisch, Sinti e Rom.

9 Bilancio

Le argomentazioni precedentemente esposte mostrano che esistono gli strumenti di pianificazione del territorio per creare aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom. La Confederazione ha la possibilità di elaborare una concezione per le aree di transito. Nei loro piani direttori i Cantoni danno indicazioni sulle aree di stazionamento, sia sotto forma di concezioni sia stabilendo l'ubicazione delle aree più grandi. In base al piano direttore e tenendo conto delle esigenze della popolazione e dell'economia, ai comuni spetta di regola il compito di delimitare zone d'utilizzazione adeguate, lotto per lotto e in modo vincolante per i proprietari. Nel far ciò i comuni devono tenere presente il bisogno di aree di stazionamento di Jenisch, Sinti e Rom.

Le aree di stazionamento si trovano spesso in diretta concorrenza con altri interessi d'utilizzazione. Per questo è importante che le rivendicazioni di Jenisch, Sinti e Rom, ampiamente garantite sul piano giuridico, siano adeguatamente considerate nella pianificazione del territorio.

Le possibilità di sosta spontanea rappresentano un'importante integrazione ai siti riconosciuti nei piani come aree di stazionamento. Da un lato come integrazione alle aree di sosta ufficiali, per far sì che i nomadi possano fermarsi là dove si trova lavoro, dall'altro la sosta spontanea è importantissima fintanto che in tutta la Svizzera vi sarà penuria di aree di stazionamento ufficiali.

Più la popolazione sedentaria si mostrerà comprensiva verso il modo di vita nomade di Jenisch, Sinti e Rom, maggiore sarà la volontà politica di mettere a loro disposizione delle aree di stazionamento. È quindi importante sensibilizzare la popolazione sulle esigenze dei nomadi.





Quando praticano il loro modo di vita nomade, Jenisch, Sinti e Rom hanno bisogno di aree di stazionamento pratiche e agevoli da utilizzare per sé e per i propri figli. Foto: S. Röthlisberger, Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»

Raccomandazione per la Confederazione

Elaborare una concezione delle aree di transito

Il progetto della Confederazione di elaborare per le aree di transito una concezione superiore coordinata con i Cantoni secondo l'articolo 13 LPT è promettente (vedi punto 5.1.1). Una concezione dovrebbe permettere una gestione intercantonale di questo tipo di impianti e contribuire a ridurre la penuria di aree di transito. Essa dovrebbe tener conto tra l'altro dei seguenti aspetti: numero di aree necessarie, distribuzione approssimativa su scala nazionale di queste aree, possibilità di finanziamento e responsabilità di base per la loro pianificazione, edificazione e gestione.

Raccomandazione per Confederazione, Cantoni e comuni

Mettere a disposizione terreni di proprietà pubblica

Confederazione, Cantoni e comuni e soprattutto le istituzioni e imprese pubbliche (come ad esempio armasuisse, FFS, La Posta, USTRA) sono invitati a mettere a disposizione terreni per le aree di stazionamento, come fanno in parte già oggi; e questo se possibile in modo stabile (vedi punto 5.2). Anche una messa a disposizione solo temporanea di terreni può essere tuttavia utile (vedi raccomandazione successiva sulle utilizzazioni transitorie). Nell'esame si deve tener conto sia dei terreni non più necessari, sia di quelli solo parzialmente utilizzati o momentaneamente inutilizzati.



Raccomandazione per Confederazione, Cantoni e comuni

Sfruttare le sinergie derivanti dalle doppie utilizzazioni

Nella pianificazione e realizzazione di progetti di infrastruttura, come nel caso delle aree di sosta autostradali, si deve tener conto delle esigenze di spazio dei nomadi, come è avvenuto nel Canton Friburgo con la nuova area di transito (vedi punto 5.3). Sinergie possono scaturire anche da impianti esistenti, ad esempio campeggi o parcheggi di piscine, che possono essere utilizzati d'inverno come aree di sosta.

Raccomandazione per comuni, Cantoni, Confederazione e proprietari fondiari privati

Permettere utilizzazioni transitorie su terreni pubblici e privati

Ci sono sempre terreni la cui utilizzazione futura non è ancora definita o il cui progetto edilizio non è ancora maturo per l'esecuzione. A seconda del sito e della qualità delle infrastrutture queste superfici si prestano a essere utilizzate come soluzioni provvisorie per aree di stazionamento. Le utilizzazioni transitorie contribuiscono a soddisfare l'elevato fabbisogno di aree di stazionamento, permettendo inoltre di acquisire esperienza per soluzioni durature e favorendo l'accettazione delle aree da parte della popolazione. L'esempio di Basilea è a tal proposito eloquente (vedi punto 7.5).



Questo convoglio di nomadi francesi è stato fortunato: un agricoltore di Merenschwand AG ha permesso loro la sosta spontanea sul suo terreno. Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

Raccomandazione per i Cantoni

Concretizzare i piani direttori e le concezioni cantonali

Nei loro piani direttori e nelle concezioni, i Cantoni sono invitati non solo a formulare principi generali riguardanti le aree di stazionamento, ma a definire obiettivi e compiti concreti. Essi devono quindi stabilire nei piani direttori il numero e il tipo di aree necessarie (aree di sosta, di passaggio o di transito), fornire indicazioni sulla loro distribuzione nel territorio cantonale e fissare scadenze per la realizzazione di questi obiettivi.

È altrettanto consigliabile regolamentare la ripartizione dei ruoli tra Cantone e comuni nella pianificazione, realizzazione, finanziamento e gestione delle aree. Si è dimostrata valida la soluzione in base alla quale i Cantoni si assumono i costi per la realizzazione e concedono ai comuni una garanzia di deficit per la gestione. I comuni ottengono così la garanzia che le aree di stazionamento non comporteranno alcuna imprevedibile conseguenza finanziaria (vedi punto 6.6.1).

Le grandi aree di stazionamento con importanti ripercussioni su territorio, infrastrutture e ambiente devono essere iscritte nel piano direttore (vedi punto 6.2). Può essere inoltre utile richiamare l'attenzione nel piano direttore sulla necessità di soste spontanee e formulare le condizioni generali a tal fine. Bisogna dare indicazioni ai comuni affinché questi permettano la sosta spontanea, ad es. elencare i criteri per le soste spontanee esenti dall'autorizzazione edilizia e fornire modelli di contratto di locazione (vedi punto 7.5).

Nelle disposizioni del piano direttore cantonale si raccomanda di prevedere il coinvolgimento precoce delle organizzazioni che tutelano gli

interessi dei nomadi e della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», che possono aiutare a trovare siti per le aree di stazionamento adeguati ai bisogni. Anche i comuni devono essere coinvolti tempestivamente, come prevede l'articolo 10 capoverso 2 della legge sulla pianificazione del territorio.

Come base per la pianificazione direttrice cantonale, o al posto di questa, i Cantoni possono definire direttive e condizioni generali per la creazione di aree di stazionamento in concezioni (informali), come hanno fatto i Cantoni Zurigo, Berna e Argovia (vedi punto 6.4). Queste concezioni non solo servono da base per la pianificazione direttrice e d'utilizzazione, ma possono anche fornire indicazioni su altri temi, come ad esempio su questioni relative a formazione e sicurezza sociale. Inoltre queste concezioni si prestano bene a chiarire, in maniera più dettagliata che nel piano direttore, la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comune.

Raccomandazione per i Cantoni

Creare un ufficio cantonale di coordinamento

La ricerca, pianificazione, realizzazione e gestione delle aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom si dimostrano compiti impegnativi nei quali sono coinvolti diversi livelli dello Stato e uffici. I comuni hanno inoltre bisogno di assistenza nella gestione delle aree di stazionamento. È quindi consigliabile la creazione di un servizio cantonale o la nomina di una persona di riferimento che offra la necessaria assistenza e costituisca nel Cantone un centro di competenza per le questioni legate al modo di vita nomade. Il Canton Argovia ha accumulato esperienze positive al riguardo (vedi punto 6.6.1).

Raccomandazione per comuni e Cantoni

Creare i giusti presupposti nella pianificazione dell'utilizzazione

Nella sentenza su Céligny GE, il Tribunale federale ha stabilito che Confederazione, Cantoni e comuni hanno la responsabilità di creare aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom (vedi riquadro «Cantoni e comuni devono mettere a disposizione aree di stazionamento», p. 17). Nei loro piani d'utilizzazione e sulla base dei piani direttori cantonali, i comuni sono quindi invitati a creare le condizioni favorevoli alla realizzazione delle aree di stazionamento e a definire a tal fine, all'occorrenza, zone speciali (art. 18 LPT) o a permettere il soggiorno dei nomadi in altre zone d'utilizzazione mediante disposizioni di zona aperte. Vanno anche incoraggiate e agevolate le utilizzazioni temporanee (vedi punto 7.5.2).

Nella determinazione dei siti per le aree di sosta e di passaggio è necessario prestare attenzione affinché questi non si trovino distanti dalla zona abitata, ma al suo interno o ai margini. Vanno anche evitati i siti nelle vicinanze di zone industriali o lungo assi stradali rumorosi. Per le aree di passaggio e di transito i requisiti in materia di protezione dai rumori sono tuttavia meno rigorosi, dato che gli utenti non vi soggiornano stabilmente (vedi punto 7.3).

I comuni sono tenuti a sostenere i Cantoni nella difficile ricerca di siti per le aree di stazionamento. I Cantoni in possesso dei requisiti legali per emanare zone d'utilizzazione cantonali per progetti di pubblico interesse dovrebbero sfruttare questa possibilità e delimitare in stretta collaborazione con i comuni le zone per la creazione di aree di stazionamento.

A causa della penuria di aree di sosta, le norme edilizie vanno riviste nella prospettiva dello sviluppo urbano verso l'interno (vedi punto 8). Sulle aree di sosta esistenti e nuove possono ad esempio essere ammessi edifici a due piani, in modo da accogliere più persone.

Nella fase di pianificazione dell'utilizzazione è opportuno anche coinvolgere in forma adeguata nel processo decisionale le organizzazioni che tutelano gli interessi dei nomadi e la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». Non si tratta solo della garanzia dei siti, ma anche della concezione e gestione delle aree di sosta. Queste organizzazioni possono contribuire affinché le aree siano strutturate in maniera adeguata e siano semplici da utilizzare.

Raccomandazione per comuni e Cantoni

Permettere le soste spontanee

Le soste spontanee possono essere considerate esenti da autorizzazione se

- gruppi di nomadi soggiornano per meno di quattro settimane,
- le soste non comportano provvedimenti edilizi degni di nota (e nessuna modifica del terreno) e non danneggiano l'ambiente,
- il terreno viene messo a disposizione dai proprietari, per lo più agricoltori, solo sporadicamente (fino a due volte l'anno).

Cantoni e comuni non dovrebbero frapporre ostacoli inutili a queste utilizzazioni. Può essere utile definire le condizioni generali per le soste spontanee in fogli informativi e indicare agli agricoltori di che cosa tener conto quando mettono un terreno a disposizione. Alcuni Cantoni, come Zurigo, Argovia e Lucerna, hanno elaborato tali fogli informativi (vedi punto 7.6).

Raccomandazione per Cantoni e comuni

Promuovere la partecipazione e la comunicazione

La pianificazione di nuove aree di stazionamento può provocare resistenza da parte della popolazione. In colloqui diretti si possono discutere le esigenze reciproche e superare paure o pregiudizi. La popolazione locale deve essere quindi tempestivamente e adeguatamente informata sulla pianificazione e coinvolta nel processo decisionale in caso di modifiche del piano direttore e del piano d'utilizzazione, conformemente all'articolo 4 della legge sulla pianificazione del territorio.

I rappresentanti dei nomadi devono essere invitati come oratori, in particolare agli incontri informativi pubblici. Alla popolazione va mostrato, con esempi, come vengono gestite le aree in altri comuni.

Raccomandazione per Jenisch, Sinti, Rom e loro organizzazioni d'interesse

Utilizzare gli strumenti di partecipazione e gestire le relazioni pubbliche

Si raccomanda a Jenisch, Sinti e Rom e alle organizzazioni che ne tutelano gli interessi di partecipare attivamente alla revisione dei piani d'utilizzazione. Per sensibilizzare la popolazione sedentaria al modo di vita nomade e alle esigenze di spazio ad esso connesse, è necessario mirare a un dialogo permanente con Cantoni e comuni. Una giornata delle porte aperte organizzata in un'area di sosta può essere ad esempio l'occasione per informare meglio la popolazione.



Workshop con la popolazione e rappresentanti di Jenisch, Sinti e Rom possono aiutare a ridurre i pregiudizi.
Foto: M. Zanoni

Autori



Barbara Jud è collaboratrice scientifica presso il segretariato dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio EspaceSuisse a Berna. Come giurista, fornisce consulenza a Cantoni, città e comuni nonché a specialisti della pianificazione e altri specialisti su questioni legate alla pianificazione del territorio, al diritto edilizio e al diritto ambientale. Scrive inoltre articoli per le pubblicazioni «Inforum» e «Territorio & Ambiente», tiene conferenze in seminari di aggiornamento di EspaceSuisse e cura la raccolta di casi giuridici di EspaceSuisse.



Simon Röthlisberger è segretario generale della Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri». È l'interlocutore per Cantoni, comuni e uffici federali per le questioni concernenti Jenisch, Sinti e Rom e il modo di vita nomade. È inoltre in contatto con le organizzazioni di Jenisch, Sinti e Rom. Ha studiato etnologia e scienze politiche e ha lavorato per anni nel settore della migrazione. È membro della Commissione federale della migrazione CFM.

Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Creata e sostenuta dalla Confederazione, la Fondazione ha il compito di garantire e migliorare le condizioni di vita dei nomadi in Svizzera. Intende inoltre contribuire a preservare l'identità culturale di questa minoranza a lungo discriminata e perseguitata in Svizzera. A tal fine la Fondazione promuove la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e comuni.

La Fondazione è punto di contatto per le autorità per le questioni concernenti il modo di vita nomade di Jenisch, Sinti e Rom. Fornisce consulenza nella creazione e gestione delle aree di stazionamento, si occupa di questioni sociali ed educative e promuove progetti culturali. Oltre al lavoro specialistico la Fondazione offre anche assistenza a livello politico e cura le relazioni pubbliche.

Il Consiglio di fondazione è composto da dodici membri. Confederazione, Cantoni e comuni sono rappresentati ciascuno da due membri. Sei membri rappresentano gli Jenisch e i Sinti.

www.stiftung-fahrende.ch

EspaceSuisse

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione del territorio

EspaceSuisse è l'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio. Sostiene Cantoni, città, comuni e aziende private nelle questioni relative alla pianificazione, l'edilizia e il diritto. Collega in rete specialiste e specialisti di pianificazione del territorio e della mobilità, di architettura e di diritto. EspaceSuisse, nella sua visione, promuove lo sviluppo sostenibile del territorio.

www.espacesuisse.ch



Sulla nuova, definitiva area di sosta per nomadi nella Friedrich Miescher-Strasse a Basilea.
Foto: R. Rieder, EspaceSuisse



EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Berna +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch www.espacesuisse.ch