



PIANI SETTORIALI E CONCEZIONI

Rapporto esplicativo relativo alla Concezione Aree di transito

Basi per la pianificazione di aree di sosta
destinate a nomadi stranieri

BOZZA

Secondo l'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), le concezioni e i piani settoriali costituiscono i principali strumenti di pianificazione della Confederazione. Le permettono infatti di soddisfare l'obbligo legale di pianificare e coordinare le proprie attività d'incidenza territoriale nonché di affrontare e risolvere in maniera adeguata le sempre più complesse problematiche territoriali con cui è confrontata nell'adempimento dei propri compiti. Attraverso le concezioni e i piani settoriali, la Confederazione mostra in che modo adempie ai compiti d'incidenza territoriale in un determinato ambito settoriale o tematico, quali obiettivi persegue, quali esigenze e direttive guidano il suo approccio e come intende agire in base alle circostanze. Elaborati in stretta collaborazione tra i servizi federali e i Cantoni, questi strumenti contribuiscono a supportare gli sforzi delle autorità di tutti i livelli in materia di pianificazione del territorio.

Indice

1	Motivazioni alla base della Concezione e svolgimento dei lavori	4
1.1	Per quale motivo è stata elaborata la Concezione aree di transito?	4
1.2	Svolgimento dei lavori	5
1.3	Probabili adeguamenti della Concezione	6
1.4	Monitoraggio dell'attuazione.....	6
2	Spiegazioni concernenti gli obiettivi, gli orientamenti generali e i principi di pianificazione	7
2.1	Obiettivi strategici.....	7
2.2	Orientamenti generali in materia di collaborazione	8
2.3	Principi di pianificazione	10
3	Spiegazioni concernenti la determinazione del fabbisogno di piazzole e la loro ripartizione tra le regioni di pianificazione sovracantonali	12
4	Spiegazioni concernenti le misure e le raccomandazioni.....	16
4.1	Misure della Confederazione.....	16
4.2	Raccomandazioni per l'attuazione della Concezione da parte di Cantoni	18
5	Spiegazione dei processi relativi alla pianificazione delle aree di transito	21
	Elenco delle abbreviazioni.....	22
	Glossario.....	23
	Bibliografia.....	25
	Basi legali a livello federale.....	25

1 Motivazioni alla base della Concezione e svolgimento dei lavori

1.1 Per quale motivo è stata elaborata la Concezione aree di transito?

Ogni anno dalla primavera all'autunno soggiornano in Svizzera numerosi nomadi stranieri. Si tratta prevalentemente di Rom, ma anche di Sinti e Jenisch provenienti soprattutto da Germania, Francia e Italia che a bordo delle loro roulotte attraversano la Svizzera in ampie carovane e si fermano per varie settimane alla ricerca di lavoro. Al momento la Svizzera è piuttosto impreparata alla presenza di queste persone e nella fattispecie non dispone di spazi sufficienti per poterle accogliere. Le poche aree di transito disponibili sono sovraccariche e non sempre garantite dalla legislazione sulla pianificazione del territorio. In alcune regioni, l'assenza di aree di sosta ufficiali conduce all'occupazione indesiderata di terreni, il che richiede un notevole dispiego di mezzi da parte delle autorità e solleva il malcontento della popolazione. La ristrettezza degli spazi fruibili aumenta inoltre la pressione sulle minoranze jenisch e sinti svizzere, anch'esse in viaggio durante i mesi estivi per esercitare le rispettive attività professionali. Questa situazione tutt'altro che soddisfacente esige un coordinamento a livello sovragregionale.

Contesto internazionale e interesse nazionale

Con la ratifica di diversi trattati internazionali per la tutela delle minoranze e dei diritti umani, sociali e culturali delle persone, la Svizzera si è impegnata a consentire a Jenisch, Sinti e Rom di condurre uno stile di vita consono alla loro cultura nomade.

Nel 1998 la Svizzera ha ratificato la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1) riconoscendo così tra le altre minoranze gli Jenisch e i Sinti svizzeri. La Svizzera (Confederazione e Cantoni) informa regolarmente il Consiglio d'Europa sullo stato dell'attuazione della Convenzione, mentre esperti indipendenti valutano la situazione sul posto. Una delle critiche ricorrenti riguarda la mancanza di aree di sosta, indispensabili per garantire lo stile di vita proprio alla tradizione nomade e per tutelarne la cultura secolare. Anche le autorità di monitoraggio di altre convenzioni internazionali per la tutela dei diritti umani come il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1), il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2) e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104) obbligano la Svizzera a creare le condizioni affinché le minoranze possano vivere secondo i loro usi e costumi e preservare la loro cultura. Quest'aspetto è stato confermato da varie sentenze del Tribunale federale. Nella sua decisione del 28 marzo 2003 (DTF 129 II 321/2003), il Tribunale federale ha infatti riconosciuto il diritto dei nomadi di disporre di aree di sosta adeguate e stabilito la necessità di prevederle nella pianificazione del territorio e garantirle con i relativi strumenti giuridici. Nella sua decisione del 13 febbraio 2019 (DTF 1C_188/2018) il Tribunale federale ha inoltre confermato l'interesse pubblico alla creazione di aree di sosta separate per nomadi stranieri.

La creazione di aree di sosta contribuisce a preservare una tradizione secolare delle minoranze e a rafforzare la diversità culturale della Svizzera. Permette di adempiere alle convenzioni internazionali per la tutela dei diritti umani ed è una questione d'interesse nazionale. Perciò necessita dell'impegno della Confederazione e dei Cantoni.

Separazione di nomadi svizzeri e stranieri

Mentre i nomadi stranieri viaggiano in lunghe carovane e necessitano di ampie aree situate in prossimità dei grandi assi di transito e dotate di un'infrastruttura basilare, gli Jenisch e i Sinti svizzeri si spostano solitamente in gruppi più piccoli e hanno altre esigenze in termini di infrastruttura. L'esperienza ha infatti dimostrato che per questi ultimi sono più idonee aree ad uso proprio e di piccole dimensioni. Nella sua decisione del 13 febbraio 2019 (DTF 1 C.188/2018) il Tribunale federale ha confermato che è legittimo creare aree separate nella misura in cui entrambe le minoranze dispongano di un numero adeguato di aree di sosta.

Per quale motivo è stata elaborata la Concezione?

Nel dicembre 2016, in occasione di un incontro del consigliere federale Alain Berset con esponenti della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) si è deciso che le questioni relative alla ripartizione territoriale delle aree di transito e alla competenza per la loro creazione e gestione avrebbero dovuto essere trattate nell'ambito di una concezione nazionale. Mediante decreto federale del 21 dicembre 2016 il Dipartimento federale dell'interno DFI è stato incaricato di elaborare in collaborazione con gli Uffici federali e le competenti conferenze intercantionali una concezione basata sull'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio.

Tale Concezione permette a Confederazione e Cantoni di definire le competenze e i processi, di garantire il coordinamento intercantonale e di contribuire congiuntamente al costante miglioramento della situazione problematica dovuta alla carenza di aree di transito.

1.2 Svolgimento dei lavori

I lavori per l'elaborazione di una concezione nazionale sulle aree di transito sono iniziati nel 2018 sotto l'egida dell'Ufficio federale della cultura (UFC). A tale scopo è stato creato un gruppo di accompagnamento politico composto da cinque consiglieri e consiglieri di Stato dei Cantoni di Berna, Neuchâtel, Turgovia, Vaud e Zurigo nominati dalla DCPA nonché da rappresentanti delle direzioni degli Uffici federali coinvolti, quali l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale delle strade (USTRA) e il centro di competenza armasuisse Immobili dell'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse).

I lavori sono stati coadiuvati da un gruppo di accompagnamento tecnico composto dai responsabili dei dossier dei cinque Cantoni rappresentati nel gruppo di accompagnamento politico e degli Uffici federali interessati. La fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri si è fatta portavoce delle esigenze delle minoranze, mentre l'associazione per la pianificazione del territorio EspaceSuisse ha supportato con la propria competenza specialistica i lavori della Concezione, curati essenzialmente dall'UFC e dall'ARE.

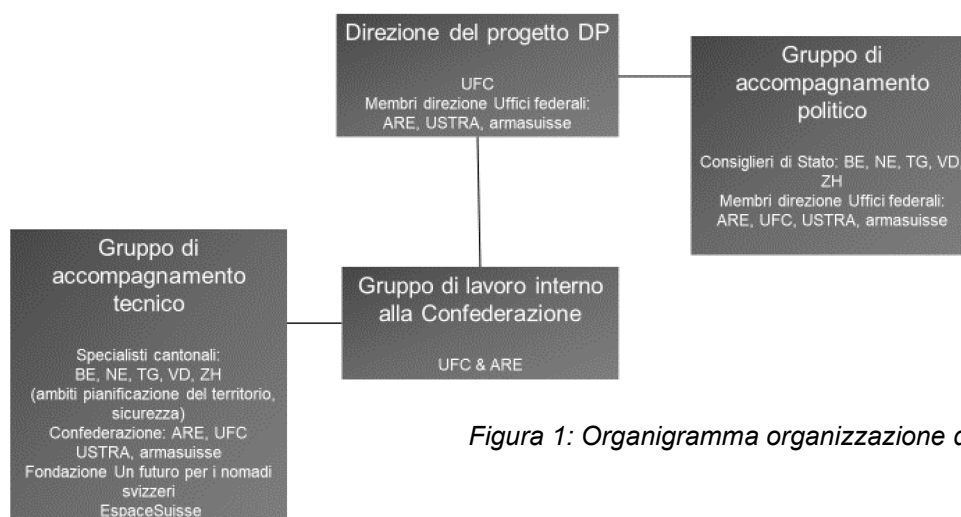


Figura 1: Organigramma organizzazione del progetto

Non c'è stata una collaborazione sistematica con le autorità dei Paesi limitrofi. Ciò è giustificato dal fatto che la Concezione non prevede progetti concreti che abbiano ricadute dirette sulle regioni confinanti. Per la stessa ragione non vi è stata alcuna collaborazione formale con persone del diritto pubblico e privato (art. 18 OPT).

L'audizione dei Cantoni e la partecipazione della popolazione (art. 19 OPT) sono avvenute nella primavera 2024. Parallelamente all'audizione sono state coinvolte direttamente la DCPA e la CDDGP. La Concezione è stata successivamente aggiornata sulla scorta dei risultati dell'audizione e della partecipazione della popolazione – riassunti in un documento separato – ed è stata sottoposta ai Cantoni per parere nel corso del X° trimestre 20XX conformemente all'articolo 20 OPT. *[Il testo sarà completato dopo l'audizione.]*

1.3 Probabili adeguamenti della Concezione

Le concezioni devono essere riesaminate e se necessario adattate «in caso di mutate condizioni o di nuovi compiti o quando sia possibile una soluzione complessivamente migliore» (art. 17 cpv. 4 OPT). In linea di massima la Concezione aree di transito viene rielaborata a intervalli di dieci anni, il che corrisponde ai tempi di una revisione totale del piano direttore. Si presume infatti che in tale lasso di tempo la situazione iniziale sia mutata in maniera sostanziale. Qualora i mutamenti intervengano più rapidamente, l'adeguamento può essere anticipato.

1.4 Monitoraggio dell'attuazione

Oltre a verificare periodicamente la necessità di modificare la Concezione, la Confederazione monitora la realizzazione e la messa in servizio delle aree di transito previste dalla stessa (cfr. M4). A tale scopo rileva e aggiorna costantemente i dati sullo stato della pianificazione e della costruzione delle aree di transito, garantendo così lo scambio di informazioni con i Cantoni e tra di essi. La Confederazione intrattiene contatti regolari con le sette regioni di pianificazione (n. 2.2, L2 e n. 3) e se necessario accompagna il processo di pianificazione e realizzazione delle aree di transito.

L'UFC coordina il monitoraggio. I rappresentanti delle regioni di pianificazione si riuniscono ogni due anni al fine di scambiarsi esperienze e informazioni. In base ai risultati di questi incontri l'UFC redige un rapporto all'attenzione del Consiglio federale e informa DCPA e CDDGP.

2 Spiegazioni concernenti gli obiettivi, gli orientamenti generali e i principi di pianificazione

La Concezione ha l'obiettivo di stabilire il fabbisogno di aree di transito, di coordinare gli interessi federali e cantonali, di garantire una quantità stabile di aree disponibili e di definire i principi per la realizzazione e l'esercizio delle aree di transito. Contiene principi di pianificazione, misure e raccomandazioni e stabilisce il fabbisogno di aree di transito per regione.

2.1 Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici della Concezione Aree di transito, derivanti da strategie superiori della Confederazione così come dalla legislazione federale, definiscono i punti chiave e le condizioni quadro della pianificazione delle aree di transito.

Z1 La Confederazione e i Cantoni coordinano la creazione e il mantenimento duraturo di un numero sufficiente di aree di transito adeguate per nomadi stranieri. Per farlo si basano su procedure e strumenti di pianificazione del territorio.

La Concezione deve contribuire a fare in modo che le aree, siano esse nuove, preesistenti o attrezzate solo provvisoriamente, siano garantite a lungo termine e che qualora una di esse venga soppressa ne sia creata una sostituiva di uguale valore.

Per garanzia a lungo termine s'intende che le aree di transito devono essere cautelate con misure pianificatorie nel piano direttore cantonale. Occorre inoltre adeguare i piani di utilizzazione sia per garantire che le aree idonee stabilite nei piani direttori cantonali siano disponibili nel lungo termine con relativo vincolo per i proprietari, sia per consentire la costruzione delle strutture e degli impianti necessari.

Per farlo, la Confederazione e i Cantoni si basano sulle procedure e sugli strumenti di pianificazione del territorio esistenti (piano direttore cantonale, piano di utilizzazione o piano particolareggiato cantonale o comunale, permesso di costruzione).

Z2 La pianificazione delle aree di transito è coordinata al di là dei confini cantonali e nazionali. I Cantoni coordinano i propri interessi tra di loro e con quelli della Confederazione.

Dato che non tutti i Cantoni necessitano di un'area di transito, essi devono accordarsi tra loro per coordinarne la realizzazione e ripartirsi i relativi compiti. A tale scopo vengono create delle regioni di pianificazione (cfr. cap. 3).

Un coordinamento che vada oltre i confini nazionali permette di tenere conto degli sviluppi nei Paesi confinanti e di affrontare eventuali problemi. Tale lavoro di coordinamento compete direttamente alle regioni di pianificazione interessate e va effettuato nell'ambito di strumenti esistenti. Esso rientra anche negli obiettivi della Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo; RS 0.814.06), in virtù della quale le parti devono impegnarsi a coordinare i progetti transfrontalieri con gli Stati confinanti.

Z3 La pianificazione, la costruzione e il finanziamento di nuove aree di transito si basano sugli orientamenti generali in materia di collaborazione fissate nella Concezione nonché sulle esigenze dei nomadi.

La collaborazione comprende in particolare la ripartizione dei compiti in materia di pianificazione, realizzazione e finanziamento. A livello federale, l'USTRA, armasuisse Immobili e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL nonché le imprese parastatali federali svolgono un ruolo importante in qualità di proprietari di potenziali fondi.

A livello cantonale sono presenti servizi o singole persone che si occupano della tematica. La Confederazione e i Cantoni definiscono di volta in volta i servizi o le persone di riferimento nell'ambito dell'attuazione della Concezione.

2.2 Orientamenti generali in materia di collaborazione

Gli orientamenti generali completano gli obiettivi strategici definendo i ruoli di Confederazione, Cantoni e altre parti coinvolte nell'attuazione della Concezione.

L1 D'intesa con i Cantoni, la Confederazione censisce e determina il fabbisogno nazionale di aree di transito per nomadi stranieri.

Il fabbisogno di piazzole su scala nazionale è specificato nel capitolo 3. Le cifre si basano principalmente sul rapporto 2020 della fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri. I Cantoni sono stati coinvolti nella determinazione del fabbisogno, sia attraverso il gruppo di accompagnamento politico, sia attraverso il gruppo di accompagnamento tecnico nel quale siedono i rappresentanti di cinque Cantoni¹. Nell'ambito dell'audizione e della partecipazione della popolazione ai sensi dell'art. 19 OPT i Cantoni così come la popolazione hanno la possibilità di esprimersi riguardo al fabbisogno. Quest'ultimo viene verificato regolarmente e se necessario riveduto.

L2 D'intesa con i Cantoni, la Confederazione definisce le «regioni di pianificazione» sovracantonali e stabilisce il numero di piazzole da realizzare per ognuna di tali regioni.

Le regioni di pianificazione sono indicate nel capitolo 3 della Concezione. Una regione può comprendere uno o più Cantoni. La ripartizione si riallaccia a forme di collaborazione già esistenti ad esempio in materia di asilo. Per la definizione delle regioni di pianificazione sono determinanti anche caratteristiche spaziali come la condivisione di assi di transito o di confini con altri Stati.

L3 Le regioni di pianificazione si organizzano in forma adeguata al fine di coordinare la pianificazione di nuove aree di transito. Se necessario, possono avvalersi del sostegno della Confederazione.

I Cantoni si organizzano in forma adeguata in seno alle regioni di pianificazione e designano una o più persone che fungono da interlocutrici della Confederazione. Al fine di coordinare il fabbisogno, cercare i luoghi adatti e seguire la pianificazione e la costruzione delle aree di transito necessarie viene istituito un gruppo di lavoro nel quale ogni Cantone ha un suo rappresentante. Se necessario, il gruppo di lavoro può avvalersi di specialisti della Confederazione.

L4 La Confederazione definisce i requisiti pianificatori di base (cfr. P2) per la costruzione di aree di transito.

Questi requisiti sono illustrati nel capitolo relativo ai principi di pianificazione.

L5 I Cantoni – a seconda del fabbisogno stabilito dalla Confederazione in accordo con i Cantoni stessi (cfr. L1) e del numero di piazzole da realizzare per regione di pianificazione (cfr. L2) – determinano nel proprio piano direttore ubicazioni appropriate per essere adibite ad aree di transito e ne garantiscono il coordinamento territoriale. Appena possibile adeguano il piano direttore a tale scopo.

¹ Berna, Neuchâtel, Turgovia, Vaud e Zurigo.

I termini per l'adeguamento dei piani direttori cantonali non possono essere fissati nella presente Concezione. Tuttavia l'urgente necessità d'intervento impone di realizzare il più rapidamente possibile gli obiettivi in essa contenuti. I Cantoni sono pertanto tenuti a creare le basi pianificatorie necessarie alla realizzazione di aree di transito in occasione della prossima revisione parziale del proprio piano direttore e in particolare qualora siano possibili sinergie e sovrapposizioni tematiche, ma al più tardi alla prossima revisione totale del piano.

Nel piano direttore devono essere descritte testualmente e illustrate cartograficamente le ubicazioni delle aree di transito. Devono anche esservi definiti la ripartizione dei compiti tra il Cantone e i Comuni come pure i termini per la realizzazione delle aree. A tal fine, i progetti vengono dunque decisi territorialmente e viene effettuata una corrispondente ponderazione degli interessi. I principi di pianificazione P1 e P2 devono essere presi in considerazione. Deve inoltre essere definita la distribuzione dei compiti tra il Cantone e i Comuni e le scadenze per la creazione delle aree.

Nell'ambito dell'approvazione dei piani l'ARE verifica che la questione delle aree di transito sia considerata nella giusta misura e che nelle regioni di pianificazione il contenuto dei piani direttori sia coordinato. Qualora un piano direttore non rispetti queste condizioni, l'ARE può rifiutare l'approvazione del rispettivo capitolo.

L6 La Confederazione sostiene i Cantoni nella pianificazione delle aree di transito. Tale sostegno riguarda in particolare la ricerca di ubicazioni appropriate a livello sovracantonale, la messa a disposizione di banche dati e di informazioni sulle condizioni di utilizzazione dei fondi disponibili di proprietà della Confederazione nonché l'accompagnamento tecnico e coordinativo del processo di pianificazione.

Se necessario, l'ARE mette a disposizione dei Cantoni una banca dati dei fondi dell'USTRA, dell'UFCL, di armasuisse ed eventualmente di imprese parastatali che potrebbero entrare in considerazione. Tale banca dati si basa sui geodati forniti periodicamente dai servizi federali.

In caso di bisogno, la Confederazione può assumere un ruolo di coordinamento e mediazione in seno a una regione e tra più regioni di pianificazione.

La Confederazione documenta i progressi compiuti nella ricerca delle ubicazioni e nella realizzazione di aree di transito nei Cantoni o nelle regioni di pianificazione e a intervalli di due anni informa la DCPA e la CDDGP circa l'attuazione della Concezione (cfr. n. 1.4).

L7 Oltre a definire i requisiti di pianificazione del territorio (cfr. P2) la Confederazione elabora un manuale contenente i requisiti tecnici minimi che un'area di transito deve soddisfare, in particolare per quanto riguarda la relativa infrastruttura.

Le aree devono essere attrezzate in modo adeguato e disporre di un'infrastruttura solida e semplice. I requisiti tecnici minimi delle aree riguardano l'infrastruttura e la sicurezza.

I requisiti e le buone pratiche relativi alla costruzione e all'esercizio di aree di transito sono documentati dettagliatamente in un manuale commissionato dalla Confederazione (cfr. M5).

L8 L'esercizio di un'area di transito è di competenza del Cantone di ubicazione ed è disciplinato in un regolamento di esercizio. La manutenzione dell'area di transito spetta ai Cantoni.

In linea di principio l'organizzazione dell'esercizio di un'area di transito spetta al Cantone nel quale è ubicata. L'esercizio può tuttavia essere delegato, ad es. ai Comuni. I Cantoni appartenenti alla stessa regione di pianificazione possono anche istituire un'unità di esercizio o un'azienda cui demandare l'incarico. In linea di massima i costi di esercizio devono essere coperti dalle tasse di soggiorno (cfr. spiegazioni di E9). Nell'ottica di un'utilizzazione annuale, in inverno le aree di transito possono essere adibite ad altri scopi.

L9 I costi di costruzione delle aree di transito e i costi di esercizio non coperti dalle tasse di soggiorno sono assunti congiuntamente dai Cantoni della regione di pianificazione secondo una ripartizione equa.

Per ripartire equamente l'onere finanziario tra i Cantoni della stessa regione di pianificazione è possibile creare meccanismi di finanziamento ad hoc (ad es. l'istituzione di un fondo). I Cantoni interessati determinano congiuntamente l'istituzione, il finanziamento e la regolamentazione del meccanismo di compensazione. Il fondo può essere utilizzato ad esempio per la realizzazione di aree di transito, per i costi di esercizio, per coprire eventuali deficit o per le spese di risanamento.

L10 Nella pianificazione e nell'esercizio delle aree di transito i Cantoni tengono conto delle esigenze e degli interessi dei nomadi stranieri.

L'esperienza insegna che è essenziale coinvolgere direttamente i futuri utilizzatori nella pianificazione delle aree di transito. Solo così è possibile evitare di realizzare aree che non corrispondono alle effettive esigenze dei nomadi stranieri e di conseguenza non vengono utilizzate o trattate con la dovuta cura. Le organizzazioni delle minoranze vanno consultate in particolare nella pianificazione dell'infrastruttura (ad es. impianti sanitari) e nell'elaborazione del regolamento di esercizio. La fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri può essere sollecitata per una collaborazione diretta oppure per creare contatti con i nomadi stranieri.

2.3 Principi di pianificazione

I principi di pianificazione derivanti dalla legislazione federale e in particolare dal diritto in materia di pianificazione del territorio servono a definire le condizioni quadro per la pianificazione delle aree di transito.

I principi di pianificazione danno indicazioni sugli aspetti del diritto federale cui prestare particolarmente attenzione nelle pianificazioni e sulle esigenze emerse dal confronto con le organizzazioni jensisch, sinti e rom nonché con la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri nel quadro della collaborazione prevista dall'articolo 18 OPT.

P1 I Cantoni assicurano il coordinamento territoriale delle aree di transito in base ad un'attenta ponderazione degli interessi. Nel farlo tengono conto degli obiettivi e dei principi della legge sulla pianificazione del territorio nonché delle altre disposizioni legali federali e cantonali

La messa a disposizione di aree di transito risponde a un interesse nazionale che trova fondamento nelle convenzioni internazionali per i diritti umani e per la protezione delle minoranze. La condizione sine qua non per poter riservare un'area nell'ambito della pianificazione del territorio è la presenza di un comprovato fabbisogno regionale o locale. Partendo da questo presupposto si procede a un'accurata ponderazione degli interessi e a un esame del luogo, tenendo conto in particolare dei principi e delle disposizioni vigenti in materia di pianificazione del territorio, come la protezione del paesaggio, la salvaguardia delle superfici coltivate (cfr. anche spiegazioni di P2), un migliore uso di superfici inutilizzate situate in zone edificabili, la riduzione delle disparità nella realizzazione di costruzioni e impianti di interesse pubblico e la valutazione degli effetti a lungo termine sulle basi naturali della vita, sulla popolazione e sull'economia (art. 3 LPT).

Per realizzare un'area di transito i Cantoni possono cambiare la destinazione di zone edificabili esistenti – ad esempio terreni industriali dismessi – oppure utilizzare zone destinate all'edificazione di costruzioni e impianti pubblici. È possibile insediare aree di transito anche in zone residenziali e industriali miste. Per le aree di transito provvisorie che non rispondono alle prescrizioni sull'azzonamento possono essere previste eccezioni (art. 23 LPT e diritto cantonale corrispondente).

P2 Le aree di transito devono soddisfare i seguenti requisiti:

- i) comprovato fabbisogno su scala regionale;
- ii) buoni collegamenti alla rete dei trasporti;
- iii) rispetto dei presupposti generali in materia di pianificazione del territorio, in particolare la vicinanza a una zona edificabile esistente o la disponibilità di un'infrastruttura facilmente raggiungibile.
- iv) uso parsimonioso dei terreni coltivati, in particolare di superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC).

Le regioni di pianificazione concretizzano al loro interno il fabbisogno stabilito nella Concezione (i) tenendo conto degli assi di transito e della domanda locale di piazzole.

Per essere funzionale, un'area di transito deve avere un'ubicazione adatta ed è indispensabile che sia ben collegata ai principali assi di transito (ii). Nella pianificazione occorre inoltre tenere conto di eventuali interessi federali. Nell'ottica della separazione dei comprensori edificabili da quelli non edificabili (art. 1 LPT) le aree di transito devono essere costruite in linea di principio all'interno delle zone edificabili. Qualora ciò non sia possibile, possono essere insediate anche in una zona non edificabile ai sensi dell'articolo 18 LPT, la quale deve tuttavia confinare se possibile con una zona edificabile esistente. Se anche questa possibilità non può essere sfruttata, si ritengono adattati anche i terreni confinanti con infrastrutture ben collegate alla rete dei trasporti (iii), come aree di servizio autostradali, centri di manutenzione, depositi, impianti per la produzione di energia e impianti militari. La conformità alla zona dev'essere garantita. Di norma ciò richiede zone speciali secondo l'articolo 18 LPT. Dato che questi luoghi possono essere molto esposti al rumore, è necessario rispettare le disposizioni dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) e valutare l'opportunità di adottare ad esempio misure per la riduzione del rumore.

Se non ci sono alternative alla realizzazione di aree su terreni per l'avvicendamento delle colture (SAC), il principio secondo cui i terreni SAC dovrebbero essere protetti il più possibile si applica anche alla pianificazione delle aree di transito. Le SAC possono essere utilizzate a condizione che sussista un fabbisogno comprovato, che sia garantito l'utilizzo ottimale della superficie, che sia stata svolta un'ampia ponderazione degli interessi e che siano state esaminate le ubicazioni alternative. Inoltre, in osservanza dell'articolo 75 capoverso 1 della Costituzione federale, dell'articolo 1 capoverso 1 del decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992 concernente il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture, dell'articolo 3 capoverso 2 LPT lettera a e dell'articolo 30 capoverso 2 OPT occorre garantire che siano mantenute nel tempo sufficienti superfici coltivate idonee e che l'estensione totale minima delle SAC sia preservata conformemente al piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC).

P3 In caso di soppressione di un'area di transito il cui fabbisogno è stato comprovato, le regioni di pianificazione si impegnano a realizzare congiuntamente e tempestivamente un'area sostitutiva nella stessa regione.


Qualora un'area di transito debba essere soppressa, nella rispettiva regione di pianificazione va realizzata immediatamente un'area sostitutiva. Se necessario la Confederazione può sostenere la regione di pianificazione nella ricerca di un'ubicazione adatta (analogamente a L6).

La pianificazione di un'area sostitutiva avviene allo stesso modo di quella di una nuova area e dev'essere parimenti inserita nel piano direttore cantonale. Il piano direttore va adeguato appena possibile (cfr. n. 2.2, L5).

3 Spiegazioni concernenti la determinazione del fabbisogno di piazzole e la loro ripartizione tra le regioni di pianificazione sovracantonali

Il numero delle piazzole necessarie per ogni regione è stato determinato di concerto con i Cantoni in base al rapporto 2021 della fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri², a un sondaggio condotto dall'UFC alla fine del 2018 presso tutti i Cantoni e al rapporto "Rom nomadi in Svizzera", pubblicato nel 2017 dalla Società per i popoli minacciati. Un contributo importante ai fini di una determinazione realistica del fabbisogno è giunto inoltre dal gruppo di accompagnamento politico e dal gruppo di accompagnamento tecnico.

Si stima che ogni anno in media 400-600 roulotte attraversino la Svizzera durante la stagione degli spostamenti. Nei mesi di punta di luglio e agosto il loro numero può anche superare le 1000 unità.

Già nel suo rapporto del 2006  Consiglio federale parlava della necessità di creare dieci aree di transito supplementari. Allora ne esisteva tuttavia solo una allestita unicamente per le esigenze dei nomadi stranieri. Nel frattempo se ne contano sette⁴, alcune di dimensioni esigue e in parte condivise da nomadi svizzeri e stranieri. In queste sette aree sono incluse anche quelle non garantite dalla pianificazione del territorio e quelle provvisorie. Attualmente sono solo tre le aree cautelate dalla pianificazione del territorio e ad uso esclusivo dei nomadi stranieri.

Anche l'edizione speciale 2018 di Territorio & Ambiente intitolata «Aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom» ritiene che lungo i grandi assi di transito servano più di dieci aree.

Il rapporto sulla situazione 2021 della fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri specifica il fabbisogno a livello regionale e individua la necessità di creare dieci ulteriori aree di transito, corrispondenti a circa 200-400 piazzole. L'analisi si basa sui dati del 2020, quando erano in funzione sette aree di transito con un totale di 220 piazzole. La Concezione si basa sui dati di questo studio completo prendendo in considerazione le stime del fabbisogno più basse.

Dato che la presente Concezione non riguarda soltanto la creazione di nuove aree ma anche la garanzia di una quantità stabile di aree di transito, tiene conto del fabbisogno complessivo indipendentemente da quelle esistenti. Si è quindi rinunciato a menzionare le aree esistenti in modo da non dover adeguare di continuo la Concezione.

La ripartizione delle attuali aree è illustrata su www.map.geo.admin.ch e costantemente aggiornata: <https://s.geo.admin.ch/a18b602bc8>

Il dimensionamento delle singole aree di transito spetta normalmente alle regioni di pianificazione, che in base alle condizioni quadro localmente vigenti possono stabilire congiuntamente in che modo conseguire il numero di piazzole previste. Specialmente nelle regioni di pianificazione con un elevato fabbisogno di piazzole dovrebbero essere create nel limite del possibile anche grandi aree con più di 50 piazzole. Simili aree hanno il vantaggio di poter ospitare le carovane numerose, il che contribuisce sia a migliorare la situazione dell'intera regione sia a ridurre i costi delle singole piazzole. D'altro canto, le grandi aree sono più difficili da realizzare e da gestire. È infatti più facile trovare ubicazioni adatte per aree di piccole dimensioni con spazio a sufficienza per 20-50 piazzole, anche se non va dimenticato che, tendenzialmente, i costi per piazzola e l'onere di pianificazione delle aree più piccole sono maggiori.

² Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri: Rapporto sulla situazione 2021.

³ Rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera (2006), Parte II: Possibili interventi della Confederazione per la creazione di aree di sosta e di transito per i nomadi.

⁴ Stato 2020.

Spiegazioni concernenti il fabbisogno per regione di pianificazione

Di seguito viene presentata una panoramica della situazione attuale (2023) e del fabbisogno di aree di transito nelle singole regioni di pianificazione.

«Espace Mittelland ovest» (Cantoni BE, NE, FR, JU)

Durante la bella stagione molti nomadi viaggiano nella regione dei Tre Laghi. Gli assi di transito che utilizzano principalmente sono la A16 (Transgiurassiana) tra la Svizzera e la Francia e la A12 in direzione di Friburgo.

Aree di transito: situazione attuale

Attualmente i Cantoni di Berna (Wileroltigen), Neuchâtel (Val-de-Ruz) e Friburgo (Sâles) dispongono di un'area di transito ciascuno. L'area provvisoria di Wileroltigen serve ad alleviare la situazione fino a quando non sarà realizzata l'area di transito permanente pianificata nello stesso sito. Anche l'area di Val-de-Ruz è provvisoria. Complessivamente sono disponibili 110 piazzole.

Fabbisogno

Esaminando la situazione attuale si constata che le aree disponibili non coprono il fabbisogno e che non consentono quindi la circolazione dei nomadi. Le aree provvisorie prive di un'infrastruttura adeguata fanno aumentare ulteriormente gli oneri che i Cantoni devono sostenere. Il fabbisogno totale è stimato attorno alle 140-160 piazzole, il che equivale a un'area di transito supplementare.

«Regione del Lemano» (Cantoni VD, VS, GE)

Lungo gli assi in direzione della Francia (A1 via Ginevra) e dell'Italia (A21 via Gran San Bernardo) si snodano le vie di transito tradizionali dei nomadi europei.

Aree di transito: situazione attuale

Attualmente i Cantoni di Vaud (Rennaz) e Vallese (Martigny) dispongono di un'area di transito ciascuno con un totale di 85 piazzole. Queste due aree sono quasi sempre al completo (anche oltre la capienza massima), il che non consente il ricambio degli utilizzatori.

Fabbisogno

Attorno al lago Lemano fino al Basso Vallese la domanda è molto elevata e nella regione di Ginevra non vi sono possibilità di sosta per nomadi stranieri. Complessivamente il fabbisogno si aggira attorno alle 110-130 piazzole, da destinare in gran parte al Cantone di Ginevra, per un totale di quattro aree di transito.

«Svizzera nordoccidentale» (Cantoni BS, BL, SO)

Da sempre molti nomadi stranieri raggiungono la Svizzera dalle zone situate sul confine con Germania e Francia (Alsazia). Anche se a volte trovano posto nei Paesi vicini riducendo lievemente il fabbisogno in Svizzera, le aree disponibili entro i nostri confini sono quasi sempre sovraccariche.

Aree di transito: situazione attuale

L'unica area di sosta disponibile nella regione è quella di Basilea Città: un'area mista con un massimo di dieci piazzole per nomadi stranieri. Tuttavia non può essere considerata un'area di transito a tutti gli effetti dal momento che è di dimensioni ridotte e viene utilizzata sia da nomadi svizzeri che da nomadi stranieri.

Fabbisogno

Nella Concezione si stima che nella zona Basilea/Soletta vi sia un fabbisogno di 30-40 piazzole, corrispondenti a un totale di una o due aree di transito.

«Svizzera orientale» (Cantoni SG, TG, AI, AR, GL)

I nomadi provenienti dalla Germania e dall'Austria visitano la regione concentrandosi in particolare sul lago di Costanza.

Aree di transito: situazione attuale

Al momento nella Svizzera orientale non vi sono aree di transito. In assenza di aree ufficiali, si sono creati luoghi di sosta spontanea per gruppi di nomadi stranieri.

Fabbisogno

Il fabbisogno è ormai assodato ed è stimato attorno alle 20-30 piazzole che equivalgono a una o due aree di transito.

«Zurigo-Argovia» (Cantoni ZH, AG)

I Cantoni di Zurigo e Argovia sono densamente popolati e particolarmente attrattivi per i nomadi che li frequentano regolarmente per esercitarvi le loro attività professionali.

Aree di transito: situazione attuale

A Kaiseraugst (AG) si trova un'area mista nella quale 10 piazzole sono riservate ai nomadi stranieri. Per ora invece il Cantone di Zurigo non dispone di aree ufficiali per nomadi stranieri. I gruppi si accordano quindi direttamente con i proprietari dei terreni che occupano.

Fabbisogno

Per rispondere alla domanda e ridurre i notevoli oneri provocati dalle soste spontanee, la regione necessita di un'area di transito supplementare dotata di 40-50 piazzole.

«Svizzera meridionale e sudorientale» (Cantoni TI, GR)

Tradizionalmente i nomadi provenienti dall'Italia attraversano il Ticino diretti verso il San Gottardo che li porta a nord delle Alpi oppure verso il San Bernardino che li conduce nel Cantone dei Grigioni e nel resto della Svizzera orientale.

Aree di transito: situazione attuale

Al momento, l'unica area disponibile nella regione è quella grigionese di Domat-Ems, con 15 piazzole. Il Ticino non offre possibilità di stazionamento.

Fabbisogno

L'area disponibile nei Grigioni non è in grado di coprire da sola il fabbisogno dell'intera regione. Nella Svizzera meridionale e sudorientale servono complessivamente 40-50 piazzole, e in particolare occorre mettere a disposizione un'area ufficiale a sud del San Gottardo.

«Svizzera centrale» (Cantoni LU, ZG, SZ, OW, NW, UR)

Il numero di nomadi stranieri che decide di sostare nella Svizzera centrale è relativamente ridotto e si concentra in genere nei grandi comprensori insediativi al confine con il Cantone di Zurigo e nelle regioni situate sulle rive dei laghi.

Aree di transito: situazione attuale

L'unica area di stazionamento esistente nella regione si trova a Cham. Si tratta di un'area di sosta con 15 piazzole accessibile sia a nomadi svizzeri che a nomadi stranieri.

Fabbisogno

Si stima che il fabbisogno totale di piazzole si aggiri attorno alle 20-30 unità, il che equivale a un'area di transito. L'attuale area di Cham copre solo in parte il fabbisogno, in particolare perché i posti sono occupati anche da nomadi svizzeri.

Fabbisogno totale

Attualmente nell'intero territorio svizzero si contano circa 200 piazzole suddivise in sette aree di sosta accessibili ai nomadi stranieri (incluse le aree provvisorie e non destinate esclusivamente ai nomadi stranieri). Quest'offerta dev'essere estesa a 400-490 piazzole. Secondo le stime sono necessarie complessivamente 14-18 aree di transito. Rispetto alle disponibilità attuali (stato 2023) occorre creare altre 180-270 piazzole, il che corrisponde a 7-11 aree di transito supplementari. Il loro numero può tuttavia variare a seconda che le regioni di pianificazione decidano di realizzare poche aree di grandi dimensioni oppure più aree di minore capienza.

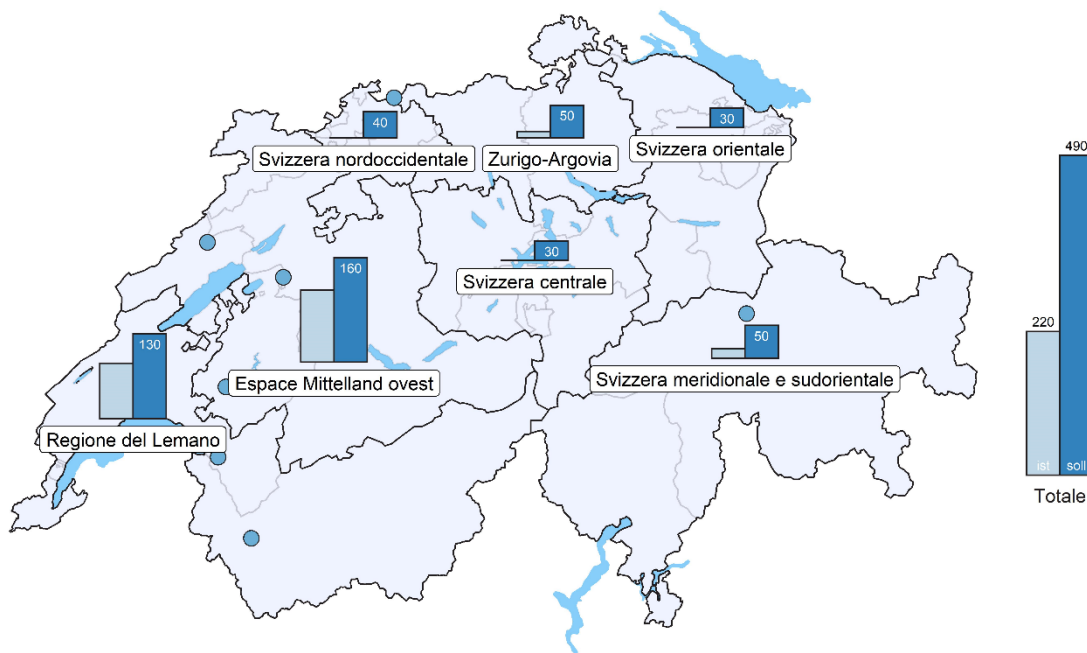


Figura: quantità auspicata (in blu scuro) e quantità effettiva (in azzurro chiaro) di piazzole per nomadi stranieri nelle regioni di pianificazione. I punti indicano le aree di transito esistenti.
Fonte: UFC 2023

4 Spiegazioni concernenti le misure e le raccomandazioni

4.1 Misure della Confederazione

Le misure sono vincolanti per i servizi federali competenti (art. 22 cpv. 1 OPT).

Misure relative agli obiettivi strategici e agli orientamenti generali

M1 La Confederazione verifica periodicamente le possibilità di mettere a disposizione fondi adeguati di sua proprietà come aree di transito durature o temporanee per nomadi stranieri (cfr. L6).

In qualità di proprietari dei fondi, l'USTRA, armasuisse, l'UFCL ed eventualmente anche le imprese parastatali federali verificano ogni tre anni (a partire dal 2025) la disponibilità di superfici adatte di proprietà della Confederazione e comunicano le condizioni quadro per l'utilizzazione dei fondi, in particolare la loro disponibilità temporale, le infrastrutture esistenti e le condizioni contrattuali. Si possono prendere in considerazione aree militari disponibili, aree di sosta e di posteggio in disuso lungo gli assi di transito, superfici legate a cantieri dell'USTRA non più utilizzate ecc.

Servizi federali competenti:

USTRA, armasuisse Immobili, UFCL, a seconda delle possibilità anche imprese parastatali federali (FFS, La Posta, Swisscom ecc.)

M2 La Confederazione provvede affinché i fondi disponibili compaiano in una banca dati e in una mappa regolarmente aggiornate e le mette a disposizione delle regioni di pianificazione (cfr. L1 e L6).

L'ARE mette a disposizione delle regioni di pianificazione una banca dati con i geodati dei fondi indicati dall'USTRA, da armasuisse, dall'UFCL ed eventualmente dalle imprese parastatali federali. Qualora un Cantone o una regione di pianificazione cerchi un fondo in cui realizzare un'area di sosta per nomadi – svizzeri o stranieri – può sottoporre una domanda in tal senso al servizio federale competente, il quale comunica le condizioni d'uso del fondo. Si privilegia la cessione del diritto di superficie, con o senza interessi, ma è possibile anche uno scambio di fondi oppure la vendita al valore di reddito.

Servizio federale competente: ARE

Altri servizi federali interessati: USTRA, armasuisse Immobili, UFCL, a seconda delle possibilità anche imprese parastatali federali (FFS, La Posta, Swisscom ecc.)

M3 A seconda del fabbisogno e d'intesa con i Cantoni, la Confederazione crea i presupposti necessari per coordinare a livello nazionale la pianificazione di nuove aree di transito (cfr. L1 e L2 nonché P1 e P2).

Se necessario la Confederazione promuove gli scambi tra le regioni di pianificazione, ad esempio allo scopo di condividere esperienze relative alla pianificazione e alla gestione di aree di transito. Tali scambi possono avvenire nell'ambito di convegni nazionali o tavole rotonde tra responsabili cantonali. Nell'adempimento di questo compito la Confederazione lavora a stretto contatto con la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri.

Servizio federale competente: UFC

Altri servizi federali interessati: ARE

M4 La Confederazione monitora regolarmente la pianificazione, la realizzazione e l'esercizio delle aree di transito da creare conformemente alla Concezione (cfr. L1) e verifica in che misura è coperto il fabbisogno di piazzole in essa definito. Le conferenze intercantonali competenti in materia (Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA e Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia CDDGP) ricevono periodicamente un resoconto.

Gli scambi con i responsabili delle regioni di pianificazione permettono all'UFC di rimanere informato sui processi in corso e di avere una visione d'insieme sulla disponibilità di piazzole e aree di transito. Questi scambi costituiscono la base per il monitoraggio dell'attuazione della Concezione e dei progressi compiuti. LA DCPA e la CDDGP sono informate a intervalli di due anni sullo stato dell'attuazione della Concezione. I progressi compiuti nella realizzazione delle aree di transito vengono illustrati nel rapporto sull'attuazione del Piano d'azione per Jenisch, Sinti e Rom presentato al Consiglio federale.

La Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri pubblica a intervalli di cinque anni un rapporto sullo stato della situazione, che contiene sempre un capitolo dedicato alle aree di transito.

Servizio federale competente: UFC
Altri servizi federali interessati: –

Altre misure

M5 La Confederazione elabora un manuale destinato ai Cantoni e alle regioni di pianificazione, nel quale illustra i principali requisiti ed esempi per la costruzione e l'esercizio delle aree di transito. Tale manuale viene aggiornato all'occorrenza.

Le aree di transito sono spesso utilizzate per soggiorni di diverse settimane e devono pertanto rispondere alle esigenze degli utenti in termini di dimensioni, collegamento alla rete dei trasporti e attrezzature, ma devono anche rispondere al requisito di un uso parsimonioso del terreno. Per ottenere questi risultati è necessario dialogare con le organizzazioni degli Jenisch, dei Sinti e dei Rom nonché con la Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri.

Il manuale presenta i requisiti tecnici e le buone pratiche sviluppate dai Cantoni per la progettazione della costruzione e della gestione di aree di transito. Oltre ai requisiti di cui tenere conto nella costruzione delle aree (infrastruttura), il manuale contiene raccomandazioni relative alla gestione, come gli orari di apertura, le modalità di registrazione all'arrivo e alla partenza, la riscossione di depositi e tasse, la durata della permanenza, lo smaltimento dei rifiuti ecc. che figurano solitamente nei regolamenti di gestione.

Il manuale viene redatto, pubblicato e se necessario aggiornato dalla fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri con il sostegno dell'UFC e dell'ARE.

Servizio federale competente: UFC
Altri servizi federali interessati: ARE

M6 Se necessario la Confederazione sostiene misure volte a promuovere la convivenza tra le minoranze nomadi e la popolazione sedentaria. In particolare può incentivare la realizzazione di progetti per la mediazione e la prevenzione di conflitti con i nomadi stranieri.

L'UFC e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) sono attivi a titolo sussidiario nell'ambito della mediazione e della conciliazione e possono contribuire al finanziamento di progetti. La Confederazione può sostenere le organizzazioni che sviluppano di progetti adeguati.

Simili misure vanno a buon fine soprattutto se adottate in stretta collaborazione con i Cantoni. Le esperienze maturate finora dimostrano che un intervento rapido, affidato ad esempio a mediatori, permette spesso di disinnescare i conflitti che possono insorgere tra nomadi, autorità e popolazione.

Servizio federale competenti: UFC e SLR
Altri servizi federali interessati: -

4.2 Raccomandazioni per l'attuazione della Concezione da parte di Cantoni

Le raccomandazioni forniscono un quadro di riferimento ai Cantoni, alle conferenze e ai Comuni per adempiere ai loro compiti strategici e pianificatori in vista della realizzazione di aree di transito.

Raccomandazioni relative agli obiettivi strategici e agli orientamenti generali

E1 I Cantoni creano i presupposti necessari per contribuire attivamente alla ricerca e alla valutazione di ubicazioni appropriate per le aree di transito nelle regioni di pianificazione sovracantonali. Garantiscono inoltre il coinvolgimento dei servizi preposti alla pianificazione del territorio e delle autorità di polizia (cfr. L2).

I Cantoni si organizzano in seno alle proprie regioni di pianificazione e designano un interlocutore per la Confederazione. Le regioni di pianificazione definiscono priorità geografiche per la realizzazione di possibili aree di transito e si occupano della ricerca di fondi adeguati (ev. anche in collaborazione con i Comuni nei quali si prevede di realizzarle). Se necessario possono avvalersi del sostegno della Confederazione. Specialmente le autorità di polizia locali e cantonali così come i servizi cantonali devono disporre delle necessarie conoscenze specifiche in materia.

E2 I Cantoni verificano costantemente le possibilità di mettere a disposizione fondi di loro proprietà adatti per essere adibiti ad aree di transito fisse o temporanee per nomadi stranieri. Provvedono inoltre affinché i fondi disponibili compaiano in una banca dati regolarmente aggiornata e accessibile alla relativa regione di pianificazione.

I Cantoni sono tenuti a verificare l'idoneità dei fondi di loro proprietà come aree di transito. Risultano interessanti in tal senso specialmente le superfici di riserva o le superfici e i fondi liberatisi per mutate esigenze nell'ambito dello sviluppo territoriale. La disponibilità di superfici adeguate è comunicata alla regione di pianificazione.

E3 Nell'ambito della valutazione delle ubicazioni i Cantoni consultano le organizzazioni dei nomadi stranieri e tengono conto nel limite del possibile delle loro esigenze (cfr. L11). Le organizzazioni dei nomadi stranieri devono essere coinvolte anche nelle fasi successive della pianificazione, della progettazione e dell'esercizio delle aree di transito.

I rappresentanti delle minoranze nomadi vanno coinvolti nel limite del possibile nella pianificazione delle aree di transito, in modo da tenere conto delle loro esigenze in fatto di posizione, infrastruttura e regolamenti. Sentendosi coinvolti, gli utilizzatori sono più motivati a sostare nell'area e ne hanno maggiore cura, il che di riflesso favorisce un esercizio ordinato del luogo.

La fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri può fungere da rappresentante degli interessi e da tramite con le organizzazioni delle minoranze.

E4 Nell'ambito dei loro piani di utilizzazione i Comuni identificano zone edificabili adeguate, come quelle destinate alla costruzione di edifici e impianti pubblici o zone speciali ai sensi dell'articolo 18 LPT. Se necessario, si avvalgono del sostegno dei servizi cantonali. I Cantoni valutano quali strumenti cantonali (piani di utilizzazione e/o piani particolareggiati) introdurre o applicare nella pianificazione dell'utilizzazione per consentire la realizzazione di aree di transito (cfr. L3).

La pianificazione, vincolante per i proprietari, compete in linea di principio ai Comuni. Il Cantone li sostiene nei relativi processi. Possono essere adibite ad area di sosta per nomadi sia le zone speciali ai sensi dell'articolo 18 LPT sia le zone destinate alla costruzione di edifici e impianti pubblici. La conformità di un'area di transito con altre zone (ad es. zone residenziali e industriali miste) va verificata di volta in volta (cfr. P1).

Alcuni Cantoni (ad es. Argovia e Berna) prevedono la possibilità di ricorrere ai piani di utilizzazione e ai piani particolareggiati proprio in vista della realizzazione di aree di sosta per nomadi. Un simile strumento può sgravare i Comuni dalle loro responsabilità e nel contempo può essere utile quando non è possibile adempiere diversamente al mandato pubblico che richiede la realizzazione di aree di transito. I piani di utilizzazione o i piani particolareggiati cantonali permettono ai Cantoni di mantenere la sovranità sull'intero processo, dalla ricerca dell'ubicazione, alla pianificazione fino alla costruzione delle aree. Anche in questo caso occorre tuttavia tenere conto nel limite del possibile delle esigenze dei Comuni interessati e della loro popolazione (cfr. E6).

Altre raccomandazioni

E5 I Cantoni nominano uno specialista competente o istituiscono se necessario un servizio di coordinamento o un servizio specializzato per i nomadi.

All'interno dell'amministrazione cantonale dev'essere designata una persona responsabile di coordinare la realizzazione e l'esercizio delle aree di transito. In questo modo si favorisce la trasparenza e si semplificano le procedure, in particolare nei confronti dei Cantoni limitrofi e della Confederazione. Ai Cantoni più grandi si raccomanda di istituire un servizio corrispondente incaricato di coordinare le diverse questioni connesse con lo stile di vita nomade (ricerca dei luoghi, pianificazione, gestione, considerazione degli aspetti sociali, culturali e formativi). Idealmente lo specialista o il servizio specializzato dovrebbe fungere da interlocutore per tutte le questioni legate alle minoranze Jenisch, Sinti e Rom e allo stile di vita nomade, ma è anche possibile limitare il suo ambito di competenza alle aree di transito.

La creazione di un'unità amministrativa ad hoc non è strettamente necessaria, sarebbe tuttavia opportuno definire ambiti di attività e mansionari ed affidarli esplicitamente a una persona o a un servizio dell'amministrazione cantonale.

E6 Nei loro processi di pianificazione i Cantoni tengono conto delle esigenze dei Comuni di ubicazione. D'intesa con i Comuni interessati informano tempestivamente la popolazione locale in merito alla pianificazione delle aree di transito e la coinvolgono adeguatamente nel processo.

Spesso i progetti di costruzione di un'area di transito sono accolti con una certa apprensione dai Comuni di ubicazione, per cui è importante informarli accuratamente e tempestivamente coinvolgendoli in maniera adeguata. L'esperienza insegna che gli incontri informativi, i sopralluoghi sul posto ecc. permettono di superare riserve, pregiudizi e diffidenza e consentono nel contempo alla popolazione di esprimere il proprio punto di vista. Nell'ambito di simili incontri si raccomanda anche di coinvolgere una rappresentanza dei nomadi stranieri. Ciò permette di aumentare il consenso nei confronti del progetto e di ottenere il favore della maggioranza politica in sede di pianificazione, il che, di riflesso, permette di ottimizzare il progetto nell'ottica di un suo funzionamento ottimale.

Le esperienze di altri Cantoni possono costituire esempi di buone pratiche cui riferirsi. In tal senso è possibile prendere spunto dal manuale (cfr. M5) o dallo scambio di esperienze sostenuto anche dalla Confederazione (cfr. M3). Anche la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri può essere coinvolta a titolo di supporto.

E7 A titolo transitorio i Cantoni creano aree di sosta provvisorie per migliorare la situazione in attesa di ultimare le aree di transito definitive.

L'attuazione della Concezione tesa a garantire la realizzazione di un numero sufficiente di aree di transito richiederà un po' di tempo. Dato che i piani direttori sono sottoposti a revisione totale solo a intervalli decennali e che per esperienza i processi di pianificazione hanno tempi lunghi, è inevitabile che i Cantoni mettano a punto delle soluzioni transitorie. A tale scopo possono permettere l'uso provvisorio di aree in fase di sviluppo oppure mettere a disposizione per periodi stagionali superfici inutilizzate come parcheggi di piscine pubbliche, di impianti sportivi ecc. Se necessario la Confederazione può sostenere i Cantoni e verificare anche in questo caso la disponibilità di fondi adeguati di sua proprietà.

E8 I Cantoni definiscono le condizioni quadro per la sosta spontanea mettendo a disposizione spazi complementari per nomadi stranieri in attesa di realizzare il numero necessario di aree di transito e successivamente nei periodi di grande afflusso.

Le considerazioni espresse nella Concezione si basano sulla media di nomadi stranieri presenti in Svizzera. Nei periodi di grande afflusso è possibile che le piazzole previste nelle regioni di pianificazione non bastino a coprire l'intero fabbisogno e servono quindi possibilità di sosta complementari su terreni appartenenti a privati o allo Stato. Pertanto, specialmente nei periodi di punta, dev'essere autorizzata la sosta spontanea nell'ambito delle possibilità previste dalla legislazione in materia di pianificazione del territorio⁵. Tra i proprietari e gli utilizzatori possono essere trovati accordi adeguati con l'ausilio di contratti-tipo⁶ e promemoria⁷. Numerosi Cantoni hanno sviluppato buone pratiche per fare in modo che la sosta spontanea si svolga in modo ordinato nell'interesse di tutte le parti coinvolte⁸.

E9 I Cantoni applicano tasse di soggiorno adeguate che permettano possibilmente di coprire i costi di esercizio (cfr. L9 sul regolamento di esercizio).

In Svizzera vengono riscossi in media dai 15 ai 25 franchi al giorno per unità roulotte. Queste tasse di soggiorno servono in genere a coprire i costi per il consumo di acqua ed elettricità e per la manutenzione dell'area. Oltre alle tasse di soggiorno possono essere riscossi anche depositi che saranno rimborsati al momento della partenza a condizione che il luogo sia lasciato in buono stato. Maggiori dettagli figurano nel manuale (cfr. M5). È inoltre ipotizzabile un uso (commerciale) dell'area per altri scopi nei mesi invernali.

E10 Le regioni di pianificazione informano periodicamente la Confederazione sullo stato d'attuazione della Concezione.

Ogni quattro anni le regioni di pianificazione informano l'UFC sui progressi ottenuti e sui processi in corso. Queste informazioni sono parte integrante del rapporto dell'UFC al Consiglio federale.

⁵ Riguardo alle spiegazioni dei requisiti legali si veda Territorio&Ambiente, 2019/1, pag. 40.

⁶ Su richiesta la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri può mettere a disposizione un contratto-tipo.

⁷ Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU (2021): *Fahrende Lebensweise. Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen.*

⁸ Cfr. Territorio&Ambiente (2018): *Aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom*, pag. 27.

5 Spiegazione dei processi relativi alla pianificazione delle aree di transito

La pianificazione e la progettazione di aree di transito avvengono in collaborazione tra vari attori di tutti i livelli statali e possono essere schematizzate come segue:

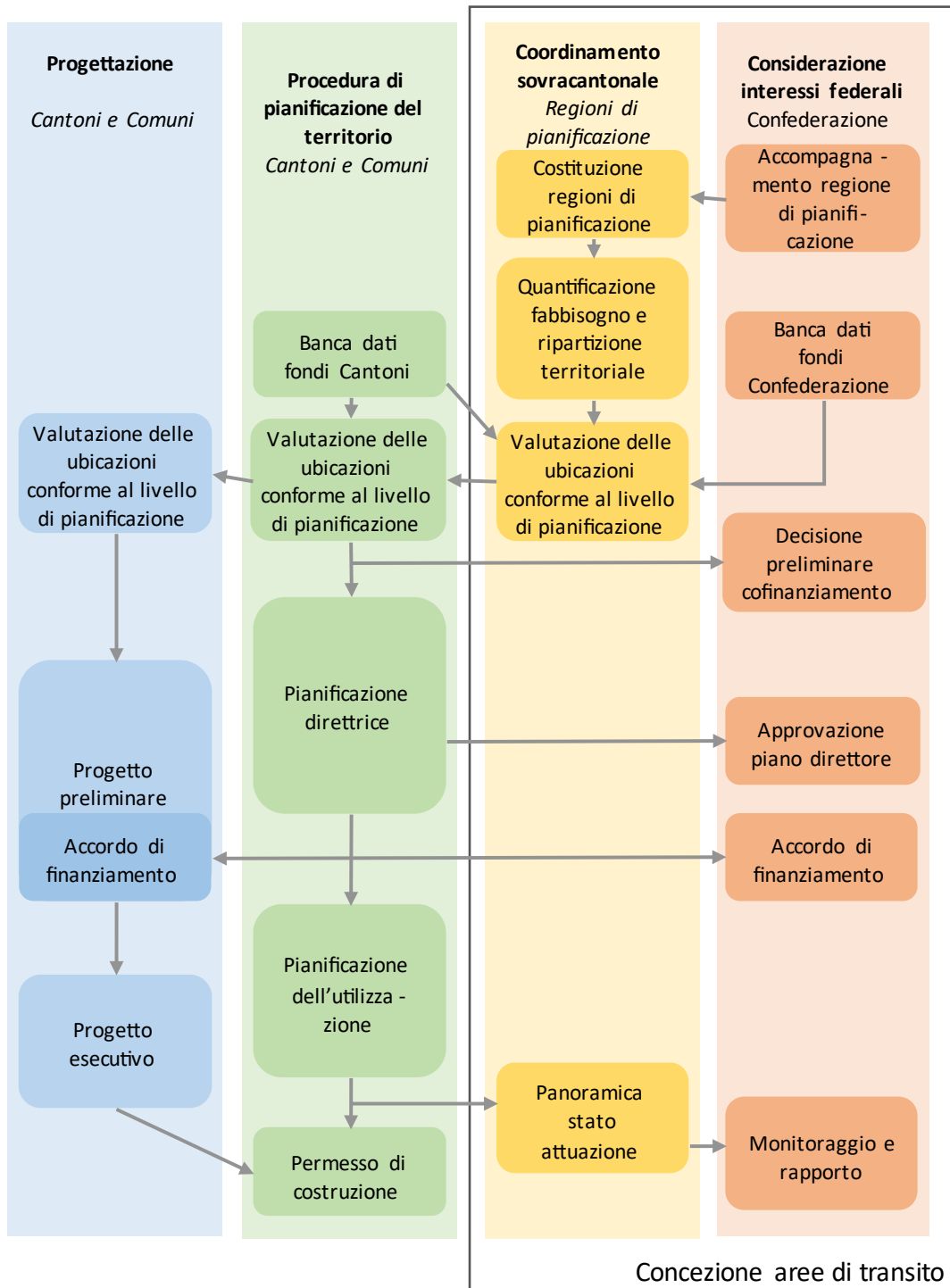


Figura 3: processi di pianificazione

Elenco delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CDDGP	Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DP	Direzione del progetto
E	Raccomandazioni
L	Orientamenti generali
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
M	Misure
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPT	Ordinanza sulla pianificazione del territorio
P	Principi di pianificazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAC	Superfici per l'avvicendamento delle colture
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SP	Piazzole
SPM	Società per popoli minacciati
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
Z	Obiettivi strategici

Glossario

Nomadi	<p>Le espressioni «nomadi» e «gens du voyage» si riferiscono allo stile di vita nomade di Jenisch, Sinti e Rom.</p> <p>Nella presente Concezione «nomadi» e «nomadi stranieri» sono termini generici utilizzati per designare i membri di una minoranza dallo stile di vita itinerante. Il Consiglio d'Europa ha adottato il concetto di «gens du voyage». In Svizzera ci si attiene, nei limiti del possibile, alle designazioni utilizzate dalle minoranze stesse: Jenisch, Sinti o Rom.</p>
Jenisch	<p>In Svizzera vivono all'incirca 30 000 Jenisch, la maggior parte dei quali è sedentaria, mentre 2000-3000 sono nomadi. Sono riconosciuti come minoranza culturale svizzera e hanno una propria lingua: lo jensch. Sono presenti in tutta Europa, ma prevalentemente in Germania, Svizzera, Austria e Francia.</p>
Rom	<p>Rom (singolare: Rom, femminile: Romni, plurale: Romnia) nella lingua romaní significa «persone» ed è il termine generico utilizzato per designare tutti i membri dei popoli che parlano il romaní o che per provenienza o stile di vita appartengono ai Rom.</p> <p>Di origine indiane e persiane, attorno al IX secolo emigrarono principalmente in Europa. Si stima che oggi vivano nel mondo 8-10 milioni di Rom, organizzati nell'Unione Internazionale Romaní, riconosciuta dall'ONU nel 1979. La maggior parte dei Rom è sedentaria (secondo le stime delle organizzazioni rom, circa 80 000 persone in Svizzera), mentre una piccola parte di essi conduce una vita itinerante nelle roulotte. I Rom che d'estate attraversano la Svizzera in lunghe carovane provengono perlopiù da Francia, Germania, Italia e Spagna.</p>
Sinti	<p>Si definiscono Sinti (singolare: Sinto, femminile: Sintezza o Sintiza) i discendenti dei Rom che nel Quattrocento emigrarono nell'Europa centrale e che oggi vivono soprattutto in Germania, Francia e Italia. In Svizzera questo gruppo (alcune centinaia di persone) è numericamente molto più ristretto degli Jenisch e si è in parte mescolato con questi ultimi. In Francia e nella Svizzera romanda vengono chiamati anche «Manouches», termine che – esattamente come Sinti – significa «persone». I Sinti parlano una variante del romaní.</p>
Sosta spontanea	<p>Per sosta spontanea s'intende lo stazionamento di un gruppo di nomadi per la durata massima di un mese (di norma) su un fondo. Essa rappresenta la forma originaria e tradizionale della vita nomade e non necessita di un'infrastruttura permanente. Per questo genere di sosta vengono scelti generalmente terreni agricoli al cui proprietario è corrisposta una somma a titolo di risarcimento per i costi generati (ad es. per l'elettricità).</p>
Piazzola	<p>Una piazzola è la superficie di un'area di transito di cui una famiglia dispone per abitare e lavorare. Una piazzola in un'area di transito dovrebbe offrire sufficiente spazio per ospitare una roulotte più un furgone, circa 200 m².</p>

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri	Creata nel 1995 dalla Confederazione, la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri ha il mandato di garantire e migliorare le condizioni di vita dei nomadi in Svizzera e di promuovere a tale scopo la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Essa contribuisce inoltre a fare in modo che questa minoranza, a lungo discriminata e perseguitata anche in Svizzera, possa conservare la propria identità culturale. Il consiglio di fondazione è composto da sei rappresentanti delle minoranze jensch e sinti e da sei rappresentanti delle autorità federali, cantonali e comunali. L'operato della fondazione poggia su un accordo di prestazioni con l'UFC.
Area di transito	Area di sosta aperta per la stagione e riservata alle roulotte di nomadi stranieri che soggiornano in Svizzera dalla primavera all'autunno. Le aree di transito si trovano spesso lungo i grandi assi di transito.

Bibliografia

Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2021. Pubblicato dalla fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri.

Rapporto «Fahrende Roma in der Schweiz» (Società per i popoli minacciati SPM, 2017).

Rapporto del Consiglio federale (2007) sulla situazione dei nomadi in Svizzera. Parte II: Possibili interventi della Confederazione per la creazione di aree di sosta e di transito per i nomadi.

Territorio & Ambiente, edizione speciale (2018) «Aree di stazionamento per Jenisch, Sinti e Rom».

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) (2021): Fahrende Lebensweise. Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen.

Gutachten zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende (2010); Prof. Rainer Schweizer, Università di San Gallo, su mandato del dipartimento delle costruzioni del Cantone di San Gallo.

Basi legali a livello federale

Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101)

Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

Pianificazione del territorio

Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700)

Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1)

Cultura

Legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (LPCu, RS 442.1)

Trattati internazionali

Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1)

Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I, RS 0.103.1)

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2)

Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, RS 0.104)

Convenzione del 25 febbraio 1991 sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo; RS 0.814.06)

Decisioni del Tribunale federale

Decisione del Tribunale federale del 28 marzo 2003 (DTF 129 II 321/2003)

Decisione del Tribunale federale del 13 febbraio 2019 (DTF 1C_188/2018)