



Berna, il 24 settembre 2021

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento dei postulati Rytz Regula
19.3668, Lohr 19.3670, Romano 19.3672 e Rey-
nard 19.3684 del 19 giugno 2019

Sintesi

Sintesi in lingua dei segni e in lingua facile

Una sintesi del presente rapporto nelle tre lingue dei segni svizzere (www.edi.admin.ch/ufpd > Video in lingua dei segni > Riconoscimento delle lingue dei segni svizzere) e in lingua facile (www.edi.admin.ch/ufpd > Informazioni in lingua facile > Riconoscimento delle lingue dei segni svizzere) è disponibile sul sito Internet dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità.

Compendio

Il Consiglio federale pubblica il presente rapporto in adempimento dei postulati Rytz Regula 19.3668, Lohr 19.3670, Romano 19.3672 e Reynard 19.3684 «Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera e misure concrete di attuazione pratica per la piena partecipazione» del 19 giugno 2019. I quattro postulati, dello stesso tenore, chiedono al Consiglio federale da un lato di illustrare le possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni e stimare la posizione della Svizzera nel confronto internazionale, dall'altro di presentare misure concrete per migliorare ulteriormente le opportunità di partecipazione dei sordi nella formazione, sul mercato del lavoro e nell'assistenza sanitaria. Il rapporto, elaborato sotto la guida dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità con la partecipazione dei servizi federali interessati, della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, di vari esperti e della Federazione svizzera dei sordi, mette l'accento sulla questione del riconoscimento delle tre lingue dei segni svizzere, illustrando il contesto storico, politico e giuridico generale.

I capitoli 2 e 3 presentano la storia e la situazione attuale dei sordi in Svizzera e descrivono gli sforzi intrapresi a livello internazionale per riconoscere la lingua dei segni, mostrando come negli ultimi decenni il desiderio dei sordi di vedere riconosciute giuridicamente la loro lingua e la loro cultura abbia assunto un'importanza crescente e sia stato espresso con sempre maggior frequenza accanto alla richiesta di diritti concreti. Per ora la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è l'unico accordo internazionale che menziona esplicitamente la lingua dei segni e chiede agli Stati parte di riconoscerla. Nel frattempo un'ampia maggioranza degli Stati del Consiglio d'Europa ha riconosciuto una o più lingue dei segni a livello costituzionale o legislativo. Le forme di riconoscimento e i diritti associati variano tuttavia sensibilmente da un Paese all'altro. La Svizzera appartiene agli Stati che non riconoscono esplicitamente la lingua dei segni né a livello costituzionale né a livello legislativo. Fanno eccezione le costituzioni dei Cantoni di Zurigo e Ginevra, che menzionano la lingua dei segni nell'ambito della libertà di lingua e dei diritti delle persone con disabilità. In diversi Cantoni sono pendenti interventi parlamentari che chiedono il riconoscimento giuridico della lingua dei segni.

Il capitolo 4 documenta le numerose misure con cui la Confederazione e i Cantoni promuovono già oggi l'uso della lingua dei segni. L'assicurazione per l'invalidità sostiene l'integrazione professionale delle persone sorde o audiolese in particolare attraverso il finanziamento di interpreti in lingua dei segni. La legislazione sulle pari opportunità dei disabili obbliga le autorità federali a tener conto dei bisogni delle persone sorde o audiolese e a rendere accessibili le informazioni importanti anche in lingua dei segni o ad assumere i costi degli interpreti nei contatti con le autorità. Dal canto loro, i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché i bambini e gli adolescenti audiolesi e le loro persone di riferimento possano apprendere una tecnica di comunicazione adeguata alla disabilità, compresa la lingua dei segni. La Confederazione dispone inoltre di vari strumenti per promuovere progetti. Il Consiglio federale vede possibilità di sviluppare ulteriormente il quadro attuale in particolare nell'ambito della formazione e della promozione di forme d'insegnamento bilingue attraverso il rafforzamento del coordinamento con e tra i Cantoni.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Il capitolo 5 illustra varie possibilità che consentirebbero alla Svizzera di riconoscere in modo più esplicito le lingue dei segni locali. Sono esaminate diverse varianti, fondate sul diritto internazionale o nazionale, e descritti i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna:

- riconoscimento nel quadro degli accordi del Consiglio d'Europa;
- riconoscimento nell'ambito della libertà di lingua;
- riconoscimento come lingue nazionali;
- riconoscimento come lingue (semi)ufficiali della Confederazione;
- riconoscimento come lingue da promuovere.

Con il presente rapporto, il Consiglio federale fa il punto della situazione all'attenzione del Parlamento. Pur riconoscendo il bisogno dei sordi di riconoscimento e protezione della loro lingua, nonché di apprezzamento sociale, rileva che un riconoscimento giuridico esplicito delle lingue dei segni svizzere non è una condizione indispensabile per promuovere e migliorare ulteriormente la partecipazione sociale delle persone sorde o audiolese. È in effetti possibile sviluppare ulteriormente e dar maggior visibilità a quanto si fa già nel senso di un riconoscimento di fatto della lingua e della cultura dei sordi. Le disposizioni e le misure in atto, in particolare il rapporto del Consiglio federale «Politica in favore delle persone disabili», rappresentano un quadro adatto per perseguire questo obiettivo. L'Esecutivo ritiene inappropriato elaborare un piano d'azione supplementare dedicato unicamente al gruppo dei sordi, ma doveroso monitorare costantemente l'appropriatezza e l'efficacia delle misure adottate per promuovere l'accesso al mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria. Il Consiglio federale intende inoltre mantenere e ampliare il dialogo con le organizzazioni dei sordi.

Indice

Sintesi	2
Sintesi in lingua dei segni e in lingua facile	2
Compendio.....	3
1 Situazione iniziale	7
1.1 Testo e trattazione dei postulati.....	7
1.2 Procedura e struttura del rapporto.....	8
2 Storia e situazione dei sordi in Svizzera	8
2.1 Lingue dei segni e comunità dei sordi	8
2.2 Dalla repressione alla rivendicazione di un riconoscimento linguistico-culturale.....	11
3 Evoluzione internazionale	15
3.1 Tendenze generali.....	15
3.2 Sforzi di riconoscimento a livello internazionale	15
3.2.1 Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità	16
3.2.2 Accordi del Consiglio d'Europa.....	17
3.3 Stato del riconoscimento a livello di singoli Stati	18
3.4 Conclusione.....	22
4 Misure e approcci di sviluppo	23
4.1 Approcci adottati finora e ulteriore sviluppo nel quadro della politica del Consiglio federale in favore delle persone disabili.....	23
4.2 Ordinamento linguistico e promozione della cultura	25
4.3 Agevolazione della comunicazione e della partecipazione sociale e culturale.....	29
4.4 Accesso all'educazione bilingue.....	32
4.5 Pari opportunità sul mercato del lavoro	34
4.6 Accesso a un'assistenza sanitaria senza barriere.....	37
4.7 Conclusione.....	39
5 Possibilità ed effetti di un riconoscimento giuridico della lingua dei segni	40
5.1 Diritto internazionale.....	40
5.1.1 Possibilità di riconoscimento nel quadro della Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1).....	40
5.1.2 Possibilità di riconoscimento nel quadro della Carta europea del 5 novembre 1992 delle lingue regionali o minoritarie (RS 0.441.2)	41

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

5.2	Diritto nazionale.....	42
5.2.1	Possibilità di riconoscimento nell’ambito della libertà di lingua.....	42
5.2.2	Possibilità di riconoscimento come lingue nazionali	43
5.2.3	Possibilità di riconoscimento come lingue (semi)ufficiali della Confederazione	44
5.2.4	Possibilità di riconoscimento come lingue da promuovere	46
6	Conclusioni generali.....	48
	Abbreviazioni.....	51

1 Situazione iniziale

1.1 Testo e trattazione dei postulati

I quattro postulati, dello stesso tenore, Rytz Regula 19.3668, Lohr 19.3670, Romano 19.3672 e Reynard 19.3684 «Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera e misure concrete di attuazione pratica per la piena partecipazione», depositati il 19 giugno 2019, chiedono quanto segue:

«Il Consiglio federale è incaricato di presentare in un rapporto le possibilità di riconoscimento giuridico delle tre lingue dei segni svizzere. In particolare occorre analizzare se il riconoscimento giuridico come lingua semiufficiale o come lingua di minoranza culturale sia possibile per proteggere e promuovere la lingua dei segni e la cultura dei sordi. Devono essere elaborate misure concrete di attuazione con un piano d'azione ai sensi della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) al fine di raggiungere la piena partecipazione inclusiva e senza barriere delle persone sorde e audiolese.

- 1. Qual è la posizione della Svizzera nel confronto internazionale?*
- 2. Dove vede il Consiglio federale debolezze e possibilità di miglioramento nel rapporto «Politica in favore delle persone disabili» per evitare discriminazioni nei confronti delle persone sorde e audiolese?*
- 3. Come possono la Confederazione e i Cantoni garantire che la lingua dei segni sia offerta ai bambini sordi e ai loro familiari nella prima infanzia e che la formazione bilingue (professionale), cioè l'acquisizione simultanea della lingua dei segni e della lingua parlata e scritta, sia statuita come diritto di base?*
- 4. Come può il Consiglio federale garantire che le persone sorde possano partecipare equamente al mercato del lavoro?*
- 5. Come fa il Consiglio federale a garantire un'assistenza sanitaria senza barriere per i sordi?»*

I quattro postulati condividono anche la stessa motivazione:

«In Svizzera vivono circa 10 000 persone sorde e un milione di ipoudenti. Per le persone sorde, la lingua dei segni è la lingua madre, la chiave per lo sviluppo sociale, cognitivo ed emotivo. Nel nostro Paese si praticano tre lingue dei segni regionali: Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS), Langue des signes française (LSF), Lingua dei Segni Italiana (LIS).

In particolare, le capacità di lettura e scrittura sono molto inferiori a causa dell'insufficiente educazione bilingue della lingua dei segni. Ne consegue che le persone sorde, ad esempio, sono tre volte più colpite dalla disoccupazione e hanno minori opportunità di carriera. Il rapporto sulla politica in favore delle persone disabili mostra risultati positivi (p. es. partecipazione politica e televisione pubblica). In contrasto con la menzione esplicita nella CDPD, tuttavia, il riconoscimento della lingua dei segni e la promozione della cultura dei sordi non sono stati menzionati.»

Il 21 agosto 2019 il Consiglio federale ha proposto di accogliere i quattro postulati e il 27 settembre 2019 il Consiglio nazionale ne ha seguito la proposta. Il presente rapporto è stato elaborato in adempimento del mandato parlamentare.

1.2 Procedura e struttura del rapporto

L'elaborazione del presente rapporto è di competenza del Dipartimento federale dell'interno (DFI). All'interno del DFI, la responsabilità è stata assunta dall'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD). Quest'ultimo si è avvalso del sostegno di un gruppo di accompagnamento, in cui erano rappresentati i servizi interessati dell'Amministrazione federale (Ufficio federale della cultura [UFC], Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS], Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione [SEFRI], Direzione del diritto internazionale pubblico, Ufficio federale di giustizia [UFG]). La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione è stata coinvolta attraverso la sua agenzia specializzata, il Centro svizzero di pedagogia speciale. L'UFPD ha avuto intensi scambi anche con la Federazione svizzera dei sordi (SGB-FSS), nonché con vari esperti di pedagogia speciale, linguistica e giurisprudenza.

I quattro postulati sollevano interrogativi a due livelli: al Consiglio federale chiedono da un lato di illustrare le possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni e stimare la posizione della Svizzera nel confronto internazionale, dall'altro di presentare misure concrete per migliorare ulteriormente le opportunità di partecipazione dei sordi nella formazione, sul mercato del lavoro e nell'assistenza sanitaria.

Il rapporto mette l'accento sulla questione del riconoscimento delle lingue dei segni locali, facendo il punto della situazione e illustrando il contesto storico, politico e giuridico generale (cap. 2–4). L'obiettivo è di illustrare possibili forme di riconoscimento con i loro vantaggi e svantaggi (cap. 5). L'analisi comprende anche una sintesi delle misure con cui la Confederazione e i Cantoni consentono e promuovono attualmente l'uso della lingua dei segni e la partecipazione sociale delle persone sorde o audiolese (cap. 4). Conformemente al mandato, l'accento è posto sui settori della formazione, del lavoro e dell'assistenza sanitaria.

2 Storia e situazione dei sordi in Svizzera

Oggi in Svizzera vivono circa 10 000 persone sorde dalla nascita. Per molte di loro, la lingua dei segni è la prima lingua (madrelingua). All'interno della società svizzera, queste persone costituiscono una comunità linguistica eterogenea, con la propria storia, i propri valori culturali, le proprie tradizioni e le proprie istituzioni.

2.1 Lingue dei segni e comunità dei sordi

Da sempre le persone sorde o audiolese usano i segni quale prima lingua naturale. Indagini linguistiche e neurofisiologiche condotte negli ultimi 60 anni dimostrano che le lingue dei segni sono lingue a tutti gli effetti, con una propria struttura linguistica¹. A differenza delle lingue parlate, le lingue dei segni sono lingue visive. Chi si

¹ Penny Boyes Braem, Einführung in die Gebärdensprache und ihre Erforschung, 2^a edizione, Amburgo 1992.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

esprime in lingua dei segni pensa in immagini e, in un certo senso, con gli occhi². Per esprimersi in segni si utilizzano le mani, le braccia, la postura e, altro elemento importante, la mimica. Le lingue dei segni non hanno una forma scritta. Gli utenti utilizzano la lingua scritta corrispondente. Per molti sordi, quest'ultima resta una seconda lingua. Per imparare una lingua straniera parlata o scritta, i sordi e le persone udiolese non adottano lo stesso approccio degli udenti. Recentemente sono state sviluppate, soprattutto per scopi pedagogici, forme di comunicazione che integrano segni e gesti, pur basandosi molto sulla lingua parlata. Sono spesso considerate mezzi ausiliari (p. es. Lautsprachbegleitende Gebärden [LBG], Langue parlée complétée [LPC]).

Al mondo esistono numerose lingue e dialetti dei segni, in parte affini. Le regioni linguistiche corrispondono spesso, ma non sempre, a quelle delle relative lingue parlate. Ci sono Paesi plurilingue, come la Svizzera o il Belgio, con lingue dei segni regionali. La lingua dei segni rappresenta la base della cultura dei sordi, che è caratterizzata da convenzioni linguistiche e comportamentali (p. es. umorismo, tradizioni narrative) e forme di socializzazione (p. es. rituali di saluto) proprie, nonché da una vita associativa e culturale molto ramificata. Per gli scambi al di là dei confini linguistici si usano spesso l'International Sign (IS) o l'American Sign Language (ASL). Come le lingue parlate e scritte, con il passare del tempo anche le lingue nazionali dei segni hanno subito una certa standardizzazione. Un ruolo importante è stato svolto dalle istituzioni nazionali di formazione e ricerca. Da qualche tempo sono inoltre in corso sforzi volti a definire le competenze in lingua dei segni in modo vincolante, secondo un quadro di riferimento comune.

Per molte persone nate sorde, la lingua dei segni è la prima lingua in cui possono esprimersi liberamente e con autenticità. Il diritto e le possibilità effettive di apprendere e usare la lingua dei segni sin da piccoli hanno un influsso notevole sulle possibilità di sviluppo cognitivo, emotivo e sociale e sul benessere individuale. Molti sordi sono bilingui: padroneggiano anche la lingua parlata e/o scritta. Come per la popolazione udente, le competenze linguistiche sono individuali, ma dipendono anche da fattori come il momento della perdita dell'udito, la socializzazione e la biografia. Per i sordi, la lingua dei segni è anche una porta verso la lingua degli udenti: facilita l'accesso alla lingua parlata e scritta e la comprensione dei contenuti scritti o parlati. L'apprendimento e l'uso della lingua dei segni sono quindi una condizione importante per consentire ai sordi di farsi capire nel mondo degli udenti e partecipare alla vita sociale e culturale.

In Svizzera si utilizzano tre lingue dei segni locali: la Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS) nella Svizzera tedesca, la langue des signes française (LSF) nella Svizzera francese e la lingua italiana dei segni (LIS) nella Svizzera italiana. In tutte e tre le lingue esistono dialetti regionali. A ciò si aggiungono le lingue dei segni dei migranti, ad esempio quella tedesca. Non sono disponibili cifre esatte sul numero di utenti delle tre lingue dei segni svizzere. Si stima che in Svizzera le persone sorde dalla nascita siano 10 000, il che corrisponde allo 0,1 per cento circa della popolazione, mentre la comunità della lingua dei segni allargata comprende circa 20 000

² Cfr. Johanna Krapf, *Augenmenschen. Gehörlose erzählen aus ihrem Leben*, Zurigo 2015.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

persone, ossia il doppio³. Ne fanno parte ad esempio familiari che usano la lingua dei segni quale seconda lingua o figli udenti di genitori sordi (i cosiddetti «children of deaf adults» o CODA). Il 90 per cento circa dei bambini sordi dalla nascita è nato in un contesto familiare udente, mentre il 90 per cento dei figli di genitori sordi è udente.

In Svizzera si contano anche circa un milione di persone con un'ipoacusia da lieve a grave. Vi sono inoltre circa 57 000 persone affette da disabilità visiva e uditiva o sordocecità. La maggior parte di queste persone è orientata all'oralismo. Non è noto il numero di persone che utilizzano una forma tattile della lingua dei segni e dipendono dal sostegno di assistenti o interpreti appositamente formati⁴.

Per molto tempo, la società maggioritaria udente ha considerato la sordità esclusivamente come una forma di menomazione fisico-sensoriale, che nella quotidianità comunicativa diventa una disabilità. Dal punto di vista medico, la sordità è definita in primo luogo come perdita dell'udito. La capacità di capire la lingua è considerata come componente sociale supplementare. La sordità è definita a partire da un grado di perdita dell'udito del 100 per cento nell'audiogramma vocale o a partire da una soglia uditiva di 120 decibel. Si parla di ipoacusia al limite della sordità a partire da una soglia uditiva corretta di 90 decibel nella banda di frequenza tra 500 e 4000 hertz⁵. Benché la percezione di singoli suoni e rumori resti possibile, senza mezzi ausiliari in questi casi non è più possibile capire il linguaggio. Le definizioni mediche di sordità influenzano ancora molto il trattamento delle persone sorde o audiolese nei sistemi di protezione sociale. Con mezzi ausiliari come apparecchi acustici, impianti cocleari e provvedimenti pedagogico-terapeutici, si cerca di migliorare la comprensione della lingua parlata e le opportunità d'integrazione sociale e professionale.

Le persone colpite da perdita dell'udito utilizzano i termini di «sordo», «ipoudente» e «audioleso» in modo molto eterogeneo. La classificazione individuale è anzitutto una questione di identità personale. Le persone appartenenti alla comunità della lingua dei segni non sono necessariamente sorde in senso medico. Una parte di loro possiede un udito residuo e alcuni utilizzano anche apparecchi acustici. D'altro canto vi sono persone che hanno perso l'udito nel corso della vita e si muovono soprattutto

³ Le cifre si basano sulle stime della SGB-FSS; cfr. Federazione svizzera dei sordi, Factsheet: sordità e lingua dei segni: www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2016/03/20161010_SGB_Factsheet_it.pdf (ultima consultazione: 5.7.2021). La rilevazione strutturale dell'Ufficio federale di statistica censisce le lingue principali della popolazione. I partecipanti possono indicare fino a tre lingue principali. Su una popolazione residente a partire dai 15 anni di 6 967 815 persone, per il periodo 2015–2018 complessivamente 1621 persone hanno indicato una lingua dei segni quale lingua principale. 1124 vivevano nella Svizzera tedesca e 494 nella Svizzera francese; per le regioni di lingua italiana e romancia non sono disponibili dati. A causa del metodo di rilevazione e del basso numero di casi, i risultati presentano un alto grado di incertezza. Cfr. anche: Ufficio federale di statistica, Attualità UST, Demos 2/2019, Diversità e visibilità: www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/lingue-religioni/lingue.assetdetail.9586526.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

⁴ Informazione fornita il 17 dicembre 2020 dal Servizio specializzato per la sordocecità dell'Unione centrale svizzera per il bene dei ciechi. Cfr. anche la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Schneider Schüttel 19.4535 «Dove sono i bambini ipovedenti e ipoudenti o sordociechi?».

⁵ Cfr. Circolare sull'invalidità e la grande invalidità nell'assicurazione per l'invalidità (CIGI), stato 1° gennaio 2021, n. marg. 8056.1.

nel mondo degli udenti. In ultima analisi, il fattore determinante è l'appartenenza soggettiva alla comunità della lingua dei segni e alla sua cultura. Per i sordi, la sordità non è necessariamente un difetto o una menomazione. Si vedono piuttosto come parte di una minoranza linguistico-culturale, che però è strettamente legata alla differenza fisica. La lingua dei segni e la cultura dei sordi danno loro un senso di appartenenza e un'identità⁶.

2.2 Dalla repressione alla rivendicazione di un riconoscimento linguistico-culturale

Per molto tempo, la società maggioritaria udente ha svantaggiato ed emarginato le persone sorde o audiolese. Fino all'inizio dell'era moderna queste ultime erano considerate non educabili⁷. Le cose cambiarono soltanto con l'Illuminismo, quando l'educazione dei sordi venne promossa in tutta Europa. La formazione e l'integrazione dei «sordomuti», come erano chiamati all'epoca, divennero un importante obiettivo della politica sociale ed educativa.

I primi passi dell'educazione dei sordi in Svizzera risalgono alla fine del XVIII secolo. A partire dal 1800, in tutte le regioni del Paese sorsero scuole per sordi con convitto. Inizialmente l'insegnamento si basava su una combinazione di metodi che coinvolgevano la lingua dei segni e quella parlata. All'epoca vi erano anche docenti sordi. A partire dagli anni 1860 andò tuttavia affermandosi il «metodo tedesco», che puntava unicamente sulla lingua parlata. Il declassamento della lingua dei segni fu suggellato con il Congresso di Milano sull'educazione dei sordomuti del 1880. In tutta Europa, le scuole per sordi bandirono i segni dall'insegnamento, vietando ai bambini e agli adolescenti sordi di comunicare nella lingua dei segni. Per contro, cercavano di insegnare agli allievi sordi la lingua parlata⁸. Con un insegnamento intensivo dedicato al parlato, si voleva in un certo senso «strappare al mutismo» i bambini. La concentrazione sulla lingua parlata andò a lungo di pari passo con lo screditamento e la svalutazione della lingua dei segni. Fino alla metà del XX secolo, gli specialisti consideravano i segni una forma di comunicazione primitiva e inferiore. Anche le famiglie di origine dei bambini sordi erano spesso guardate con diffidenza.

A partire dagli anni 1960, la maggior parte delle scuole per sordi in Svizzera voltò lentamente le spalle al metodo imperniato unicamente sulla lingua parlata. Inizialmente i segni furono tollerati in cortile o durante il tempo libero. Più tardi si aggiunsero approcci bilingui o volti ad accompagnare il parlato all'asilo e durante le lezioni scolastiche. Singole scuole restarono tuttavia aggrappate agli standard oralisti fino agli anni 1990. Come rivelano indagini recenti, la concentrazione unilaterale sull'educazione oralista e l'adattamento forzato al mondo degli udenti hanno compromesso sensibilmente le opportunità educative e occupazionali dei sordi. Il rigorismo oralista e

⁶ Per esprimere questa appartenenza, in inglese si utilizza la parola «Deaf» scritta con la maiuscola oppure designazioni come «Deafhood» o «Sign Language People». Anche in francese la parola «Sourd(e)» può essere scritta con la maiuscola. Cfr. Harlan Lane, *Die Maske der Barmherzigkeit. Unterdrückung von Sprache und Kultur der Gehörlosengemeinschaft*, Amburgo 1994.

⁷ Per questa e le seguenti considerazioni, salvo altra indicazione: Rebecca Hesse, Alan Canonica, Mirjam Janett, Martin Lengwiler, Florian Rudin, *Aus erster Hand. Gehörlose, Gebärdensprache und Gehörlosenpädagogik in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*, Zurigo 2020.

⁸ Benno Caramore, *Die Gebärdensprache in der schweizerischen Gehörlosenpädagogik*, Amburgo 1990.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

pretese irrealistiche esigevano troppo sia dagli allievi sia dai docenti. L'ampio spazio occupato dall'educazione oralista nell'insegnamento era andato a scapito della formazione generale e delle opportunità di sviluppo professionale. A causa dei pregiudizi, le capacità degli adolescenti sordi erano sottovalutate ed erano imposti loro dei limiti nella scelta della professione. L'assicurazione per l'invalidità (AI), creata nel 1960, accentuò ulteriormente questa tendenza, essendo orientata a un'integrazione professionale rapida. Di conseguenza, i sordi sono rimasti sostanzialmente esclusi dall'espansione educativa a cui si è assistito dopo la Seconda Guerra mondiale. Gli ostacoli permangono tuttora soprattutto per l'accesso ai cicli di formazione terziaria⁹.

Nelle scuole con convitto, i bambini e gli adolescenti sordi e audiolesi erano anche vittime di violenza e abusi sessuali. Punizioni riservate ai «segnanti» e altre sanzioni, che erano anch'esse una conseguenza dell'imposizione della lingua parlata, fecero parte della quotidianità educativa fino agli anni 1960. Nei convitti, i bambini e gli adolescenti subivano anche abusi. Proprio a causa del loro svantaggio comunicativo, per le vittime era pressoché impossibile difendersi o chiedere aiuto. Se si ribellavano agli specialisti e alle autorità, nella peggiore delle ipotesi correvano il rischio di essere rinchiusi in un ospedale psichiatrico. Le giovani donne sorde che si sottraevano al controllo o avevano relazioni indesiderate erano sottoposte anche a sterilizzazione forzata¹⁰.

Negli ultimi anni, politica e opinione pubblica si sono occupate ampiamente dei lati problematici del sistema di sicurezza sociale svizzero. Con la legge federale del 30 settembre 2016 sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (RS 211.223.13), il Parlamento ha deciso una serie di provvedimenti volti a riconoscere e riparare l'ingiustizia inflitta alle vittime di tali misure e collocamenti. Se sono state oggetto di lesioni dell'integrità, anche le persone sorde o audiolese rientrano tra le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari e hanno diritto in particolare a un contributo di solidarietà. Probabilmente il grande pubblico è tuttavia consapevole soltanto in parte del fatto che le sofferenze e le ingiustizie subite dalle persone sorde o audiolese in passato sono anche una conseguenza della svalutazione della lingua dei segni.

Malgrado il loro carattere restrittivo, le scuole per sordi hanno svolto un ruolo importante nella diffusione della lingua dei segni. Sin dalla loro fondazione sono state uno dei pochi luoghi in cui i sordi entravano in contatto tra di loro e i bambini e gli adolescenti potevano comunicare con i segni, anche se di nascosto. Hanno svolto un ruolo per l'autoaffermazione dei sordi anche le «feste dei sordomuti» nazionali e le associazioni di sordi. Nel 1946 con la SGB-FSS è nata un'associazione nazionale mantello¹¹.

⁹ Hesse et al., op. cit., pagg. 74, 261.

¹⁰ Ibid.; Vera Blaser, Matthias Ruoss, «Gitter am Kopf und Loch im Herzen». Lebenswelten ehemaliger Schülerinnen und Schüler der Taubstummenanstalt St. Gallen, 1930er bis 1950er Jahre, in: Marion Schmidt, Anja Werner (ed.), Zwischen Fremdbestimmung und Autonomie. Neue Impulse zur Gehörlosengeschichte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld 2019, pagg. 83–119.

¹¹ Cfr. Barbara Häne, Katrin Müller, Anina Zahn, Zeichen setzen. 75 Jahre Schweizerischer Gehörlosenbund, Zurigo 2021; Michael Gebhard, Hören lernen – hörbehindert bleiben. Die Geschichte von Gehörlosen- und Schwerhörigenorganisationen in den letzten 200 Jahren, Baden

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Per lungo tempo, il rapporto tra le organizzazioni dei sordi e le associazioni di specialisti udenti è stato contraddistinto da dipendenze e tensioni. Negli anni 1980, la SGB-FSS ha iniziato ad adoperarsi con particolare vigore per il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni, nonché per la ricerca. Impulsi importanti sono giunti dal movimento internazionale dei sordi. Tra le prime rivendicazioni, formulate nel 1982 sotto forma di «Dieci tesi», figurava l'inclusione della lingua dei segni nell'insegnamento delle scuole per sordi. Contemporaneamente, la SGB-FSS ha cominciato a organizzare, con il sostegno dell'AI, corsi di lingua dei segni; sono nati anche primi cicli di formazione per interpreti e docenti di lingua dei segni. Nel 1985 è stata costituita la Fondazione Procom, che da allora offre servizi di interpretariato e di videocomunicazione per sordi. A metà degli anni 1980, le lingue dei segni svizzere hanno iniziato a essere oggetto anche di lavori scientifici¹². Parallelamente si sono sviluppate nuove forme di dialogo ed espressione culturale, come le giornate dei sordi, i forum dedicati alla comunicazione, il teatro con lingua dei segni, le pantomime o i Deaf Slam. Nel 1981 le emittenti televisive nazionali hanno iniziato a diffondere contributi in lingua dei segni e a creare un'offerta di trasmissioni sottotitolate¹³. Nei decenni successivi, l'espansione di Internet, e-mail, SMS e dei social media hanno ampliato ulteriormente le possibilità comunicative.

Il risveglio degli anni 1980 si è tradotto anche in rivendicazioni politiche. Nel 1993, in una petizione la SGB-FSS ha chiesto al Parlamento miglioramenti delle condizioni di vita dei sordi, nonché il riconoscimento delle lingue nazionali dei segni nel diritto federale¹⁴. Dopo aver sentito una delegazione di sordi, nel 1994 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) del Consiglio nazionale ha depositato un postulato, che chiedeva il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni al fine di integrare le persone sorde e audiolese¹⁵. Per quanto riguarda il riconoscimento giuridico, questo intervento non ha avuto effetti diretti. Ha però contribuito a sensibilizzare la politica sulle esigenze dei sordi. Nel 2000 il Consiglio federale si è pronunciato sul riconoscimento della lingua dei segni rilevando che, benché la Confederazione non riconosca la lingua dei segni quale lingua nazionale o ufficiale, riconosce però il diritto dei sordi alla promozione della lingua dei segni¹⁶. L'avamprogetto di legge sulle lingue del 2001 prevedeva una disposizione volta a promuovere le esigenze linguistico-comunicative delle persone con disabilità uditive o visive, che si rifaceva al po-

2007. Tra il 1987 e il 2006, l'associazione mantello disponeva di una struttura regionalizzata. Nel 2006 le tre sezioni si sono unite nella SGB-FSS.

¹² Viviane Alexandra Blatter, «Für die Sonderschulung beginnt mit der Einführung der IV eine völlig neue Epoche». *Entwicklungen der Deutschschweizer Gehörlosenpädagogik 1960–1991*, Universität Basel, Basilea 2018, lavoro di master non pubblicato; Penny Boyes Braem, Tobias Haug, Patty Shores, *Gebärdenspracharbeit in der Schweiz: Rückblick und Ausblick*, in: *Das Zeichen. Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser*, 90, 2012, pagg. 58–74.

¹³ La trasmissione «Sehen statt Hören» (SRF) è stata diffusa dal 1981 al 1998, le trasmissioni «Ecoutez-Voir» e «Signes» (RTS) sono diffuse dal 1982.

¹⁴ Petizione Federazione svizzera dei sordi 94.2027 «Anerkennung der Gebärdensprache», 18 giugno 1993.

¹⁵ Postulato CSEC-N 94.3227 «Gebärdensprache. Anerkennung», 27 maggio 1994; BU N 1994, pag. 1875 seg.; BU 1994 pag. 1349–1351.

¹⁶ Interrogazione ordinaria 00.1066 «Riconoscimento della lingua dei segni», risposta del Consiglio federale, 6 settembre 2000.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

stulato del 1994. Questa disposizione è stata infine inserita nella legge del 13 dicembre 2002 sui disabili (LDis; RS 151.3)¹⁷ su proposta della CSEC del Consiglio degli Stati.

Nel nuovo millennio, la comunità svizzera dei sordi ha iniziato a profilarsi maggiormente quale minoranza linguistico-sociale. Dopo essere stata a lungo considerata un «mezzo ausiliario» per apprendere la lingua parlata, la lingua dei segni è così diventata un elemento centrale di un'identità di gruppo specifica. Dopo poco tempo, la nuova consapevolezza è tuttavia stata rimessa in questione. Da un lato è aumentata la pressione all'integrazione scolastica in classi ordinarie e di conseguenza i bambini sordi sono stati sempre più spesso scolarizzati in un contesto udente. Dall'altro la rapida diffusione degli impianti cocleari (IC) ha rafforzato la focalizzazione sulla lingua parlata. Nel 2006, all'80 per cento dei bambini nati sordi era già stato impiantato un IC. Oggi questa percentuale è ancora più alta, e di molto. Sono così scoppiati nuovi conflitti tra gli specialisti udenti, le associazioni di genitori e le organizzazioni dei sordi, che con il passare del tempo si sono tuttavia indeboliti¹⁸. Ad imporsi come modello appropriato è stato infine l'approccio della bilingualità, ossia della promozione contemporanea, nei bambini e negli adolescenti, della lingua dei segni e della lingua parlata e/o scritta¹⁹. Oggi è incontestato che una promozione bilingue rappresenta la chiave non soltanto per l'inclusione sociale, ma anche per il benessere e il rafforzamento della resilienza dei sordi. Garantisce a questi ultimi la possibilità sia di far parte della loro comunità sia di partecipare alla società maggioritaria udente. Gli esperti consultati nell'ambito del presente rapporto concordano nel sostenere che difficilmente la diffusione degli impianti cocleari tra i bambini frenerà la tendenza verso forme d'insegnamento bilingui.

Oggi i sordi svizzeri e le loro organizzazioni s'impegnano attivamente per le pari opportunità e la piena partecipazione alla vita sociale e politica. Sottolineano l'importanza della lingua dei segni per l'identità individuale e collettiva. Sullo sfondo della decennale storia di repressione, il riconoscimento delle lingue nazionali dei segni rappresenta per loro una garanzia del diritto di apprendere e mantenere la propria lingua, nonché un rafforzamento come minoranza linguistico-culturale. Al tempo stesso, è per loro un fattore chiave per l'inclusione e un miglioramento della qualità di vita. Per questo motivo, molti sordi si aspettano che un riconoscimento vada di pari passo con miglioramenti concreti – ad esempio dell'accesso alla formazione e al mercato del lavoro o del finanziamento dei servizi d'interpretariato²⁰.

¹⁷ Cfr. l'avamprogetto di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche [2001], art. 20; Paritätische Arbeitsgruppe Sprachengesetz Bund und Kantone, Erläuterungen zur Entstehung und Bedeutung des Vorentwurfs für ein Sprachengesetz (SpG), 29 marzo 2001, pagg. 19, 33 seg.; Ständerat Protokoll Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, 13/14 agosto 2001, pag. 31 seg. (00.094)

¹⁸ Braem, Haug, Shores, op. cit.

¹⁹ François Grosjean, The right of deaf children to grow up bilingual (2001): www.francoisgrosjean.ch/the_right_en.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

²⁰ Cfr. la panoramica nel rapporto della SGB-FSS «Parallelbericht des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS über die Situation von Menschen mit einer Hörbehinderung» del 22 febbraio 2018: www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/06/sgb-fss_Parallelbericht-d.pdf (ultima consultazione: 5.7.2021).

3 Evoluzione internazionale

3.1 Tendenze generali

Negli ultimi anni, molti Stati hanno riconosciuto giuridicamente una o più lingue dei segni. Il riconoscimento della lingua dei segni è stato discusso anche nel quadro di accordi internazionali. Un importante motore di questa evoluzione sono le comunità nazionali dei sordi, che si profilano sempre più come minoranze linguistico-culturali rivendicando i pertinenti diritti.

Aspetti legati alla lingua dei segni sono stati discussi a lungo nel contesto internazionale in relazione alle pari opportunità delle persone con disabilità. La tradizionale identificazione della sordità con la disabilità rispecchiava anche gli schemi di pensiero del movimento dei disabili udenti. La comunità dei sordi è riuscita soltanto recentemente a far valere maggiormente la propria immagine di sé. Gli ultimi progetti di ricerca sul riconoscimento delle lingue dei segni evidenziano che la situazione dei sordi presenta punti in comune sia con la situazione delle persone con disabilità sia con quella delle altre minoranze linguistiche. Nella vita di tutti i giorni, i sordi devono far fronte a ostacoli e svantaggi, che rendono difficile l'accesso alla società maggioritaria udente. Questo li accomuna alle persone con disabilità. Quali esponenti di una minoranza linguistico-culturale rivendicano tuttavia anche il diritto alla protezione e alla promozione della propria lingua e della propria cultura e il diritto all'istruzione nella propria lingua²¹.

La concorrenza tra le due dimensioni politiche, quella a favore dei disabili e quella a favore delle minoranze, si riflette negli approcci adottati dai singoli Stati nel riconoscimento della lingua dei segni. Vi sono Stati che riconoscono *esplicitamente* come lingue la o le lingue dei segni. In genere il riconoscimento è garantito nell'ambito della legislazione sulle lingue, in parte assieme al riconoscimento di altre lingue minoritarie. Vi può rientrare, ma non necessariamente, anche il riconoscimento quale lingua d'insegnamento. Altri Stati tengono *implicitamente* conto della o delle lingue dei segni nel quadro della legislazione sui disabili o sulle assicurazioni sociali. È il caso ad esempio quando le autorità sono tenute a rendere le informazioni accessibili nella lingua dei segni o quando sono assunti i costi degli interpreti. Un'analisi più attenta rivela tuttavia che la linea di confine tra questi due approcci non è sempre netta²².

3.2 Sforzi di riconoscimento a livello internazionale

Nel nuovo millennio, la questione del riconoscimento della lingua dei segni è stata sollevata anche nel quadro di accordi multinazionali sui diritti umani. Offrono prospettive agli sforzi di riconoscimento fatti dai sordi soprattutto la CDPD nonché, in parte, gli accordi del Consiglio d'Europa sulla protezione della lingua e della cultura delle minoranze.

²¹ Maartje De Meulder, Joseph J. Murray, Battering their bread on both sides? The recognition of sign languages and the aspirations of deaf communities, in: *Language Problems & Language Planning*, 41, 2017, pagg. 136–158; Anne C. Uhlig, *Ethnographie der Gehörlosen. Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft*, Bielefeld 2012, pag. 363.

²² Maartje De Meulder, The Legal Recognition of Sign Languages, in: *Sign Languages Studies*, 15, 2015, pagg. 498–506.

3.2.1 Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 13 dicembre 2006 e ratificata dalla Svizzera nel 2014 (RS 0.109). Oggi conta 175 Stati parte. La CDPD è il primo accordo internazionale dedicato ai diritti delle persone con disabilità. La convenzione riconosce la disabilità come parte della diversità umana e si distanzia dalle visioni improntate al concetto di deficit. La CDPD è al contempo il primo e finora unico accordo internazionale che chiede espressamente agli Stati parte di riconoscere e promuovere la lingua dei segni. La Federazione mondiale dei sordi ha partecipato alla sua elaborazione e la sostiene espressamente²³.

La CDPD contiene un ampio catalogo di principi e obblighi degli Stati parte, che il presente rapporto non affronta in dettaglio²⁴. Tutti gli obblighi riguardano anche le persone sorde o audiolese. In vari punti, la convenzione tratta inoltre in modo specifico la comunicazione mediante la lingua dei segni. La CDPD prevede un divieto generale di discriminazione (art. 5) e chiede agli Stati parte la parità di trattamento tra lingua parlata e lingua dei segni (art. 2). A ciò si aggiungono obblighi volti a garantire pari accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 9) e concernenti l'accettazione e la facilitazione dell'uso della lingua dei segni nei rapporti con le autorità (art. 21). Un altro ambito riguarda l'obbligo di agevolare l'apprendimento della lingua dei segni e di promuovere l'identità linguistica dei sordi. Vi rientra anche la garanzia dell'accesso all'educazione nella lingua dei segni e l'assunzione di docenti che conoscano la lingua dei segni (art. 24). In vari punti, la CDPD chiede inoltre agli Stati parte di riconoscere e promuovere la lingua dei segni e la cultura dei sordi (art. 21 lett. e e 30 cpv. 4).

La CDPD contiene perlopiù disposizioni programmatiche, ossia obiettivi, che gli Stati parte devono realizzare progressivamente nell'ambito delle loro possibilità. Ciò vale anche per il riconoscimento della o delle lingue dei segni in senso stretto. L'obbligo di accettare e facilitare l'uso della lingua dei segni (art. 21) e il diritto delle persone con disabilità al riconoscimento e al sostegno della loro identità culturale e linguistica specifica, comprese la lingua dei segni e la cultura dei sordi (art. 30 cpv. 4) sono formulati in termini generici. Gli Stati parte dispongono quindi di un ampio margine di manovra per stabilire in dettaglio le modalità di riconoscimento e i loro effetti.

²³ World Federation of the Deaf, Complementary or diametrically opposed: Situation Deaf Communities within «disability» vs. «cultural and linguistic minority» constructs: Position Paper: wfdeaf.org/news/resources/wfd-position-paper-complementary-diametrically-opposed-situating-deaf-communities-within-disability-vs-cultural-linguistic-minority-constructs/ (ultima consultazione: 5.7.2021).

²⁴ Cfr. messaggio del 19 dicembre 2012 concernente l'approvazione della Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (FF 2013 575); primo rapporto del Governo svizzero, del 29 giugno 2016, sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità: www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/diritto/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

3.2.2 Accordi del Consiglio d'Europa

Vari accordi del Consiglio d'Europa mirano a proteggere e a promuovere le minoranze nazionali o le lingue minoritarie, senza tuttavia menzionare espressamente la lingua dei segni o la comunità dei sordi.

La *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (RS 0.441.1), conclusa il 1° febbraio 1995, mira a proteggere i diritti e le libertà delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Vi rientrano in particolare la protezione contro la discriminazione (art. 4), la promozione delle condizioni necessarie per conservare e sviluppare la cultura (art. 5), la garanzia della libertà di lingua (art. 10), nonché la promozione della conoscenza della cultura delle minoranze nazionali riconosciute in materia di educazione e ricerca (art. 12). È menzionato espressamente il diritto di apprendere la lingua della propria minoranza (art. 14). L'accordo si concentra sulla protezione dei diritti individuali delle persone appartenenti a minoranze nazionali (e non di una comunità linguistica in quanto tale)²⁵. Per verificare l'attuazione è previsto un monitoraggio periodico sotto forma di rapporti degli Stati parte.

L'accordo non contiene una definizione di minoranza nazionale. Nel ratificare la convenzione, la Svizzera ha pertanto formulato una «dichiarazione interpretativa», in cui precisa di proteggere sul suo territorio i gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, che sono di nazionalità svizzera, mantengono legami di lunga data, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua. A oggi in Svizzera sono riconosciute come minoranze nazionali le minoranze linguistiche nazionali, i membri della comunità ebraica, nonché gli jenisch e i sinti/manouches svizzeri.

I principali obiettivi della *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* (RS 0.441.2), conclusa il 5 novembre 1992, sono di natura linguistica e culturale. L'obiettivo principale consiste nella salvaguardia e nella promozione della pluralità linguistica quale elemento fondamentale della vita culturale europea. La Carta si basa su una serie di obiettivi e principi, che mirano al riconoscimento e alla promozione delle lingue regionali o minoritarie riconosciute (parte II). Gli Stati parte s'impegnano inoltre ad adottare una serie di misure di promozione in materia di istruzione, giustizia, amministrazione, media, cultura ed economia (parte III). Anche la Carta prevede un monitoraggio sotto forma di rapporto periodico degli Stati parte.

La Svizzera, che ha ratificato la Carta nel 1997, riconosce quali lingue regionali o minoritarie le quattro lingue nazionali nelle regioni in cui sono in minoranza, l'italiano e il romancio come lingue ufficiali meno diffuse nonché lo yiddish e lo jenisch quali lingue

²⁵ Analogamente, l'articolo 27 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II; RS 0.103.2) stabilisce che le persone appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche non possono essere private del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

non territoriali²⁶. Nell'ambito del rapporto nazionale, nel 2018 sono inoltre state riconosciute quali lingue minoritarie a sé il francoprovenzale e il franc-comtois²⁷.

A oggi, nessuno Stato parte ha riconosciuto una o più lingue dei segni nell'ambito della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali o della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Dall'inizio del millennio, il Consiglio d'Europa si è tuttavia occupato ripetutamente del riconoscimento delle lingue europee dei segni. Nel 2005, nel 2008 e nel 2019, sotto la sua egida sono stati pubblicati rapporti di ricerca contenenti anche raccomandazioni sulla promozione delle lingue dei segni²⁸. Il Centro europeo di lingue moderne di Graz, cofinanziato dal Consiglio d'Europa, ha inoltre realizzato vari progetti di ricerca e organizzato ripetutamente convegni dedicati alla ricerca sulla lingua dei segni.

Nel 2001, nel 2003 e nel 2018, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato raccomandazioni concernenti il riconoscimento e la promozione delle lingue dei segni nell'ambito della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie²⁹. Il Comitato dei ministri non ha tuttavia dato seguito alla raccomandazione del 2003 di completare la Carta con un protocollo aggiuntivo concernente l'inclusione delle lingue dei segni. Ha invece dato la priorità agli sforzi per il miglioramento dell'accessibilità³⁰. In risposta a un altro intervento, nel 2019 il Comitato dei ministri ha dichiarato che la protezione delle lingue dei segni non rientra nello scopo originale della Carta e di conseguenza nemmeno nel mandato del comitato consultivo³¹. Attualmente, un'attuazione rapida nel quadro di un protocollo aggiuntivo sarebbe probabilmente piuttosto complicata, anche per motivi finanziari. Per ora la Finlandia è l'unico Stato parte a essersi avvalso della possibilità di fare il punto sullo stato del riconoscimento e della promozione della lingua dei segni nel rapporto periodico degli Stati sull'attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

3.3 Stato del riconoscimento a livello di singoli Stati

Negli ultimi anni, il riconoscimento giuridico della lingua dei segni ha fatto progressi a livello di singoli Stati. Secondo un'analisi condotta nel 2019, 33 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa riconoscono una o più lingue dei segni a livello costituzionale o legislativo. Tra di essi figurano tutti gli Stati membri dell'Unione europea ad eccezione dei Paesi Bassi e dell'Italia. Tra gli Stati che non riconoscono ufficialmente le

²⁶ Messaggio del 25 novembre 1996 concernente la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (FF 1997 1053, n. 255); Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Secondo rapporto della Svizzera, Berna 2002, pag. 12 seg.

²⁷ Rapporto periodico sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Settimo rapporto della Svizzera, 7 dicembre 2018, pag. 12 seg.

²⁸ Eeva Tupi, Sign Language Rights in the Framework of the Council of Europe and its Member States, Publication of the Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2019; Verena Krausneker, The protection and promotion of sign languages and the rights of their users in Council of Europe member states: needs analysis, Strasburgo 2009; Nina Timmermans, The Status of Sign Languages in Europe, Strasburgo 2005.

²⁹ Cfr. le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1492 (2001), 1598 (2003) e 2143 (2018).

³⁰ Risposta del Consiglio dei ministri alla raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 1598 (2003).

³¹ Protecting and promoting sign languages in Europe. Parliamentary Assembly Recommendation 2143 (2018), CM/AS(2019)Rec2143-final.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

proprie lingue dei segni, lo studio classifica anche la Svizzera³². Il Parlamento europeo ha adottato risoluzioni non vincolanti concernenti la promozione della lingua dei segni già nel 1988 e nel 1998³³. Anche Stati extraeuropei, come la Nuova Zelanda, riconoscono le lingue dei segni locali. Negli Stati Uniti, pur non essendo riconosciuta a livello federale, l'American Sign Language è riconosciuta nella maggior parte degli Stati³⁴.

Secondo un'indagine relativa alla legislazione sull'istruzione, condotta nel 2017, 25 dei 39 Stati europei considerati dispongono di atti o programmi ad hoc per l'insegnamento bilingue. Nove Stati disciplinano la formazione e il perfezionamento dei docenti di lingua dei segni e cinque riconoscono il diritto a servizi di traduzione nella scuola dell'obbligo. In generale si constata che gli Stati che riconoscono giuridicamente la lingua dei segni prevedono misure anche nel settore dell'istruzione³⁵.

Le forme e le modalità del riconoscimento e gli effetti giuridici e concreti che ne derivano si distinguono tuttavia notevolmente da un Paese all'altro. Ciò riguarda non solo gli approcci (cfr. n. 3.1), ma anche i livelli e le forme di disciplinamento. Sono pochi gli Stati che riconoscono la o le proprie lingue dei segni a livello costituzionale (in Europa l'Austria, la Finlandia, l'Ungheria e il Portogallo). In generale il riconoscimento passa per la legislazione sulle lingue o sui disabili. Singoli Stati hanno adottato leggi sulla lingua dei segni ad hoc. L'ampio ventaglio di varianti non facilita i confronti tra le varie soluzioni. Gli atti si distinguono infatti considerevolmente a livello di posizione nell'ordinamento giuridico e linguistico, nonché a livello degli effetti concreti. Per una valutazione fondata bisognerebbe quindi fare un'analisi di diritto comparato del collocamento degli atti nella legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale e istruzione.

Per tracciare una panoramica a grandi linee della situazione attuale dei singoli Stati è proposta nel seguito una breve analisi dell'evoluzione in alcuni Paesi. Sono stati considerati gli Stati confinanti con la Svizzera come pure alcuni Stati che potrebbero assumere particolare rilievo come termini di paragone. L'accento è posto sullo statuto di riconoscimento della o delle lingue dei segni, mentre gli aspetti giuridici in materia di sicurezza sociale e istruzione sono considerati soltanto isolatamente.

- *Germania*: la legge fondamentale della Repubblica federale tedesca non si pronuncia sulla lingua di Stato. La lingua ufficiale è disciplinata a livello di diritto amministrativo. La lingua dei segni tedesca (DGS) è riconosciuta quale lingua a sé all'articolo 6 della legge sui disabili (Gesetz über die Gleichstellung

³² Tupi, op. cit.

³³ Resolutions on Sign Languages for the Deaf, 17 giugno 1988 (OJ C 187, 18.7.1988, pag. 236) e 18 novembre 1998 (OJ C 379, 07/12/1998 P. 0066), cfr. Mark Wheatley, Annika Pabsch, Sign Language Legislation in the European Union, 2ª edizione, Bruxelles 2012, pag. 31 seg.

³⁴ Rachel L. McKee, Victoria Manning, Implementing Recognition in New Zealand Sign Language: 2006–2018, in: Rachel L. McKee, Maartje De Meulder, Joseph J. Murray (ed.), The Legal Recognition of Sign Languages. Advocacy and Outcome Around the World, Blue Ridge Summit PA 2019, pagg. 224–237; Joseph J. Murray, American Sign Language Legislation in the USA, in: ibid., pagg. 119–128.

³⁵ Verena Krausneker, Dominik Garber, Mireille Audeoud, Claudia Becker, Darina Tarcsiová, Legal Foundations Supporting the Use of Sign Languages in Schools in Europe, in: Katja Reuter, UNCRPD Implementation in Europe – A Deaf Perspective. Article 24, Bruxelles 2017, pagg. 68–85.

von Menschen mit Behinderungen) dal 2002. Sono riconosciuti come forma di comunicazione della lingua tedesca anche i segni che accompagnano la lingua parlata. Le persone con disabilità uditive o disturbi del linguaggio hanno diritto a usare la DGS, segni che accompagnano la lingua parlata o altri mezzi di comunicazione adeguati. I sordi hanno diritto a un interprete gratuito nei contatti con le autorità. Questo diritto è precisato nella legislazione sulla sicurezza sociale. Anche le leggi sull'istruzione dei länder prevedono diritti a mezzi ausiliari per la comunicazione e la traduzione. Cinque länder hanno adottato programmi per l'insegnamento in lingua dei segni³⁶.

- *Austria*: secondo la costituzione (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG), la lingua di Stato è il tedesco. Sono fatti salvi i diritti delle minoranze linguistiche (territoriali) riconosciute (gruppi etnici). La B-VG riconosce la lingua dei segni austriaca (ÖGS) quale lingua a sé dal 2005. La modifica costituzionale è stata adottata assieme alla legge sui disabili. Il riconoscimento della ÖGS è subordinato a una riserva legale e non produce effetti giuridici diretti. Di fatto, la promozione della lingua dei segni era iniziata già prima della modifica costituzionale. È dagli anni 1990 che sono offerti servizi di interpretariato e che informazioni e trasmissioni televisive sono rese accessibili anche ai sordi. Dal 1998 la ÖGS può essere utilizzata in tribunale. Nel 2014 il Parlamento ha respinto la proposta di introdurre la ÖGS come lingua d'insegnamento. Dal 2021 è tuttavia disponibile un piano di studio per l'insegnamento in ÖGS di tutte le materie a tutti i livelli scolastici³⁷.
- *Francia*: la costituzione designa il francese quale lingua della repubblica. Le lingue regionali godono di una certa protezione dagli anni 1950. In questo contesto assume rilievo soprattutto la legislazione sulla sicurezza sociale e l'istruzione. La legge del 1991 sulla salute pubblica e le assicurazioni sociali (loi n° 91-73 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales) ha introdotto la scelta tra insegnamento bilingue e insegnamento orale, senza tuttavia produrre particolari effetti. La legge del 2005 sui disabili (loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) riconosce, in combinato disposto con la

³⁶ Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vom 27. April 2002 (Bundesgesetzesblatt I, pag. 1467): § 6 Gebärdensprache und andere Kommunikationshilfen: «(1) Die Deutsche Gebärdensprache ist als eigenständige Sprache anerkannt. (2) Lautsprachbegleitende Gebärden sind als Kommunikationsform der deutschen Sprache anerkannt. (3) Hörbehinderte Menschen (Gehörlose, Ertaubte und Schwerhörige) und sprachbehinderte Menschen haben nach Massgabe der einschlägigen Gesetze das Recht, die Deutsche Gebärdensprache oder lautsprachbegleitende Gebärden zu verwenden. Soweit sie sich nicht in Deutscher Gebärdensprache oder mit lautsprachbegleitenden Gebärden verständigen, haben sie nach Massgabe der einschlägigen Gesetze das Recht, andere geeignete Kommunikationshilfen zu verwenden». Cfr. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (ed.), Rechtliche Stellung der Gebärdensprache in den europäischen Staaten (Sachstand WD 10 – 3000 – 002/20), Berlino 2020, pag. 28 seg.; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer et al. (Drucksache des Deutschen Bundestags 19/1660); De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School: map-designbilingual.univie.ac.at/le-gal.php?l=de (ultima consultazione: 5.7.2021).

³⁷ Franz Dotter, Helene Jarmer, Lukas Huber, Die Relikte von Oralismus und Behindertendiskriminierung in Österreich, in: Schmidt, Werner, op. cit., pag. 373–421; Franz Dotter, Verena Krausneker, Helene Jarmer, Lukas Huber, Austrian Sign Language: Recognition Achieved but Discrimination Continues, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 209–223.

legge sull'istruzione (Code de l'éducation 312-9-1), la lingua dei segni francese (LSF) come lingua a sé («une langue à part entière»). Gli allievi sordi hanno il diritto di scegliere la LSF come lingua d'insegnamento. Entro il 2009 sono stati elaborati piani di studio per l'insegnamento in lingua dei segni a tutti i livelli scolastici. La legge del 2005 sulla parità sancisce inoltre il diritto di avvalersi gratuitamente di mezzi ausiliari per la comunicazione o servizi di interpretariato in tribunale, per l'esame di guida e nei contatti con le autorità. Sono inoltre previste la promozione della diffusione della LSF nell'amministrazione e l'introduzione di un numero telefonico di emergenza per i sordi³⁸.

- *Italia*: la costituzione non menziona alcuna lingua nazionale o ufficiale, ma garantisce i diritti delle minoranze (linguistiche). La lingua ufficiale è disciplinata a livello di legge. La legge-quadro 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate autorizza a usare la lingua italiana dei segni (LIS) nell'insegnamento o nei contatti con le autorità. Nel 2012 e nel 2018, due tentativi di far riconoscere la LIS quale lingua minoritaria non hanno superato lo scoglio del Parlamento. Oltre a una dichiarazione di riconoscimento, la proposta del 2018 conteneva anche disposizioni sulla prevenzione e la riabilitazione, nonché sulla promozione dell'accessibilità e dell'accesso a servizi di assistenza e interpretariato. La promulganda legge avrebbe dovuto essere attuata senza incidere sul bilancio. Parallelamente al processo politico a livello nazionale, negli ultimi anni vari governi regionali hanno riconosciuto la LIS negli ambiti di loro competenza³⁹.
- *Belgio*: le lingue nazionali sono il francese, l'olandese e il tedesco. Le tre comunità sono organizzate in base al principio di territorialità, ad eccezione della regione della capitale. In Belgio si usano due lingue dei segni: quella del Belgio francofono (LSFB) e quella fiamminga (VGT). Nella regione di lingua tedesca si usa la LSFB con visemi tedeschi. Dagli anni 1990 sono disponibili interpreti e corsi di lingua in entrambe le lingue. La LSFB e la VGT sono riconosciute a livello di decreto dai Parlamenti delle comunità di appartenenza rispettivamente dal 2003 e dal 2006. Vi è una commissione consultiva per ogni comunità linguistica. I decreti del 2003 e del 2006 prevedono inoltre una serie di misure di promozione nell'ambito dei bilanci (compresi ricerca, promozione di progetti, finanziamento di un centro linguistico). Con il decreto del 2003 sono state introdotte forme d'insegnamento bilingue in LSFB. Dal 2009 vi sono piani di studio per vari livelli scolastici. In singole scuole è insegnata anche la VGT⁴⁰.

³⁸ Loi du 11 février 2005 n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 75–78 www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000809647/2020-09-23/ (ultima consultazione: 5.7.2021); Yann Cantin, Florence Encrevé, Marie-Thérèse L'Huillier, The Societal and Political Recognition of French Sign Language (LSF) in France: 1970–2018, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 145–158; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School: map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de (ultima consultazione: 5.7.2021).

³⁹ Carlo Geraci, Humberto Insolera, The «Language Issue»: The Struggle and Path to the Recognition of LIS, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 176–190.

⁴⁰ Maartje De Meulder, Thierry Hasenne, A Belgian Compromise? Recognising French-Belgian Sign Language and Flemish Sign Language, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 284– 21/51

- *Gran Bretagna (Scozia)*: in base al diritto consuetudinario, la lingua nazionale del Regno Unito è l'inglese britannico. Le lingue minoritarie gallese e gaelico sono riconosciute giuridicamente rispettivamente dal 1993 e dal 2015. La legge del 2010 sui disabili (Equality Act 2010) contempla varie misure volte a migliorare l'accessibilità (p. es. l'accesso a servizi di interpretariato). Dopo il fallimento di vari tentativi di far riconoscere la lingua dei segni britannica (BSL) nel Parlamento di Westminster, nel 2015 il Parlamento scozzese ha adottato una legge sulla lingua dei segni (British Sign Language Scotland Act 2015). Pur non contenendo una formula di riconoscimento esplicita e non prevedendo fondi supplementari, la legge obbliga il Governo a promuovere la BSL e a facilitarne l'uso. È prevista l'elaborazione di un piano d'azione nazionale, che sarà attuato sull'arco di sei anni in cooperazione con la comunità dei sordi. Le istituzioni statali sono inoltre tenute a elaborare propri piani d'azione. Il primo piano d'azione nazionale (2017–2023) prevede tra l'altro miglioramenti dell'accesso alle informazioni ufficiali, la promozione del sostegno alla prima infanzia, il sostegno dei giovani sordi durante la formazione, nonché la promozione della partecipazione politica. La BSL non è riconosciuta giuridicamente quale lingua d'insegnamento. È stato tuttavia elaborato un piano di studio per bambini sordi applicabile nell'intero Regno Unito⁴¹.
- *Islanda*: l'Islanda dispone di una legislazione sulle lingue dal 2011. La lingua dei segni islandese (ITM), usata da 1000–1500 persone, è ammessa nelle scuole speciali quale prima lingua dei bambini sordi già dal 1999. Secondo la legge 61/2011 sullo statuto della lingua e della lingua dei segni islandesi, la lingua nazionale e ufficiale è l'islandese. La ITM è riconosciuta quale prima lingua dei sordi (come la scrittura Braille per le persone ipovedenti). Ogni persona che ha bisogno della lingua dei segni ha diritto ad apprendere e usare la ITM. La legge del 2011 obbliga il Governo a promuovere la diffusione e l'apprendimento della lingua, nonché la cultura e l'istruzione dei sordi. In tribunale è previsto il diritto a un interprete. I servizi statali devono inoltre essere resi accessibili nella ITM. Non è previsto un bilancio per l'attuazione della legge⁴².

3.4 Conclusione

Come mostra questa panoramica, dall'inizio del millennio si delinea una chiara tendenza verso un riconoscimento esplicito della o delle lingue dei segni. L'obiettivo di un riconoscimento formale va sempre più spesso di pari passo con la rivendicazione

300; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School: map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de (ultima consultazione: 5.7.2021).

⁴¹ British Sign Language (Scotland) Act 2015: www.legislation.gov.uk/asp/2015/11/contents (ultima consultazione: 5.7.2021); Lillian Lawson, Franke McLean, Rachel O'Neill, Rob Wilks, Recognising British Sign Language in Scotland, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 67–81; De-Sign Bilingual. Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School: map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de (ultima consultazione: 5.7.2021).

⁴² No. 61/2011 Act on the Status of the Icelandic language and Icelandic Sign language, 7th June 2011: www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettir2015/Thyding-log-um-stodu-islenskrar-tungu-og-islensks-taknmals-desember-2015.pdf (ultima consultazione: 5.7.2021); Valgerdur Stefánsdóttir, Ari Páll Kristinsson, Júlía G. Hreinsdóttir, The Legal Recognition of Icelandic Sign Language: Meeting Deaf People's Expectations, in: McKee, De Meulder, Murray, op. cit., pagg. 238–253.

di diritti concreti. Negli ultimi 20 anni, la maggior parte degli Stati europei ha riconosciuto giuridicamente, in una forma o nell'altra, la o le lingue dei segni locali. Ciò vale anche per Paesi plurilingue con più lingue dei segni regionali. In genere il riconoscimento è stato il frutto di una pressione politica esercitata dalle organizzazioni dei sordi. Sancendo l'obbligo di riconoscere e promuovere l'identità linguistica e culturale della comunità dei sordi, la CDPD ha accelerato questa evoluzione.

Se si analizza più da vicino la situazione, emerge un quadro differenziato. È evidente che non esiste un'interpretazione unitaria del concetto di riconoscimento. Inoltre, non è sempre chiaro quale statuto e quali diritti siano associati esattamente al riconoscimento. Le forme giuridiche sono il risultato di processi politici e in parte influenzate dalle tradizioni istituzionali dei singoli Stati. Si trovano formule di riconoscimento a livello costituzionale, legislativo o anche nelle disposizioni legislative sui disabili o l'istruzione. Le differenze riguardano non soltanto la forma, bensì anche gli effetti. La maggior parte degli Stati ha da tempo adottato misure sociali per agevolare alle persone sorde o audiolese l'accesso alla società degli udenti. Per portare alla luce i diritti supplementari garantiti da un riconoscimento esplicito è spesso necessaria un'analisi approfondita.

L'evoluzione nei Paesi considerati mostra che un riconoscimento giuridico è spesso anzitutto un atto dichiaratorio. Se sia anche fonte di miglioramenti effettivi, in particolare nel settore dell'istruzione, dipende dalla volontà politica di attuarlo, dall'emanazione di disposizioni esecutive efficaci e dalle risorse disponibili. L'esperienza insegna che a tal fine sono spesso necessari sforzi politici supplementari da parte della comunità dei sordi. Il valore aggiunto per il gruppo target è tangibile soprattutto negli Stati che associano l'atto del riconoscimento a strumenti di attuazione a carattere partecipativo. Questo richiede l'istituzione di organi consultivi o l'elaborazione di piani d'azione. Il confronto tra i Paesi mostra però anche che, per la comunità dei sordi, il riconoscimento giuridico della lingua dei segni ha di per sé una forte valenza simbolica, soprattutto alla luce della lunga storia di repressione. È il simbolo del riconoscimento e dell'apprezzamento della propria identità e della partecipazione a pieno titolo a una società eterogenea.

4 Misure e approcci di sviluppo

Anche se oggi a livello federale le tre lingue dei segni svizzere non sono riconosciute esplicitamente, la Confederazione e i Cantoni hanno adottato numerose misure per promuoverne l'uso. Si può quindi tranquillamente parlare di un riconoscimento implicito, che esprime un apprezzamento di fondo della lingua e della cultura dei sordi. Questo capitolo traccia anzitutto una panoramica degli approcci adottati finora in materia di sordità e lingua dei segni e spiega come il rapporto «Politica in favore delle persone disabili» pubblicato dal Consiglio federale nel 2018 includa e sviluppi ulteriormente tali approcci. Successivamente si sofferma su alcuni campi tematici.

4.1 Approcci adottati finora e ulteriore sviluppo nel quadro della politica del Consiglio federale in favore delle persone disabili

Finora la politica federale in materia di sordità e lingua dei segni era contraddistinta soprattutto da due approcci:

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

- il primo, improntato al diritto delle assicurazioni sociali, considera la sordità in primo luogo un deficit che va compensato mediante provvedimenti medici e professionali, mezzi ausiliari o servizi di terzi;
- il secondo, imperniato sulle pari opportunità, considera la sordità dal punto di vista degli svantaggi che questa comporta da parte della società (udente). Questo approccio ruota attorno alle pari opportunità nell'accesso alla società. Gli ostacoli all'accesso alle informazioni, all'istruzione o al mercato del lavoro vanno eliminati con misure adeguate. Il significato della lingua dei segni per l'identità dei sordi slitta in secondo piano.

Storicamente, per molto tempo l'approccio dominante è stato il primo. In questo contesto ha svolto e svolge un ruolo determinante l'AI, i cui provvedimenti volti a migliorare la partecipazione sociale sono impostati sulla situazione lavorativa individuale dei singoli. Con il passare del tempo, questo approccio è stato completato con il secondo, che punta maggiormente su miglioramenti delle condizioni quadro sociali, nonché sull'eliminazione delle discriminazioni e degli ostacoli. Vanno in questa direzione sia la LDis sia, a livello internazionale, la CDPD.

I sordi rientrano nella definizione di disabili di cui all'articolo 2 capoverso 1 LDis, anche se ciò non corrisponde o corrisponde soltanto in parte all'immagine che hanno di sé. Se una persona è svantaggiata dalla sordità, ad esempio nell'accesso a informazioni e servizi, sono quindi applicabili le disposizioni della legge. Come illustrato in dettaglio qui di seguito, la LDis stabilisce condizioni quadro fondamentali per migliorare l'accessibilità a importanti ambiti sociali per le persone con disabilità.

Con il rapporto «Politica in favore delle persone disabili» del 2018, il Consiglio federale ha compiuto un altro passo per riaffermare la politica concernente le persone con disabilità quale compito trasversale e di coordinamento in tutti gli ambiti di tutti i livelli istituzionali e per promuovere ulteriormente le pari opportunità delle persone con disabilità in campi d'azione prioritari. Il rapporto traccia una panoramica della situazione attuale, l'evoluzione in corso e le sfide future e illustra le priorità per i prossimi anni⁴³.

Con le priorità «Pari opportunità e lavoro», «Vita autodeterminata» e «Abbattimento delle barriere e digitalizzazione» menzionate nel rapporto, il Consiglio federale dà impulsi contenutistici mirati. Le pari opportunità delle persone con disabilità sono analizzate in un'ottica generale. Il rapporto rinuncia quindi a definire priorità e misure destinate esclusivamente a singoli gruppi target. Le misure devono invece migliorare le possibilità di partecipazione in generale, sia nell'ambito del mercato del lavoro sia in quello dell'accesso ai servizi o della partecipazione politica. Questo approccio consente di produrre effetti della più ampia portata possibile. Il fatto che le persone con disabilità siano colpite da svantaggi distinti e abbiano esigenze distinte è preso in considerazione nell'ambito dell'attuazione, che dovrà fissare priorità e conciliare in modo intelligente le varie esigenze.

⁴³ Politica in favore delle persone disabili. Rapporto del Consiglio federale del 9 maggio 2018, pag. 52: <https://www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/politique-nationale-du-handicap.html> (ultima consultazione: 5.7.2021).

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Le priorità stabilite comprendono anche misure specifiche per le persone sorde o audiolese. Tra di esse figurano misure destinate a migliorare l'accessibilità alle informazioni e ai servizi e a promuovere l'abbattimento delle barriere comunicative (n. 4.2.3 del rapporto). È ad esempio previsto che, in futuro, i servizi di informazione e comunicazione della Confederazione dovranno tenere maggiormente conto delle esigenze delle persone audiolese o con difficoltà di apprendimento e mettere a disposizione più informazioni in lingua dei segni e in lingua facile, in particolare informazioni sui diritti politici e su importanti temi sanitari.

Per le persone sorde o audiolese assume particolare rilievo anche il campo d'azione «Accessibilità delle istituzioni e dei servizi rivolti alla collettività» all'interno del programma tematico «Vita autodeterminata» (n. 4.2.2 del rapporto). L'obiettivo è migliorare l'accessibilità dei servizi e delle istituzioni in modo da consentire alle persone con disabilità di partecipare autonomamente a tutti gli ambiti della vita rilevanti. Il primo programma pluriennale 2018–2021 mira anzitutto a migliorare il coordinamento e gli scambi tra gli attori coinvolti. L'elaborazione del programma successivo per il periodo a partire dal 2023 offrirà lo spunto per rivedere ed eventualmente adeguare le priorità.

Il fatto che il rapporto «Politica in favore delle persone disabili» affronti solo puntualmente le esigenze dei singoli gruppi target è una conseguenza del suo obiettivo: il rapporto definisce infatti un quadro sovraordinato per migliorare il coordinamento e la collaborazione a tutti i livelli e per sviluppare ulteriormente le misure e le attività. Questo non impedisce però di approfondire le misure specificamente destinate alle persone sorde o audiolese nelle priorità attuali e future. Il rapporto stabilisce inoltre priorità mirate laddove la Confederazione ha competenze concrete. È quindi escluso in particolare il settore dell'istruzione, di competenza dei Cantoni (cfr. n. 4.4).

4.2 Ordinamento linguistico e promozione della cultura

Oggi le lingue dei segni svizzere non sono esplicitamente riconosciute giuridicamente a livello federale. L'ordinamento linguistico della Confederazione non attribuisce alla lingua dei segni alcuno statuto particolare al di là della garanzia fondamentale della libertà di lingua e del divieto di discriminazione. L'accesso alle autorità e alle informazioni della Confederazione è facilitato in primo luogo attraverso la legislazione sulle pari opportunità delle persone con disabilità (cfr. n. 4.3). Anche vari strumenti politici di promozione linguistico-culturale consentono di sostenere progetti nel campo della lingua dei segni e della cultura dei sordi.

Come altre lingue, anche le lingue dei segni godono della garanzia costituzionale della libertà di lingua (art. 18 della Costituzione federale [Cost.]; RS 101)⁴⁴. La libertà di lingua garantisce il diritto di scegliere liberamente la lingua in cui esprimersi, in particolare la prima lingua. Questo diritto si riferisce essenzialmente alla libera scelta della lingua nella comunicazione privata. Nei rapporti tra privati e Stato, la libertà di lingua può invece essere limitata, in particolare con la definizione di lingue ufficiali. La libertà di lingua non comprende il diritto di scegliere la lingua in cui comunicare con le

⁴⁴ Cfr. primo rapporto del Governo svizzero del 29 giugno 2016 sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, op. cit., n. marg. 117.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

autorità o ricevere un'istruzione⁴⁵. La dimensione fondamentale dell'ordinamento linguistico svizzero emerge anche dal divieto di discriminazione a causa della lingua (art. 8 cpv. 2 Cost.) e dal diritto di essere informati in una lingua comprensibile alla persona interessata sui motivi di una privazione della libertà, sui propri diritti e sulle imputazioni contestate (art. 31 cpv. 2 e 32 cpv. 2 Cost.).

La Costituzione federale e la legge del 5 ottobre 2007 sulle lingue (LLing; RS 441.1) definiscono, quali lingue nazionali e ufficiali svizzere, il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio. Il romancio è una lingua ufficiale soltanto nei rapporti con persone appartenenti alla comunità linguistica romancia. I Cantoni designano la lingua ufficiale tenendo conto del principio di territorialità (art. 4 e 70 Cost.). L'articolo 6 capoverso 5 LLing stabilisce che, nei rapporti con le persone che non padroneggiano alcuna lingua ufficiale, le autorità federali usano per quanto possibile una lingua loro comprensibile. Per principio sono incluse anche le lingue dei segni. Il diritto di comunicare con le autorità federali in lingua dei segni è implicito anche nell'articolo 11 dell'ordinanza del 19 novembre 2003 sui disabili (ODis; RS 151.31).

La Costituzione federale e la legislazione prevedono inoltre misure volte a promuovere la comprensione e il dialogo tra le comunità linguistiche. La Confederazione sostiene inoltre i Cantoni plurilingui Berna, Friburgo, Grigioni e Vallese nell'adempimento dei loro particolari compiti in relazione al plurilinguismo e i Cantoni Grigioni e Ticino nell'attuazione di misure volte a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana. Altre misure di promozione riguardano le lingue nazionali nell'insegnamento (art. 16 lett. a–b LLing, art. 9 e 10 dell'ordinanza del 4 giugno 2010 sulle lingue [OLing; RS 441.11]) e in parte anche la prima lingua dei bambini e degli adolescenti con retroterra migratorio (art. 16 lett. c LLing, art. 11 OLing). In virtù dell'articolo 17 LLing, la Confederazione e i Cantoni sostengono inoltre la ricerca sul plurilinguismo, attualmente nell'ambito di un mandato del Centro di competenza per il plurilinguismo dell'Università e dell'Alta scuola pedagogica di Friburgo. Un'estensione di questo mandato a progetti di ricerca dedicati alle lingue dei segni/lingue nazionali sarebbe in linea di principio possibile. Anche la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni d'importanza nazionale al fine di promuovere la comprensione (art. 18 LLing, art. 14 OLing) si riferisce in primo luogo alle lingue nazionali; siccome però gli obiettivi sono formulati in modo relativamente aperto, non può essere esclusa a priori una promozione delle lingue dei segni sotto questo titolo.

Secondo l'articolo 14 capoverso 3 LDis, nel settore dell'istruzione la Confederazione può sostenere – accanto ai Cantoni – organizzazioni e istituzioni d'importanza nazionale che si adoperano per le esigenze politiche di linguaggio e di comprensione delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese e ipovedenti. Il Parlamento ha trasferito questa disposizione dall'avamprogetto di legge sulle lingue nella LDis nel 2004 (cfr. n. 2.2). In virtù di questa disposizione, dal 2004 l'UFPD ha promosso

⁴⁵ Martina Caroni, Angela Hefti, Kommentar zu Artikel 18 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basilea 2015, pagg. 393–407; messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF 1997 I 1).

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

15 progetti di organizzazioni direttamente legati alla lingua dei segni, per un importo totale di 1 484 500 franchi⁴⁶.

Altre possibilità sono offerte dalla promozione della cultura. Attraverso il canale di promozione volto a rafforzare la partecipazione culturale, l'UFC finanzia anche progetti culturali riguardanti la cultura dei sordi (ordinanza del DFI del 29 ottobre 2020 concernente il regime di promozione sul rafforzamento della partecipazione culturale; RS 442.130). Finora sono tuttavia stati presentati pochi progetti dedicati in modo specifico alla partecipazione culturale dei sordi. Negli ultimi anni sono stati sostenuti ad esempio vari progetti teatrali (seminario per attori sordi, Oltner Schauspielschule, 2018–2021; «Über die Verhältnisse», metodi di lavoro performativo con i sordi e la lingua dei segni, associazione Movo, 2016). Siccome la definizione di attività culturale, su cui si basa il regime di promozione, è formulata in termini molto generici, possono trovarvi spazio anche altri aspetti della cultura dei sordi (storie, tradizioni, umorismo ecc.). Sarebbe sicuramente utile far conoscere ancora di più le possibilità di promozione disponibili.

La cultura dei sordi fa parte del patrimonio culturale immateriale della Svizzera in senso lato. Con l'adesione alla Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (RS 0.440.6), nel 2008 la Svizzera ha sottolineato l'importanza di questo patrimonio culturale impegnandosi a elaborare e aggiornare periodicamente un inventario delle tradizioni viventi. Attualmente l'inventario comprende 199 oggetti⁴⁷. L'Austria e la Germania hanno inserito le lingue dei segni nei loro inventari nazionali rispettivamente nel 2013 e nel 2020. L'aggiornamento dell'elenco svizzero, previsto nei prossimi anni, sarà coordinato dalla Confederazione. I Cantoni identificano le loro tradizioni viventi, prendendo spunto anche dalle proposte avanzate dalla popolazione. Un gruppo direttivo discute le proposte e procede a una selezione. L'iscrizione nell'elenco del patrimonio culturale immateriale ha carattere simbolico e non garantisce alcun diritto ai promotori dei beni culturali iscritti.

A livello cantonale, gli sforzi volti a far riconoscere esplicitamente la lingua dei segni sono più avanzati che a livello federale. Due Cantoni riconoscono la lingua dei segni nella loro costituzione: l'articolo 12 della costituzione del Cantone di *Zurigo* del 2005 la riconosce nell'ambito della libertà di lingua e l'articolo 16 della costituzione del Cantone di *Ginevra* del 2012 nel contesto dei diritti delle persone con disabilità. Entrambe le disposizioni costituzionali sono state adottate in occasione di una revisione totale⁴⁸. Secondo una stima della SGB-FSS, nel Cantone di Zurigo il disciplinamento non ha finora prodotto alcun effetto diretto. Nel Cantone di Ginevra, dal 2020 i dibattiti del Gran Consiglio sono trasmessi in streaming con i sottotitoli e la traduzione in lingua dei segni, anche in virtù della disposizione menzionata.

⁴⁶ Una serie di altri progetti di miglioramento della partecipazione sociale dei sordi, non considerati in questa sede, è stata promossa in virtù degli art. 16 e 17 LDis. Per gli aiuti finanziari dell'UFPD: www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ebgb/finanzhilfen.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

⁴⁷ L'inventario delle tradizioni viventi può essere consultato all'indirizzo www.tradizioni-viventi.ch (ultima consultazione: 5.7.2021).

⁴⁸ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, Zürcher Gesetzessammlung, LS 101; Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, Recueil systématique Genevoise, A 2 00.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

L'iniziativa popolare per le pari opportunità dei disabili depositata nel 2017 nel Cantone di *Basilea Città* prevedeva tra l'altro che le persone con disabilità avessero pari diritti al riconoscimento e al sostegno della loro identità culturale e linguistica specifica, comprese la lingua dei segni e la cultura dei sordi⁴⁹. Nel frattempo l'iniziativa è stata ritirata a favore del controprogetto per una legge sui diritti dei disabili («Behindertenrechtgesetz»). Quest'ultima è entrata in vigore all'inizio del 2021. Nel Cantone di *Basilea Campagna* è pendente un'iniziativa popolare dello stesso tenore.

Il 9 febbraio 2021, il Gran Consiglio del Cantone di *Vaud* ha accolto un'iniziativa parlamentare che chiede una revisione parziale della costituzione cantonale volta a riconoscere la lingua dei segni francese con un'aggiunta all'articolo 61 della costituzione cantonale, dedicato all'integrazione delle persone con disabilità. Alle persone audiolese, sorde o affette da disturbi del linguaggio sarebbe così garantito il diritto di usare la lingua dei segni francese nei rapporti con le autorità e i servizi statali⁵⁰. Nel maggio del 2021, il Consiglio di Stato del Cantone di *Friburgo* si è pronunciato contro un riconoscimento della lingua dei segni quale lingua ufficiale a livello costituzionale, ma intende esaminare la questione del riconoscimento della lingua dei segni in senso lato nell'ambito dell'elaborazione del futuro piano di provvedimenti in materia di politica a favore delle persone con disabilità⁵¹. Nei Cantoni di *Berna* e *Ticino* sono pendenti interventi parlamentari che chiedono un riconoscimento giuridico della lingua dei segni o perlomeno degli accertamenti⁵². Un riconoscimento della lingua dei segni è previsto anche nel disegno di legge sull'inclusione e l'accompagnamento delle persone con disabilità del Cantone di *Neuchâtel*⁵³. Nel Cantone di *Zurigo*, il riconoscimento della lingua dei segni e la promozione dell'educazione bilingue fanno parte delle rivendicazioni avanzate dalle organizzazioni dei disabili per un piano d'azione cantonale volto ad attuare la CDPD⁵⁴.

⁴⁹ Proposta e rapporto del Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città concernente l'iniziativa popolare cantonale «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» e controprogetto per una legge sui diritti dei disabili («Behindertenrechtgesetz, BRG»), 14 giugno 2018. Il capoverso 2 dell'articolo costituzionale 9a proposto inizialmente era formulato come segue: «Menschen mit Behinderung haben gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Kultur der Gehörlosen».

⁵⁰ Decisione del Gran Consiglio del Cantone di Vaud, 9 febbraio 2021, Initiative 19_INI_017 Porchet, Un signe pour les personnes sourdes, 6 juin 2019. L'articolo 61 capoverso 3 proposto ha il seguente tenore: «(1) La langue des signes française est reconnue. (2) Les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole ont le droit de recourir à la langue des signes française dans leurs relations avec les administrations et services relevant de l'Etat».

⁵¹ Risposta del Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo all'interrogazione Senti Julia/Kubski Grégoire Unterstützung für gehörlose Personen und Anerkennung der Gebärdensprache, 17 maggio 2021.

⁵² Cantone di Berna: Motion 161-2019 Hamadouli Für eine amtliche Anerkennung der Gebärdensprache, 11 giugno 2019; Cantone Ticino: mozione 1436 Gruppo PS Per il riconoscimento ufficiale della lingua dei segni e dei dritti di informazione/comunicazione dei disabili, 17 settembre 2019.

⁵³ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LInCA), 22 febbraio 2021, in particolare art. 5 cpv. 3 lett. d del disegno di legge.

⁵⁴ Behindertenkonferenz Kanton Zürich, Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Top-Prioritäten aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung, maggio 2020.

4.3 Agevolazione della comunicazione e della partecipazione sociale e culturale

L'agevolazione della comunicazione con la società udente e dell'accesso alle informazioni è uno degli assi principali della politica attuata finora a favore delle persone con disabilità. L'idea è di rendere accessibili le informazioni importanti e i canali di comunicazione secondo il principio dei due sensi, nonché di mettere a disposizione, se necessario, interpreti in lingua dei segni e garantirne il finanziamento. In questo contesto assumono rilievo in particolare il divieto generale di discriminazione (art. 8 Cost.) e, perlomeno a livello federale, le disposizioni della LDis.

La LDis prevede l'eliminazione degli svantaggi di diritto e di fatto e in particolare il miglioramento dell'accesso alle costruzioni e agli impianti accessibili al pubblico, ai trasporti pubblici, agli edifici privati a partire da determinate dimensioni, ai servizi offerti al pubblico, nonché alla formazione e alla formazione continua. L'articolo 14 capoverso 1 LDis obbliga le autorità federali a considerare le esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti, compresa in particolare l'accessibilità delle informazioni in lingua dei segni (p. es. sotto forma di videoclip). Secondo l'articolo 11 ODis, i servizi dell'Amministrazione federale prendono, su richiesta di una persona affetta da disturbi del linguaggio, audiolesa o ipovedente, le necessarie disposizioni affinché tale persona possa incontrare l'autorità competente e comunicare con essa. In virtù di questa disposizione, l'Amministrazione federale assume i costi delle traduzioni in lingua dei segni o della trascrizione nei contatti con le autorità, nelle manifestazioni ecc.

Negli ultimi anni l'Amministrazione federale ha messo a disposizione sempre più informazioni importanti attraverso video in lingua dei segni. Dal 2017, la Cancelleria federale pubblica ad esempio video esplicativi in lingua dei segni in occasione delle votazioni e delle elezioni federali. Nel contesto della crisi COVID-19, anche l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha pubblicato numerosi video per rendere rapidamente accessibili in lingua dei segni informazioni importanti per la salute.

Nel 2020 l'associazione eCH ha pubblicato lo standard di accessibilità eCH-0059 3.0, che si rivolge alle autorità e ad altri servizi pubblici di tutti i livelli istituzionali, alle imprese parastatali e ad altri enti di diritto pubblico. Lo standard prevede la messa a disposizione di informazioni su ambiti fondamentali e altri ambiti della vita sotto forma di video in lingua dei segni. Sono incluse informazioni sulla vita e la salute, sull'esercizio dei diritti politici e personali, sulla prevenzione della violenza, sulla prevenzione in ambito sanitario, sull'esercizio di diritti e doveri e su temi riguardanti gruppi target specifici (p. es. le pari opportunità o l'AI). La Confederazione sta attualmente valutando l'applicazione e l'attuazione dello standard eCH-0059 3.0 al suo interno.

Altre disposizioni rilevanti riguardano l'accesso a trasmissioni televisive e film. Secondo l'articolo 14 capoverso 4 LDis, la Confederazione può sostenere misure volte a rendere le trasmissioni televisive accessibili alle persone audiolese o ipovedenti. La legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40) obbliga la SSR e le emittenti televisive regionali concessionarie a fornire prestazioni a favore delle persone con disabilità (art. 7 cpv. 3–4 e art. 24 cpv. 3 LRTV per la SSR). Secondo l'articolo 7 capoverso 6 dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione (ORTV; RS 784.401), la portata delle prestazioni che la SSR deve fornire è fissata

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

in un accordo concluso tra la SSR e le associazioni di disabili interessate. L'accordo del 2017 vigente prevede di aumentare progressivamente la quota di trasmissioni televisive sottotitolate dal 50 all'80 per cento in tutte le regioni linguistiche entro il 2022. È inclusa anche l'offerta online. Dal 2019 i programmi nelle ore di maggiore ascolto e quelli domenicali a partire da mezzogiorno sono sottotitolati. Le edizioni principali dei telegiornali sono tradotte in lingua dei segni. Le emittenti televisive regionali titolari di una concessione sono tenute a sottotitolare la principale trasmissione d'informazione quotidiana. Anche questi costi sono finanziati mediante il canone radiotelevisivo. Secondo l'articolo 65 dell'ordinanza del DFI del 21 aprile 2016 sulla promozione cinematografica (OPCin; RS 443.113), i film che sono stati realizzati con un aiuto finanziario della Confederazione devono essere sottotitolati nella lingua originale e in un'altra lingua nazionale. I film parlati o doppiati in una lingua nazionale devono inoltre essere muniti di audiodescrizione in almeno un'altra lingua nazionale.

La LDis si applica ai Cantoni, ai Comuni e alle imprese concessionarie soltanto nella misura in cui svolgono compiti federali (art. 3 lett. e LDis). In virtù dell'articolo 8 Cost., i Cantoni e i Comuni sono tuttavia tenuti a garantire un accesso non discriminatorio alle loro offerte. Ciò presuppone ad esempio l'assunzione dei costi degli interpreti nell'ambito della proporzionalità. Ciò vale anche per i procedimenti dinanzi alle autorità cantonali⁵⁵. I Cantoni possono anche adottare disposizioni più favorevoli ai disabili (art. 4 LDis)⁵⁶.

Alcune leggi e alcuni disegni di legge cantonali prevedono misure volte ad agevolare l'accesso alle informazioni e ai mezzi di comunicazione che facilitano la partecipazione delle persone sorde o audiolese. Secondo la legge del 2017 sulle persone con disabilità del Cantone di *Friburgo*, lo Stato promuove lo sviluppo e l'uso di mezzi di comunicazione e informazione consoni alle competenze e ai bisogni delle persone con disabilità. La legge garantisce anche la messa a disposizione di informazioni personalizzate⁵⁷. La legge del 2019 sui diritti delle persone con disabilità del Cantone di *Basilea Città* contiene disposizioni volte ad agevolare l'accesso alle informazioni e alla giustizia, nonché a promuovere una cultura inclusiva. Garantisce inoltre alle persone con disabilità la possibilità di apprendere una tecnica di comunicazione adeguata alla loro disabilità⁵⁸. La legge sui diritti e l'inclusione delle persone con disabilità del Cantone del *Vallèse*, riveduta nel maggio del 2021, prevede che le autorità comunichino con le persone con disabilità in modo comprensibile e mettano a disposizione gli ausili necessari, per esempio interpreti. Un intervento nella Costituente chiede inol-

⁵⁵ Cfr. sentenza del tribunale cantonale di Berna del 26 novembre 2013, ZK 13 551. Il tribunale ha stabilito che, in un procedimento di divorzio, lo Stato deve assumere i costi della traduzione in lingua dei segni.

⁵⁶ Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berna 2014., pag. 263 seg.

⁵⁷ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG), 12. Oktober 2017, Systematische Gesetzessammlung SGF 10.4.

⁵⁸ Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtgesetz, BRG), 18. September 2019, Systematische Gesetzessammlung 140.500.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

tre che le persone con disabilità abbiano diritto a ricevere informazioni e a comunicare in una forma adeguata ai loro bisogni e alle loro capacità. In questo contesto si rimanda espressamente anche alla lingua dei segni⁵⁹.

Alcuni Cantoni (p. es. Berna, Lucerna) e città (p. es. Berna, San Gallo, Uster, Zurigo) mettono a disposizione informazioni in lingua dei segni o assumono i costi degli interpreti nei contatti con le autorità. Il Cantone di Ginevra è il primo e finora l'unico Cantone a trasmettere i dibattiti del Gran Consiglio con i sottotitoli e la traduzione in lingua dei segni.

Anche gli offerenti privati di prestazioni accessibili al pubblico non possono discriminare le persone con disabilità (art. 6 LDis). L'esperienza insegna tuttavia che la traduzione in pratica di questa disposizione si scontra con vari ostacoli⁶⁰. È quanto rivela ad esempio una nuova indagine condotta dalla fondazione «Accesso per tutti», che ha analizzato l'accessibilità dei negozi online. Stando ai risultati, soltanto un quarto dei negozi online testati è facilmente o molto facilmente accessibile alle persone con una disabilità⁶¹. Per i sordi è un ostacolo soprattutto il fatto che gli offerenti privati di prestazioni accessibili al pubblico non siano obbligati a rendere le informazioni accessibili anche visivamente e, se necessario, ad assumere i costi di un interprete. In effetti, la LDis non contempla l'assunzione di questi costi, relativamente elevati. Negli ultimi anni, alcuni servizi pubblici e privati di promozione culturale hanno quindi iniziato a indennizzarli, in occasione di manifestazioni culturali, quale compensazione di uno svantaggio.

In virtù dell'articolo 74 della legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20), l'UFAS sostiene prestazioni non coperte dai provvedimenti individuali dell'AI. A oggi sono stati conclusi contratti con 23 organizzazioni mantello private di aiuto agli invalidi che promuovono l'integrazione sociale delle persone sorde o audiolese. Gli aiuti finanziari sono destinati soprattutto a prestazioni di consulenza sociale e legale, corsi e attività di base, attività d'informazione e relazioni pubbliche. Buona parte delle 23 organizzazioni fornisce servizi aspecifici indipendenti dal tipo di disabilità delle persone interessate. Sei organizzazioni propongono offerte specificamente destinate al gruppo target delle persone sorde o audiolese⁶². Nel periodo contrattuale 2020–2023, gli aiuti finanziari previsti per queste sei organizzazioni si aggirano sui 9,5 milioni di franchi all'anno⁶³. La fatturazione per categorie di prestazioni non consente di stabilire in dettaglio la quota di questi fondi destinata alla promozione della lingua dei segni in senso stretto. Tra le prestazioni sostenute figurano anche l'ingaggio di interpreti per visite mediche, commissioni personali, contatti im-

⁵⁹ Gesetz über die Rechte und Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Artikel 35c, Systematische Gesetzessammlung 850.6; Bericht zuhanden des Verfassungsrat des Kantons Wallis. Kommission 2 Grund- und Sozialrechte, Zivilgesellschaft, 17. Februar 2020, Vorschlag B 12.4.

⁶⁰ Schefer, Hess-Klein, op. cit. pagg. 296–308.

⁶¹ Manu Heim, Andreas Uebelbacher, Sylvia Winkelmann-Ackermann, Schweizer Accessibility-Studie Onlineshops. Eine Studie von «Zugang für alle» zur Barrierefreiheit von Onlineshops in der Schweiz im Jahr 2020, Zurigo 2020.

⁶² Associazione svizzera dei genitori di bambini audiolesi (ASGBA), Pro audito Schweiz, SGB-FSS, Forum écoute, Hörbehindertenvorband Schweiz (Sonos), Procom.

⁶³ Dati UFAS.

portanti ecc. Nel 2019 l'UFAS ha remunerato alla Procom prestazioni per oltre 2 milioni di franchi⁶⁴. Non sussiste tuttavia alcun diritto legale a tali prestazioni. La possibilità di ricorrere a interpreti dipende inoltre dalle capacità disponibili. Le persone che non beneficiano dell'AI (ai sensi dell'art. 74 LAI) possono avvalersi delle prestazioni di Procom, che però non sono sussidiate dall'AI.

Le organizzazioni dei sordi precisano che le attuali possibilità di remunerazione non soddisfano tutti i bisogni. Siccome i costi non sono sempre assunti o talvolta non sono disponibili abbastanza interpreti, per gli interessati non è sempre possibile partecipare appieno alla vita sociale e culturale. Non sono tuttavia disponibili dati plausibilizzati e appurati sull'entità del fabbisogno di interpreti non coperto. I dati attualmente disponibili rendono quindi difficile una stima affidabile delle eventuali lacune e del loro costo. Visti gli interrogativi senza risposta è opportuno continuare a monitorare la tematica nell'ambito del rapporto del Consiglio federale «Politica in favore delle persone disabili». Uno strumento adeguato è offerto in particolare dal campo d'azione «Accessibilità delle istituzioni e dei servizi rivolti alla collettività» del programma «Vita autodeterminata».

Il progresso tecnologico e la digitalizzazione offrono continuamente nuove possibilità di agevolare la comunicazione. I moderni software di riconoscimento vocale consentono di trascrivere la lingua parlata in tempo reale (sottotitoli). Sono in fase di sviluppo anche metodi che traducono la lingua parlata o scritta in segni (e viceversa). Sono già stati fatti tentativi con app per il cellulare e persone virtuali (avatar). La tecnologia degli avatar, testata anche dalle Ferrovie federali svizzere, è tuttavia complessa e non è ancora pronta per essere utilizzata nella realtà. Attualmente sono in corso tentativi per completare gli annunci all'altoparlante mediante un canale ottico. È importante precisare che lo scopo di questi e altri approcci non è di rendere superflua la lingua dei segni, ma piuttosto di ridurre, in determinate situazioni, la dipendenza dei sordi dai servizi di un interprete e di rafforzare l'autonomia individuale.

4.4 Accesso all'educazione bilingue

Per poter apprendere e coltivare la lingua dei segni sin da bambini, i sordi devono avere accesso a un'offerta di educazione bilingue, che vada dalla prima infanzia al livello secondario II. Ai bambini e agli adolescenti sono così impartite lezioni in lingua dei segni e al tempo stesso in lingua parlata e/o scritta. L'insegnamento presuppone una comunità linguistica formata da bambini della stessa età e docenti competenti nella lingua dei segni. Docenti sordi possono al contempo fungere da modelli positivi. Anche agli allievi udenti deve essere offerta la possibilità di apprendere la lingua dei segni. Per poter integrare l'insegnamento in lingua dei segni nel funzionamento della scuola ordinaria occorrono adeguamenti a livello organizzativo. È ad esempio possibile definire sedi scolastiche specializzate che collaborino strettamente con centri

⁶⁴ Dati UFAS. Nel 2019 la fondazione Procom ha fornito complessivamente 10 706 prestazioni d'interpretariato (21 735 ore) nella Svizzera tedesca, 6226 (12 617 ore) nella Svizzera francese e 983 (2144 ore) nella Svizzera italiana. Nella Svizzera tedesca e francese, negli ultimi anni il volume è stato costante, mentre nella Svizzera italiana è aumentato sensibilmente. Procom gestisce anche un servizio di intermediazione tramite telefono, SMS e video in tutte e tre le lingue dei segni ed è responsabile delle pagine Teletext per i sordi; cfr. rapporto annuale di Procom 2019: <https://www.procom-deaf.ch/it/Publikationen.aspx> (ultima consultazione: 5.7.2021).

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

di competenza pedagogici (o pedagogico-terapeutici). Offerte separative, destinate esclusivamente a bambini e adolescenti sordi, sarebbero invece meno efficaci e andrebbero evitate.

In Svizzera, il settore scolastico è di competenza dei Cantoni. Dalla nuova impostazione della perequazione finanziaria (2008), ciò vale anche per la scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti disabili (art. 62 cpv. 3 Cost.). Da allora i Cantoni finanziano anche la formazione degli interpreti e degli specialisti in lingua dei segni⁶⁵. L'obbligo, di cui all'articolo 24 numero 3 CDPD, di adottare misure adeguate per agevolare l'apprendimento della lingua dei segni si rivolge quindi in primo luogo ai Cantoni. L'articolo 20 capoverso 3 LDis obbliga i Cantoni a provvedere affinché i bambini e gli adolescenti che hanno difficoltà di percezione o di articolazione e le persone loro particolarmente vicine possano apprendere una tecnica di comunicazione adeguata alla disabilità. In ciò rientra anche la possibilità, per i bambini e gli adolescenti sordi e per i loro familiari, di apprendere la lingua dei segni. Il Concordato sulla pedagogia speciale, a cui oggi aderiscono 16 Cantoni, concretizza il mandato educativo costituzionale e obbliga i Cantoni a collaborare⁶⁶. La Confederazione può sostenere, nel quadro dell'articolo 14 capoverso 3 LDis, gli sforzi dei Cantoni volti a promuovere la formazione scolastica e professionale in lingua dei segni e lingua parlata delle persone affette da disturbi del linguaggio o audiolese. Finora questa possibilità di promozione non è tuttavia stata sfruttata. Conformemente agli articoli 54 e 55 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFP; RS 412.10), la Confederazione può inoltre versare contributi per la promozione della formazione professionale delle persone con disabilità.

Oggi in Svizzera non c'è un'offerta capillare di educazione bilingue che copra tutti i livelli scolastici. Vi sono lacune anche nell'offerta di prestazioni di consulenza per genitori di bambini sordi e nell'offerta per la prima infanzia. Secondo la Fondazione Centro svizzero di pedagogia speciale e le associazioni specializzate nel campo dell'educazione dei sordi, attualmente non è disponibile una panoramica nazionale delle offerte di educazione bilingue. E non ci sono nemmeno standard minimi vincolanti, programmi d'insegnamento e sussidi didattici per un insegnamento bilingue a tutti i livelli.

Oggi le offerte di educazione orientate al bilinguismo nella scuola dell'obbligo si concentrano su singoli istituti e centri di competenza (p. es. il Zentrum für Hören und Sprache a Münchenbuchsee, il Zentrum für Gehör und Sprache a Zurigo, l'Oberstufe für Gehörlose und Hörbehinderte Sek3 a Zurigo, l'Institut St. Joseph a Friburgo). Spesso l'insegnamento è dispensato in combinazione con la lingua parlata. La maggior parte dei bambini e adolescenti sordi o audiolesi frequenta una scuola ordinaria, in particolare del livello secondario I, ed è accompagnata ambulatorialmente. Diversi centri stanno elaborando, assieme alla Scuola intercantonale di pedagogia curativa, un programma specializzato per l'insegnamento (bilingue) in lingua dei segni.

⁶⁵ Nella Svizzera tedesca, oggi la formazione è dispensata dalla Scuola intercantonale di pedagogia curativa di Zurigo. Per la Svizzera francese e italiana mancano offerte di formazione paragonabili. L'Università di Ginevra sta preparando un nuovo ciclo di studio. Sono in preparazione anche offerte di formazione per traduttori sordi.

⁶⁶ Accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale e commento delle disposizioni: <https://www.edk.ch/it/temi/pedagogia-speciale> (ultima consultazione: 5.7.2021).

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Questo programma d'insegnamento sarà presentato al pubblico presumibilmente nel settembre del 2021.

Alla scuola professionale per apprendisti con disabilità uditive e comunicative di Zurigo, gli adolescenti sordi o audiolesi seguono la formazione professionale di base, sono preparati alla maturità professionale e sono sostenuti nell'ambito del perfezionamento professionale. Attualmente, in Svizzera non è data alcuna possibilità di ottenere la maturità integralmente o parzialmente in lingua dei segni. Conformemente all'articolo 16 LAI, gli allievi sordi o audiolesi del livello secondario II e gli studenti del livello terziario hanno diritto a provvedimenti di natura professionale, a patto che la formazione corrisponda alle capacità della persona assicurata. Tra questi provvedimenti rientra in particolare il finanziamento di prestazioni di interpretariato.

In Svizzera, per molto tempo i docenti in lingua dei segni non hanno beneficiato di alcun riconoscimento professionale. Nell'aprile del 2021, la SEFRI ha riconosciuto ufficialmente la professione di docente di lingua dei segni. Docenti competenti in lingua dei segni svolgono un ruolo importante nell'integrazione scolastica e sociale dei bambini e degli adolescenti sordi.

Un'offerta capillare di educazione bilingue per i sordi è un'impresa complessa dal punto di vista pedagogico, personale e organizzativo, che presuppone uno stretto coordinamento e la costituzione di reti tra gli attori coinvolti. È evidente che in Svizzera, anche rispetto ad altri Stati, il potenziale di sviluppo non è esaurito. La competenza in materia d'istruzione e l'attuazione spettano ai Cantoni. La Confederazione ha unicamente la possibilità di sostenere gli sviluppi in corso, ad esempio attraverso il rapporto del Consiglio federale «Politica in favore delle persone disabili» e i campi d'azione in esso definiti. Inizialmente si dovrebbe trattare di avviare un dialogo strutturato tra gli attori coinvolti (Confederazione, Cantoni, conferenze cantonali, istituti di formazione, organizzazioni specializzate e di autoaiuto). In una tappa successiva sarebbe ipotizzabile, attraverso un inventario, interconnettere meglio le offerte e sviluppare congiuntamente buone prassi per un'educazione bilingue. Per quanto riguarda la prima infanzia, inoltre, il Consiglio federale terrà conto della situazione e dei bisogni dei bambini con esigenze particolari (compresi i bambini sordi) nel rapporto in adempimento della mozione Eymann 18.3834 «Promozione linguistica prima dell'inizio della scuola dell'infanzia come condizione per i titoli di livello secondario e misura per l'integrazione».

4.5 Pari opportunità sul mercato del lavoro

L'Ufficio federale di statistica pubblica regolarmente dati concernenti la situazione delle persone con disabilità sul mercato del lavoro. Siccome in genere nelle rilevazioni i campioni sono piccoli, non è possibile effettuare analisi specifiche per singoli gruppi, come le persone audiolese o sorde⁶⁷. In base a vari studi, per altro non rappresentativi, si ha tuttavia l'impressione che negli ultimi decenni la situazione occupazionale delle persone sorde o audiolese sia tendenzialmente migliorata. Per molto tempo, per i sordi la scelta della professione è stata limitata ad attività poco qualificate. I sordi erano svantaggiati anche nelle possibilità di sviluppo professionale. E

⁶⁷ Ufficio federale di statistica, Pari opportunità delle persone con disabilità: www.bfs.ad-min.ch/bfs/it/home/statistiche/situazione-economica-sociale-popolazione/pari-opportunita-persone-diabilita.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

anche a causa delle condizioni di lavoro precarie, almeno fino a poco tempo fa, erano inoltre probabilmente più colpiti dalla disoccupazione⁶⁸. Indagini più recenti mostrano che oggi le persone sorde o audiolese dispongono invece di un livello di formazione paragonabile a quello degli udenti. Anche il livello salariale dovrebbe essere analogo, benché le donne sorde guadagnino tendenzialmente di meno. Permangono però svantaggi a livello di formazione continua e di possibilità di sviluppo professionale. Le persone audiolese o sorde sono spesso impiegate al di sotto del loro livello di formazione e trascurate nelle promozioni⁶⁹. Gli adolescenti sordi incontrano ostacoli già al momento della scelta della professione, ad esempio perché i loro desideri non sono presi abbastanza sul serio o il loro potenziale è sottovalutato⁷⁰.

Il mercato del lavoro svizzero è liberale. La LDis si applica unicamente ai rapporti di lavoro retti dalla legislazione sul personale federale (art. 3 lett. g LDis). Gli altri rapporti di lavoro di diritto pubblico sottostanno al divieto generale di discriminazione (art. 8 Cost.). Nei rapporti di lavoro di diritto privato, le persone sorde e audiolese sono protette – come tutti gli altri lavoratori – soltanto nell’ambito dell’obbligo generale di tutela imposto al datore di lavoro.

Oggi la Confederazione agevola e promuove in vari modi l’accesso dei sordi all’attività lavorativa. Occorre distinguere tra i provvedimenti dell’AI, imperniati soprattutto sulla situazione lavorativa individuale, le misure nell’ambito della legislazione sul personale federale e le misure volte a migliorare le condizioni quadro generali, nonché a promuovere ambienti di lavoro inclusivi.

L’AI promuove il ripristino e il mantenimento della capacità al guadagno delle persone con disabilità attraverso un ventaglio di provvedimenti d’integrazione. Tra questi figurano provvedimenti sanitari, la consegna di mezzi ausiliari, misure di rilevamento e intervento tempestivo, provvedimenti d’integrazione, provvedimenti professionali nonché, quali prestazioni accessorie, indennità giornaliera. L’AI concede rendite parziali o intere quale reddito sostitutivo soltanto quando non è più possibile un inserimento sul mercato del lavoro. Le ultime revisioni dell’AI e il progetto di ulteriore sviluppo dell’AI (la cui entrata in vigore è prevista per il 2022) hanno rafforzato ulteriormente l’orientamento verso un’assicurazione finalizzata all’integrazione.

È raro che le persone sorde o audiolese beneficino di una rendita AI. Nel 2019 rappresentavano lo 0,5 per cento di tutti i beneficiari di rendite AI in Svizzera. Questa quota è tuttavia probabilmente leggermente sottostimata, poiché le disfunzioni multiple non sono rilevate in modo differenziato per la statistica. I provvedimenti più frequenti sono quelli professionali e sanitari, nonché i mezzi ausiliari come gli apparecchi acustici o i processori cocleari.

⁶⁸ Blaser, Ruoss, op. cit.; Mireille Audeoud, Peter Lienhard, Mittendrin – und doch immer wieder draussen. Forschungsbericht zur beruflichen und sozialen Integration junger hörgeschädigter Erwachsener, Lucerna 2006, pag. 57. Cfr. anche: interpellanza Cassis 11.3900 «Promuovere il reinserimento professionale dei sordi».

⁶⁹ Anina Hille, Brigitte Roos, Felix Seidel, Yvonne Seiler Zimmermann, Gabrielle Wanzenried, Studie zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz, Lucerna 2020, pagg. 28 seg., 56 seg.

⁷⁰ Audeoud, Lienhard op. cit., pagg. 54, 87, 90.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

In questo contesto assume particolare rilievo l'assunzione dei costi degli interpreti in lingua dei segni. Scopo di questo provvedimento è consentire e promuovere la comunicazione nell'ambito della formazione e della formazione continua, sul posto di lavoro e, in misura limitata, anche per coltivare contatti sociali al di fuori del lavoro. La LAI distingue tra il finanziamento di servizi di terzi di necessità comprovata concessi al posto di mezzi ausiliari per consentire l'esercizio della professione (art. 21^{ter} cpv. 2 LAI e art. 9 dell'ordinanza del DFI del 29 novembre 1976 sulla consegna di mezzi ausiliari da parte dell'assicurazione per l'invalidità [OMAI; RS 831.232.51]) e il finanziamento di provvedimenti professionali, in particolare per la formazione e il perfezionamento (art. 15–18 LAI). Se attualmente il finanziamento di servizi di terzi è limitato a 1793 franchi al mese, il sussidio per gli altri provvedimenti è stabilito individualmente dagli uffici AI. Nel 2019 l'UFAS ha versato alla fondazione Procom 1,635 milioni di franchi per servizi di terzi (mezzi ausiliari) e 1,212 milioni di franchi per provvedimenti d'integrazione professionale⁷¹. Il contratto stipulato con Procom in virtù dell'articolo 74 LAI rappresenta un caso particolare. Per le prestazioni di interpreti non finanziate dall'AI quali provvedimenti individuali, in virtù di questa disposizione sono disponibili mezzi a titolo sussidiario (cfr. n. 4.3).

Le organizzazioni dei sordi hanno segnalato a più riprese che gli uffici AI non sostengono sufficientemente gli adolescenti nella scelta della professione e che i sussidi mensili per gli interpreti sul posto di lavoro non coprono i bisogni. Queste critiche sono note ai servizi competenti. L'esperienza dimostra che, con l'articolo 16 LAI, gli uffici AI dispongono di un ventaglio di strumenti sufficientemente ampio per tener conto delle attitudini e delle capacità individuali degli assicurati nell'ambito dei provvedimenti di sostegno della formazione e del perfezionamento⁷², fermo restando che hanno un certo margine di discrezionalità. I dati non consentono tuttavia di stabilire in che misura in singoli casi vengano svantaggiate determinate persone. In risposta alle critiche concernenti la prassi in materia di assunzione dei costi degli interpreti, nel 2020 l'UFAS ha effettuato degli accertamenti da cui è emerso che i fornitori di prestazioni non sono in grado di plausibilizzare il fabbisogno, al di là del rimando a singoli casi. Per questo motivo si è rinunciato a ulteriori provvedimenti. La mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale 21.3452 «Servizi prestati da terzi nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità. Modello per i rimborsi», del 25 marzo del 2021, vuole incaricare il Consiglio federale di modificare l'articolo 9 OMAI in modo che i rimborsi mensili per le prestazioni che devono essere fornite da terzi possano essere calcolati in modo flessibile nella forma di contingente annuo. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, cosa che il Consiglio nazionale ha fatto il 16 giugno 2021 in qualità di Camera prioritaria.

Al di fuori del settore dell'AI, le possibilità della Confederazione sono limitate. La legislazione sulle pari opportunità dei disabili prevede provvedimenti per promuovere l'assunzione e l'occupazione di persone con disabilità nell'Amministrazione federale

⁷¹ Dati UFAS in base ai numeri NIF di Procom.

⁷² Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Circolare sui provvedimenti d'integrazione di ordine professionale (CPI), stato 1° gennaio 2020, n. marg. 3010 segg. Cfr. anche la sentenza del Tribunale federale del 3 luglio 2020, 8C_257/2020, che conferma il diritto al finanziamento della traduzione in lingua dei segni in caso di perfezionamento necessario per l'azienda.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

(art. 13 LDis, art. 12–15 ODis), come provvedimenti per adeguare l'ambiente professionale (adeguamento della postazione e dell'orario di lavoro, possibilità di perfezionamento professionale) o la designazione di delegati all'integrazione dei disabili. Se ha ragioni fondate di sospettare che la sua candidatura sia stata respinta a causa della sua disabilità, un disabile può esigere che la Confederazione, in qualità di datore di lavoro, gli esponga per scritto le ragioni della decisione. L'attuazione è coordinata dall'Ufficio federale del personale. Inoltre, il Consiglio federale fissa obiettivi per la quota di dipendenti dell'Amministrazione federale con disabilità. Il 1° gennaio 2020, i valori di riferimento strategici sono stati innalzati dall'1,0–2,0 all'1,5–2,5 per cento. Nel periodo 2015–2020 la percentuale di collaboratori con disabilità si è sempre aggirata sull'1,5 per cento (2020: 1,3 per cento). Siccome il tipo di disabilità non è rilevato statisticamente, non è possibile stabilire quante persone sorde o udiolese lavorino attualmente per l'Amministrazione federale.

Conformemente agli articoli 16 e 17 LDis, la Confederazione può attuare programmi e progetti pilota d'integrazione dei disabili. Nel 2018 l'UFPD ha avviato il programma «Pari opportunità e lavoro», che si rivolge alle organizzazioni di disabili, alle imprese e ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori e mira a integrare i provvedimenti individuali dell'AI. Il programma si suddivide in quattro campi d'azione: approfondimento delle conoscenze sulle misure in favore delle pari opportunità e sui loro effetti, incentivazione dell'attuazione di misure a favore delle pari opportunità, preparazione e diffusione di informazioni, rafforzamento dei contatti tra gli attori interni ed esterni all'Amministrazione federale. Il programma mira anzitutto a migliorare le condizioni quadro: l'obiettivo principale consiste nell'elaborare misure che consentano alle imprese di offrire un ambiente di lavoro più inclusivo. A beneficiarne non sono soltanto le persone con disabilità. Tra le attività già completate figurano l'elaborazione di un'analisi degli effetti delle misure in favore delle pari opportunità, la compilazione di un inventario di tali misure nell'Amministrazione federale e nelle aziende parastatali, nonché una focalizzazione mirata degli aiuti finanziari dell'UFPD su progetti nel settore del lavoro. Vi rientrano sia progetti pilota che sviluppano e attuano nuovi approcci d'inclusione professionale sia progetti di ricerca che valutano misure in base alle evidenze. Attualmente non sono sostenuti progetti destinati esclusivamente a persone sorde o udiolese. Le attività del programma affrontano però anche gli ostacoli specifici riscontrati da questi gruppi. Vi è inoltre uno scambio regolare con la SGB-FSS in materia di lavoro.

4.6 Accesso a un'assistenza sanitaria senza barriere

In Svizzera, tutte le persone hanno accesso a un'assistenza sanitaria di qualità nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Le persone sorde o udiolese sono tuttavia regolarmente confrontate con fornitori di prestazioni e professionisti sanitari non preparati né attrezzati al meglio per i loro bisogni. Le conoscenze o la sensibilità sono spesso insufficienti oppure informazioni importanti non sono accessibili senza barriere. Una buona comunicazione è però una condizione imprescindibile per un trattamento di qualità e il consenso informato. I sordi devono poter contare su un interprete durante le visite e le terapie, ma anche in caso di emergenza. Per ora in Svizzera non ci sono centri di accoglienza specializzati o centri sanitari per i sordi, come ad esempio in Austria o in Francia. A Losanna, è stata recentemente allestita un'offerta ambulatoriale (Boulevard Santé) che risponde in

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

modo specifico ai bisogni dei pazienti sordi. Inoltre, gli Ospedali universitari di Ginevra e il Centro ospedaliero universitario vodese svolgono già da tempo programmi di sensibilizzazione. All'Ospedale universitario di Basilea, un delegato ai disabili si occupa anche delle esigenze dei sordi⁷³.

Il diritto alle pari opportunità nell'accesso alle prestazioni dell'AOMS è incontestato. Nell'ambito dell'AOMS non sono ammesse discriminazioni. Gli assicuratori non possono rifiutarsi di accettare una persona né avanzare riserve. Gli ostacoli a livello di accesso alle prestazioni vanno eliminati. In primo piano vi è l'idea di rendere le strutture ordinarie accessibili anche alle persone con disabilità e bisogni particolari. In linea di massima, la pianificazione dell'offerta stazionaria spetta ai Cantoni (art. 39 cpv. 2 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie [LAMal; RS 832.10]). I fornitori di prestazioni sono responsabili della garanzia della qualità, in cui rientra anche la sensibilizzazione del personale sanitario. Nel settore ambulatoriale, si aggiunge la difficoltà che la responsabilità è perlopiù nelle mani di fornitori di prestazioni privati. Qui occorre creare adeguate strutture d'incentivazione orientate alle pari opportunità.

Un ostacolo all'accesso all'assistenza sanitaria è rappresentato per i sordi in particolare dall'assunzione dei costi degli interpreti in caso di esami e trattamenti e in caso di terapie psichiatriche. Oggi l'assunzione dei costi non è disciplinata espressamente nella legislazione, poiché gli interpreti non sono considerati fornitori di prestazioni ai sensi dell'articolo 35 LAMal. La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità raccomanda pertanto di includere tra le prestazioni assunte dall'AOMS, e di riflesso nel calcolo degli importi forfettari per singolo caso, i costi dei servizi di traduzione e interpretariato necessari per dispensare un trattamento mirato nel settore stazionario degli ospedali. Spetta ai partner tariffali attuare questa raccomandazione. Anche nel settore ambulatoriale, cofinanziato dai Cantoni, i partner tariffali possono includere nelle tariffe quote dei costi per le prestazioni di interpreti⁷⁴. Si tratta ora di aspettare e vedere se la raccomandazione produrrà effetti migliorando effettivamente l'accesso all'assistenza sanitaria.

Secondo lo standard di accessibilità eCH-0059 3.0, le informazioni online su ambiti centrali della vita devono essere messe a disposizione anche sotto forma di video in lingua dei segni e in lingua facile (cfr. n. 4.3). Tra queste rientrano in particolare informazioni che si ripercuotono sulla vita e la salute (p. es. comportamento in situazioni di emergenza, sicurezza pubblica ecc.), nonché informazioni sulla prevenzione della

⁷³ Cfr. Tatjana Binggeli, Christiane Hohenstein, Deaf Patients' Access to Health Services in Switzerland, in: Hohenstein C., Lévy-Tödter M. (ed.), Multilingual Healthcare, Wiesbaden 2020, pagg. 333–347; Chastonay, Oriane et al., Die Gehörlosen: eine vulnerable, von Gesundheitsfachleuten verkannte Population, in: Swiss Medical Forum, 38, 2018, pagg. 769–774; Pierre Cole, Odile Cantero, Stigmatisation des sourds dans les soins de santé, in: Revue médicale Suisse, n. 461, 11 febbraio 2015, pagg. 398–400.

⁷⁴ Ufficio federale della sanità pubblica, Finanziamento degli interpreti di lingua dei segni da parte dell'AOMS (in tedesco e francese), 27 gennaio 2021: www.bag.admin.ch/bag/it/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html (ultima consultazione: 5.7.2021).

violenza e della salute. Nel contesto della pandemia di COVID-19, l'UFSP ha già pubblicato informazioni importanti anche sotto forma di video in lingua dei segni.

Anche il servizio universale nel campo delle telecomunicazioni prevede determinati servizi destinati a migliorare la partecipazione sociale delle persone con disabilità. Tra di essi figura in particolare l'accesso a un servizio d'emergenza. Secondo l'articolo 15 capoverso 1 lettere e e f dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1), il servizio universale comprende la messa a disposizione, 24 ore su 24, di un servizio di trascrizione che tratti espressamente anche le chiamate d'emergenza e di un servizio di intermediazione di messaggi brevi (SMS) e la messa a disposizione, con un orario limitato, di un servizio di intermediazione tramite videotelefonata. Attualmente, queste prestazioni sono fornite dalla fondazione Procom, che offre anche un servizio di elenco e di commutazione per ipovedenti e persone con difficoltà motorie. Nel 2020, in occasione della revisione dell'OST, sono state valutate l'estensione degli orari di apertura del servizio di intermediazione tramite videotelefonata e un'applicazione per le chiamate d'emergenza. Gli accertamenti sono giunti alla conclusione che una modifica durante il periodo di validità della concessione non fosse opportuna. Alla scadenza della concessione per il servizio universale, alla fine del 2022, invece, occorrerà valutare la necessità e l'idoneità dei servizi destinati alle persone con disabilità. Sei mozioni dello stesso tenore, intitolate «Digitalizzazione e ulteriore sviluppo delle chiamate d'emergenza in Svizzera» depositate il 3 marzo 2021 (21.3063, 21.3064, 21.3065, 21.3066, 21.3067, 21.3068) intendono incaricare il Consiglio federale di rivedere, e se necessario adattare, le basi legali per l'ulteriore sviluppo e la digitalizzazione. In particolare, deve essere resa possibile un'offerta senza barriere. Il Consiglio federale propone di accogliere le mozioni. Il Consiglio nazionale ha accolto le mozioni il 18 giugno 2021 quale Camera prioritaria.

4.7 Conclusione

La Confederazione e i Cantoni agevolano e promuovono l'uso della lingua dei segni con numerosi disciplinamenti e provvedimenti, benché non sia previsto alcun riconoscimento giuridico esplicito. Volutamente il rapporto «Politica in favore delle persone disabili» pubblicato dal Consiglio federale nel 2018 non si concentra su singoli gruppi target. I programmi in corso volti a promuovere l'autonomia, l'inclusività degli ambienti di lavoro e l'abbattimento delle barriere affrontano aspetti trasversali, di cui beneficiano anche – ma non solo – le persone sorde o audiolese. Aspetti specifici, che potranno essere affrontati nel quadro dell'approfondimento del rapporto «Politica in favore delle persone disabili», riguardano l'ambito dell'educazione bilingue e l'assunzione dei costi degli interpreti, in particolare nell'assistenza sanitaria. Si tratterà anzitutto di valutare e, se del caso, ottimizzare le misure in atto. Al tempo stesso l'analisi svolta mostra che gli approcci adottati finora tengono conto soltanto marginalmente dell'immagine che la comunità dei sordi ha di sé quale minoranza linguistico-culturale: pongono infatti l'accento sull'accesso dei sordi alla società maggioritaria udente e meno sulla promozione della lingua dei segni e della cultura dei sordi in quanto tali. Gli attuali strumenti di promozione imperniati sulla dimensione linguistico-culturale hanno un'impostazione relativamente aspecifica e sono sfruttati piuttosto poco.

5 Possibilità ed effetti di un riconoscimento giuridico della lingua dei segni

La CDPD chiede agli Stati parte di riconoscere e promuovere la lingua dei segni e la cultura dei sordi (art. 21 lett. e e 30 cpv. 4), senza però prescrivere le modalità esatte o gli effetti concreti associati al riconoscimento giuridico. Come mostra la panoramica al numero 3.3, gli Stati hanno adottato varie soluzioni per garantire alla lingua dei segni un riconoscimento giuridico. Anche nel caso della Svizzera, il riconoscimento dovrebbe inserirsi nell'ordinamento giuridico e linguistico vigente. Il presente capitolo fa il punto della situazione al fine di illustrare varie opzioni ed effettuare una prima valutazione, come richiesto nei postulati⁷⁵.

5.1 Diritto internazionale

5.1.1 Possibilità di riconoscimento nel quadro della Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1)

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ratificata dalla Svizzera nel 1998, mira a proteggere i diritti e le libertà delle persone appartenenti a minoranze nazionali attraverso una serie di garanzie e obblighi di protezione. Finora nessuno Stato parte ha riconosciuto la comunità dei sordi quale minoranza nazionale ai sensi della convenzione. Ciò vale anche per gli Stati che riconoscono una o più lingue dei segni nella loro costituzione o legislazione (cfr. n. 3.3.2).

Conformemente alla dichiarazione interpretativa formulata al momento della ratifica della convenzione, la Svizzera può riconoscere come minoranze nazionali gruppi che:

- sono numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone;
- sono di nazionalità svizzera;
- mantengono legami di lunga data, solidi e duraturi con la Svizzera;
- sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua.

Come precisato dal Consiglio federale, l'ultima volta nel giugno del 2018 in occasione dell'esame della domanda di riconoscimento quale minoranza nazionale dei rom svizzeri, questi criteri devono essere soddisfatti cumulativamente.

La convenzione non contempla alcuna procedura vincolante per il riconoscimento come minoranza nazionale. Secondo la prassi, sviluppata in relazione al tentativo di ottenere il riconoscimento dei rom svizzeri, la condizione per un esame da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale è la presentazione di una domanda motivata e documentata da parte della minoranza in questione.

I sordi svizzeri non hanno mai presentato alcuna domanda di riconoscimento quale minoranza nazionale. Per questo motivo, il presente rapporto non valuta in dettaglio il soddisfacimento o meno delle condizioni. Un riconoscimento dei sordi da parte

⁷⁵ Cfr. anche Kurt Pärli unter Mitarbeit von Tarek Naguib, Kurzgutachten: Beurteilung einer Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und von gehörlosen Menschen als Minderheit in der Schweiz mit weitgehenden Schutz- und Förderungsrechten, Berna, agosto 2018.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

della Svizzera nell'ambito della convenzione creerebbe un precedente, tanto più che finora la tematica non è mai stata discussa nel contesto della convenzione-quadro né a livello nazionale né in seno al Consiglio d'Europa.

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha innanzitutto carattere programmatico. Al di là del previsto obbligo di presentare un rapporto periodico, un riconoscimento come minoranza nazionale non ha effetti diretti e non garantisce alcun diritto direttamente applicabile ed esercitabile. Nel caso degli jenisch e dei sinti/manouches svizzeri, che la Svizzera ha riconosciuto come minoranza nazionale con la ratifica della convenzione nel 1998, la base che ha giustificato misure di sostegno volte a mantenere e a migliorare le condizioni di vita, nonché a salvaguardare l'immagine culturale che hanno di sé i gruppi della popolazione interessati era costituita dalla legge federale del 7 ottobre 1994 concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»⁷⁶. Nel 2009 le disposizioni della legge sono state integrate nella legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (LPCu; RS 442.1). Secondo l'articolo 17 LPCu la Confederazione può prendere misure al fine di promuovere la cultura degli jenisch e dei sinti e di permettere lo stile di vita nomade.

Il riconoscimento della comunità dei sordi quale minoranza nazionale avrebbe un effetto simbolico e potrebbe dare una spinta supplementare alle loro rivendicazioni politiche. Senza misure di accompagnamento, gli effetti rischierebbero tuttavia di restare modesti. La convenzione tutela in primo luogo i diritti individuali delle persone appartenenti a una minoranza nazionale e non va sostanzialmente oltre le garanzie offerte dal diritto nazionale. Non vi è pertanto alcuna garanzia che i diritti dei sordi, ad esempio nel settore dell'istruzione o nell'accesso al mercato del lavoro, sarebbero veramente tutelati meglio.

5.1.2 Possibilità di riconoscimento nel quadro della Carta europea del 5 novembre 1992 delle lingue regionali o minoritarie (RS 0.441.2)

La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, ratificata dalla Svizzera nel 1997, mira a proteggere e a promuovere la diversità linguistica, ma non le minoranze linguistiche. L'accento è posto sulla dimensione culturale e sull'uso e la promozione di queste lingue in tutti gli ambiti della vita. La Carta comprende una serie di obiettivi e principi e un catalogo di misure di promozione secondo un sistema «à la carte». Gli Stati parte stessi stabiliscono lo statuto di protezione che intendono garantire alle singole lingue (cfr. n. 3.2.2).

Secondo la Carta, per lingue regionali o minoritarie s'intendono le lingue usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione e diverse dalle lingue ufficiali di detto Stato (art. 1 lett. a). Rientrano nel campo d'applicazione della Carta anche le lingue non territoriali (art. 1 lett. c). Sono per contro esclusi i dialetti delle lingue ufficiali e le lingue degli immigrati.

Come già rilevato, finora nessuno Stato parte ha riconosciuto una o più lingue dei segni nell'ambito della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Il Comitato

⁷⁶ RU 1996 3040.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

dei ministri del Consiglio d'Europa ha dichiarato, l'ultima volta nel 2019, che la protezione delle lingue dei segni non corrisponde allo scopo originario della convenzione né al mandato del Comitato consultivo⁷⁷. Attualmente, un loro riconoscimento analogamente alle altre lingue non è quindi possibile. Per ora la Finlandia è l'unico Stato parte ad aver incluso nel proprio rapporto la propria lingua dei segni. Un atto di valore soprattutto simbolico.

Come la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, anche la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha carattere fortemente programmatico. Non garantisce infatti alcun diritto individuale o collettivo alle persone che utilizzano una lingua regionale o minoritaria.

L'inserimento delle lingue dei segni nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sarebbe possibile soltanto in virtù di un apposito protocollo aggiuntivo. Inoltre, un riconoscimento delle tre lingue dei segni svizzere avrebbe anzitutto valore simbolico. Come per la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, senza un inserimento nel diritto nazionale è altamente incerto che questa soluzione consentirebbe miglioramenti effettivi per i sordi. Siccome rispetto alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie punta maggiormente sulla salvaguardia delle lingue regionali o minoritarie (anziché sulla tutela dei parlanti), sarebbe più logico procedere almeno ad altri passi in questo quadro. Questa valutazione rispecchia anche alla posizione dominante in seno al Consiglio d'Europa.

La Svizzera riserva alla tematica uno spazio nella misura in cui l'ultimo rapporto della Svizzera sull'attuazione delle due convenzioni, per la prima volta combinato, che il Consiglio federale adotterà nell'autunno del 2021, si soffermerà anche sulla discussione in corso sul riconoscimento e la promozione delle lingue dei segni svizzere.

5.2 Diritto nazionale

5.2.1 Possibilità di riconoscimento nell'ambito della libertà di lingua

Il Cantone di Zurigo è finora l'unico a riconoscere esplicitamente la lingua dei segni a livello di costituzione cantonale nell'ambito della libertà di lingua⁷⁸. Essendo incontestato che le lingue dei segni sono parte integrante del diritto fondamentale alla libertà di lingua (art. 18 Cost.), la menzione ha anzitutto una valenza dichiaratoria.

In linea di principio sarebbe possibile completare l'articolo 18 Cost. con un'aggiunta analoga. Conformemente al tenore della libertà di lingua, tale aggiunta dovrebbe essere formulata in modo da includere tutte le lingue dei segni. La formulazione andrebbe inoltre scelta in modo da non discriminare i parlanti di altre lingue⁷⁹. Come mostra la situazione nel Cantone di Zurigo, l'effetto sarebbe in primo luogo dichiarato-

⁷⁷ CM/AS(2019)Rec2143-final.

⁷⁸ L'articolo 12 ha il seguente tenore: «Die Sprachenfreiheit umfasst auch die Gebärdensprache». La costituzione del Cantone di Ginevra riconosce la lingua dei segni come parte dei diritti delle persone con disabilità (cfr. n. 4.2).

⁷⁹ Cfr. Walter Kälin, Basler Initiative zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Kurzbeurteilung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Centro svizzero di competenza per i diritti umani (ed.), Berna, 30 novembre 2015, pag. 6 seg.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

rio, in altre parole non avrebbe altri effetti giuridici. Non si tratta quindi di un'opzione che consentirebbe grandi passi avanti a livello di politica delle lingue o dell'istruzione. Anche il mandato di promozione che scaturisce dalla CDPD non sarebbe attuato maggiormente rispetto ai disciplinamenti e alle misure attuali.

Una menzione esplicita delle lingue dei segni nell'ambito della libertà di lingua presuppone una revisione parziale della Costituzione federale da sottoporre in votazione a Popolo e Cantoni. Gli ostacoli politici sono quindi alti se paragonati all'effetto ottenibile.

5.2.2 Possibilità di riconoscimento come lingue nazionali

Le lingue nazionali della Svizzera sono sancite all'articolo 4 Cost. Il riconoscimento del quadrilinguismo quale caratteristica identitaria della Svizzera ha una valenza fortemente dichiaratoria. L'articolo 4 Cost. definisce le comunità linguistiche protette e promosse e ne riconosce la parità. È inoltre fondamentale per garantire un'adeguata rappresentanza delle regioni linguistiche nel Consiglio federale, nel Tribunale federale e nell'Amministrazione federale⁸⁰.

Un riconoscimento esplicito delle lingue dei segni svizzere nell'ambito dell'articolo 4 Cost. presupporrebbe una revisione parziale della Costituzione federale da sottoporre in votazione a Popolo e Cantoni. Nel sistema politico svizzero, gli ostacoli per le revisioni della Costituzione sono notoriamente alti. Una modifica su un punto fondamentale per l'identità culturale del Paese dovrebbe inoltre essere preceduta da un'ampia discussione. Non è escluso che un'estensione dell'articolo 4 Cost. sollevi altre questioni, ad esempio sullo statuto dell'inglese o di altre lingue dei migranti, tanto più che, pur essendo autoctona, la comunità della lingua dei segni è un piccolo gruppo linguistico.

Nella dottrina, vi è chi sostiene che un'interpretazione estensiva dell'articolo 4 Cost. consentirebbe già di includere le tre lingue dei segni svizzere nelle lingue nazionali riconosciute. Questa posizione è motivata con l'argomento che la Costituzione partirebbe da una lettura generale e completa del concetto di lingua nazionale. Una limitazione alle forme orale e scritta della lingua rappresenterebbe inoltre una discriminazione secondo l'articolo 8 Cost.⁸¹

Questa interpretazione dell'articolo 4 Cost. solleva interrogativi fondamentali per ora senza risposta. Da un lato bisogna chiedersi quanto ampio sia effettivamente il margine d'interpretazione su questo punto. Di fatto, finora né la giurisprudenza né la dottrina si sono espresse in modo esaustivo sulla questione dell'inclusione delle tre lingue dei segni svizzere tra le lingue nazionali. Una parte della dottrina sottolinea che l'articolo 4 Cost. non ha la pretesa di riflettere la realtà effettiva del quadrilinguismo della società svizzera⁸². Dal punto di vista linguistico si argomenta inoltre che un'in-

⁸⁰ Martina Caroni, Kommentar zu Artikel 4 BV, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basilea 2015, pagg. 80–85, n. marg. 9 segg.; Eva Maria Belser, Bernhard Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, in: *ibid.*, pagg. 1201–1219, n. marg. 15.

⁸¹ Pärli, *op. cit.*, pagg. 16, 17, 24.

⁸² Caroni, Kommentar zu Artikel 4 BV, *op. cit.*, n. marg. 5.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

clusione nelle lingue parlate e scritte riconosciute non corrisponderebbe al carattere di lingua autonoma della lingua dei segni e all'immagine che la comunità dei sordi ha di sé quale minoranza linguistico-culturale. Anche al di là di questo, un'inclusione della lingua dei sordi nella relativa lingua maggioritaria potrebbe rivelarsi inappropriato. Secondo la volontà del legislatore, oggi le misure di promozione della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche si limitano alla forma standard delle rispettive lingue. I dialetti, ad esempio, non sono promossi dalla Confederazione⁸³. Per finire, da sola questa soluzione difficilmente consentirebbe di legittimare la lingua dei segni quale lingua d'insegnamento. Anche altre rivendicazioni volte a migliorare le condizioni di vita dei sordi non potrebbero necessariamente fondarsi su un'interpretazione estensiva della Costituzione.

Un riconoscimento delle lingue dei segni svizzere quali lingue nazionali è in ultima analisi una questione politica, che dovrebbe superare lo scoglio di una revisione della Costituzione. L'effetto simbolico sarebbe grande. Al tempo stesso resterebbe però da vedere quali diritti e miglioramenti concreti giustificerebbe. Per l'accesso alle informazioni ufficiali e nell'ambito scolastico sono ad esempio determinanti rispettivamente la lingua ufficiale e la lingua d'insegnamento.

5.2.3 Possibilità di riconoscimento come lingue (semi)ufficiali della Confederazione

Le lingue ufficiali sono quelle utilizzate nei rapporti con le autorità e dalle autorità stesse. Secondo l'articolo 70 capoverso 1 Cost., le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua semiufficiale: è infatti lingua ufficiale soltanto nei rapporti con le persone di lingua romancia. Le autorità federali usano le lingue ufficiali nella loro forma standard, nel caso del romancio il *rumantsch grischun* (art. 5 LLing). In base all'interpretazione vigente, l'articolo 70 Cost. non contempla altre lingue, nemmeno i dialetti e le lingue non territoriali riconosciute⁸⁴.

Il campo di utilizzazione delle lingue ufficiali della Confederazione è concretizzato all'articolo 4 LLing e comprende l'Assemblea federale, il Consiglio federale, l'Amministrazione federale, i tribunali federali e le commissioni extraparlamentari della Confederazione. L'uso delle lingue ufficiali si riferisce ai seguenti ambiti e relazioni:

- i rapporti con le autorità federali (art. 6 LLing);
- le deliberazioni in seno alle Camere federali e alle loro commissioni (art. 8 LLing);
- il lavoro del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (art. 9 LLing);
- le pubblicazioni ufficiali (art. 10 e 11 LLing);
- gli avvisi, le insegne e i documenti (art. 12 LLing);
- i trattati internazionali (art. 13 LLing).

⁸³ Belser, Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, op. cit., n. marg. 7.

⁸⁴ Belser, Waldmann, Kommentar zu Artikel 70 BV, op. cit., n. marg. 6 seg.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Nel presente contesto è interessante in particolare lo statuto del romancio quale lingua semiufficiale. Secondo la LLing, il suo uso si limita alle seguenti forme di comunicazione:

- le persone di lingua romancia possono rivolgersi alle autorità federali in uno dei loro idiomi o in rumantsch grischun. Le autorità federali rispondono in rumantsch grischun (art. 6 cpv. 3 LLing);
- i testi di particolare importanza e la documentazione per le elezioni e le votazioni federali sono pubblicati anche in romancio. Tali testi sono designati dalla Cancelleria federale, sentiti la Cancelleria di Stato del Cantone dei Grigioni e i servizi federali interessati (art. 11 LLing, art. 3 OLing);
- le autorità federali redigono gli avvisi pubblici nelle lingue ufficiali del luogo (art. 12 cpv. 1 LLing).

Tutte e quattro le lingue ufficiali sono inoltre usate per:

- gli stampati, le pagine iniziali dei siti Internet e le insegne degli edifici (art. 12 cpv. 2 LLing);
- i documenti personali (art. 12 cpv. 3 LLing);
- i moduli destinati al pubblico (art. 12 cpv. 4 LLing).

La Cancelleria federale dispone di un servizio di traduzione in rumantsch grischun, che attualmente consiste in un posto di lavoro al 60 per cento. Altri mandati di traduzione sono assegnati esternamente, in particolare in collaborazione con la Cancelleria di Stato del Cantone dei Grigioni.

Con ogni probabilità un riconoscimento delle tre lingue dei segni svizzere come lingue ufficiali a pieno titolo non è, anche in considerazione dello scoglio di una revisione della Costituzione, né realistico né compatibile con l'obiettivo di un'amministrazione efficiente. Già soltanto le spese di traduzione non sarebbero assolutamente proporzionate alle dimensioni della cerchia di utenti. Inoltre, la mancanza di una forma scritta della lingua dei segni susciterebbe numerosi problemi, in particolare per le pubblicazioni ufficiali (atti legislativi, verbali) o l'emanazione di atti (decisioni, sentenze). Per quanto noto, finora nessuno Stato ha riconosciuto una o più lingue dei segni come lingua o lingue ufficiali a pieno titolo. Ciò vale anche per i Cantoni di Zurigo e Ginevra, che pure menzionano la lingua dei segni a livello costituzionale (cfr. n. 3.3 e 4.2).

Vi sarebbe per contro la possibilità di riconoscere le tre lingue dei segni svizzere come lingue semiufficiali, analogamente al romancio. Anche in questo caso vi sarebbe lo scoglio della revisione costituzionale. Analogamente al romancio il campo di utilizzazione potrebbe essere disciplinato in modo differenziato a livello costituzionale e legislativo⁸⁵, anche tenendo conto delle modalità specifiche della lingua dei segni e senza discriminare altri gruppi linguistici. Mediante una descrizione del campo d'applicazione, bisognerebbe trovare una soluzione che risponda ai bisogni dei sordi e sia al contempo praticabile nella realtà.

⁸⁵ Pärli, op. cit., pag. 20

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

Occorre tuttavia tener presente che già oggi il diritto sui disabili e quello sulle lingue prevedono misure per consentire e agevolare ai sordi i rapporti con le autorità federali. Come illustrato al numero 4.2, in virtù degli articoli 14 LDis e 11 ODis le autorità federali assumono i costi degli interpreti nei contatti diretti con le autorità o in occasione di eventi, manifestazioni ecc. Di fatto si tratta di un diritto. È altresì evidente che in caso di elezione di un sordo all'Assemblea federale, in Consiglio federale, in un tribunale federale o in una commissione extraparlamentare sono messi a disposizione i mezzi ausiliari necessari⁸⁶. Un'estensione dell'offerta di informazioni importanti della Confederazione in lingua dei segni, ad esempio le spiegazioni per le elezioni e le votazioni, è prevista o in parte già una realtà. Si sta anche valutando se in futuro l'Amministrazione federale debba ragionevolmente dotarsi di competenze proprie in lingua dei segni. Un'ulteriore estensione dell'offerta (p. es. ad altre conferenze stampa del Consiglio federale o alle deliberazioni delle Camere federali) è possibile in virtù dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. o dell'articolo 14 capoverso 1 LDis. È chiaro che ciò dovrà avvenire di stretta intesa con i rappresentanti dei gruppi target.

Se un riconoscimento come lingua semiufficiale comporti o meno miglioramenti per le persone sorde o audiolese rispetto alle attuali misure di promozione dell'accesso all'Amministrazione federale dipende innanzitutto dall'impostazione concreta del disciplinamento e dalla disponibilità di risorse supplementari per la sua attuazione. In considerazione dello scoglio di una revisione costituzionale e degli sforzi già in atto per agevolare l'accesso è presumibile che il valore aggiunto effettivo sarebbe limitato.

5.2.4 Possibilità di riconoscimento come lingue da promuovere

Un'altra opzione consiste nel riconoscere le tre lingue dei segni svizzere come lingue da promuovere. All'insegna del motto «riconoscimento attraverso la promozione», un riconoscimento dichiaratorio potrebbe essere associato a misure di promozione concrete. La valenza simbolica sarebbe inferiore rispetto a un riconoscimento come lingua nazionale o semiufficiale. Il vantaggio consisterebbe però nella possibilità di combinare in modo mirato riconoscimento e misure di promozione e di attuare questa soluzione anche senza modificare la Costituzione.

È già stato sottolineato che sono in essere numerose misure per agevolare e promuovere l'uso della lingua dei segni e la comunicazione tra sordi e udenti. È fuor di dubbio che queste misure possono essere ulteriormente sviluppate da vari punti di vista. In linea di principio, però, il quadro giuridico vigente permette già di realizzare il diritto dei sordi ad accedere a tutti gli ambiti della vita. Vi sono per contro lacune per quanto riguarda la promozione e la visibilità della lingua dei segni come lingua a sé e della cultura dei sordi in generale (cfr. n. 4.7). Si potrebbero promuovere in modo più mirato ad esempio corsi di lingua per sordi e udenti, scambi culturali tra il mondo dei sordi e quello degli udenti, formati culturali specifici, traduzioni di opere culturali e scientifiche dalla lingua dei segni in lingua scritta o parlata e viceversa. Misure di promozione di questo tipo riguarderebbero non tanto l'accesso dei sordi alla società

⁸⁶ Cfr. art. 8 e 9 LLing.

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

udente quanto piuttosto la lingua e la cultura dei sordi stesse. Al tempo stesso mostrerebbero che i sordi sono parte della società svizzera come minoranza linguistica e culturale.

Le lingue dei segni svizzere possono essere riconosciute come lingue da promuovere a livello sia costituzionale sia legislativo. In caso di disciplinamento a livello costituzionale, il legislatore sarebbe libero di definire l'ambito di promozione. In caso di disciplinamento a livello legislativo, l'ambito di promozione sarebbe limitato alla vigente sfera di competenza della Confederazione. Di conseguenza, il settore dell'istruzione sarebbe escluso.

Per l'introduzione di ulteriori misure di promozione sono ipotizzabili i seguenti approcci:

- *introduzione nel quadro della LLing*: la sezione 3 della LLing prevede una serie di misure di promozione della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche. Un'opzione consisterebbe nel completare queste disposizioni con misure di promozione delle lingue dei segni svizzere. La LLing si fonda sugli articoli 4, 18 e 70 Cost. Un riconoscimento in questo quadro implicherebbe un'interpretazione in senso lato del concetto di comunità linguistica di cui all'articolo 70 capoverso 3 Cost., secondo cui la Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche⁸⁷. L'articolo 16 lettera c LLing consente già oggi la promozione della conoscenza della loro prima lingua da parte degli allogliotti; questa disposizione si fonda tuttavia sulla competenza federale nell'ambito degli stranieri (art. 121 cpv. 1 Cost.). Come l'articolo 14 LDis, quindi, l'introduzione di una disposizione sulla promozione nella LLing potrebbe fondarsi anche sull'articolo 8 capoverso 4 Cost.;
- *introduzione nel quadro della LPCu*: un'altra opzione consisterebbe nell'inserire nella LPCu una disposizione sulla promozione. Secondo l'articolo 69 capoverso 2 Cost., la Confederazione può sostenere attività culturali d'interesse nazionale. In che misura la promozione della lingua dei segni e della cultura dei sordi risponda a un interesse nazionale è una questione di discrezionalità politica⁸⁸;
- *introduzione nel quadro della LDis*: sarebbe ipotizzabile estendere l'ambito di promozione relativamente stretto degli articoli 14 capoverso 3 LDis e 16 ODis ad altri aspetti linguistici e culturali. Uno degli svantaggi di questa opzione è che il disciplinamento ampliato resterebbe parte della legislazione sulle pari opportunità delle persone con disabilità;
- *introduzione nel quadro di una legge separata sulla lingua dei segni*: soprattutto gli Stati dell'area nordeuropea e anglosassone hanno adottato atti ad hoc

⁸⁷ Cfr. in questa direzione messaggio riguardante la revisione dell'articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.; FF 1991 II 317).

⁸⁸ La LPCu contiene una disposizione che consente alla Confederazione di promuovere la cultura degli jenisch e dei sinti e di permettere lo stile di vita nomade (art. 17 LPCu). Questa disposizione non è tuttavia imperniata sulla promozione della lingua, bensì sulla salvaguardia del modo di vita (cfr. n. 5.1.1).

sulla lingua dei segni. Gli ambiti disciplinati e il collocamento dei pertinenti atti nell'ordinamento giuridico differiscono notevolmente da Stato a Stato (cfr. n. 3.3). Una variante minima potrebbe abbinare un riconoscimento dichiaratorio a misure concrete di promozione. Una variante massima potrebbe consistere in una vera e propria legge quadro, in cui sarebbero eventualmente integrate anche le pertinenti disposizioni della LDis, della LAI e di altre leggi speciali. La portata e la costituzionalità del disciplinamento andrebbero esaminate in dettaglio nel caso concreto. È prevedibile che soprattutto una legge quadro rappresenterebbe un progetto tecnico-legislativo complesso e non apporterebbe necessariamente un valore aggiunto.

I vantaggi e gli svantaggi dei diversi approcci dipendono molto dalle priorità fissate e dalle linee seguite. Nel corso dell'elaborazione del presente rapporto, l'UFPD ha condotto intensi colloqui con rappresentanti della SGF-FSS e di altre organizzazioni, da cui è emerso che i sordi associano a un riconoscimento delle lingue dei segni svizzere molteplici aspettative. La maggior parte menziona miglioramenti nell'accesso alle informazioni, all'istruzione, al lavoro, alle prestazioni sanitarie ecc. Questi punti sono già stati illustrati esaurientemente al numero 4. Per quanto riguarda le aspettative e gli obiettivi in relazione alla promozione della lingua e della cultura dei sordi, le idee sono meno concrete.

6 Conclusioni generali

La lingua dei segni è una lingua a sé, equivalente alla lingua parlata. La lingua e la cultura dei sordi sono elementi che arricchiscono una Svizzera aperta ed eterogenea. Il Consiglio federale riconosce le prestazioni quotidianamente fornite dai sordi malgrado i numerosi ostacoli, come pure il loro bisogno di riconoscimento e promozione della loro lingua, nonché di apprezzamento sociale, anche in considerazione delle sofferenze e delle ingiustizie che hanno subito per decenni con la repressione della loro lingua.

Con la ratifica della CDPD, la Svizzera si è impegnata a riconoscere e promuovere in forma adeguata la lingua dei segni e la cultura dei sordi. La Svizzera è uno dei pochi Paesi europei a non avere ancora riconosciuto esplicitamente le lingue dei segni locali a livello costituzionale o legislativo. Le esperienze maturate con i tentativi di riconoscimento giuridico operati all'estero e a livello cantonale dimostrano tuttavia che un riconoscimento giuridico non rappresenta una panacea per le difficoltà e gli svantaggi cui sono quotidianamente confrontate le persone audiolese o sorde. Come mostra il presente rapporto, già oggi la Confederazione e i Cantoni agevolano e promuovono l'uso della lingua dei segni con numerosi disciplinamenti e misure. L'obiettivo di tali sforzi è consentire alle persone sorde o audiolese di partecipare appieno alla vita della società. Anche senza un riconoscimento giuridico esplicito delle lingue dei segni svizzere, i disciplinamenti e le misure adottate sono in tutto e per tutto un segno di riconoscimento e apprezzamento della lingua e della cultura dei sordi.

Il rapporto descrive varie modalità con cui la Svizzera potrebbe riconoscere in modo più esplicito le lingue dei segni locali. Sono state esaminate sia varianti fondate sul diritto internazionale che varianti fondate sul diritto nazionale. Bisogna tuttavia anche chiedersi cosa si possa e si debba raggiungere con un riconoscimento. Si tratta

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

anzitutto di un atto dichiaratorio o bisogna estendere il quadro a diritti e miglioramenti concreti?

Un possibile quadro per un riconoscimento attraverso il diritto internazionale potrebbe essere offerto dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, eventualmente anche dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Un riconoscimento delle lingue dei segni e delle comunità dei sordi svizzere nel quadro di questi accordi solleva tuttavia vari interrogativi. Senza misure di accompagnamento nel diritto nazionale, non si andrebbe oltre un riconoscimento dichiaratorio, che non giustificerebbe alcun diritto supplementare. A ciò si aggiunge il fatto che la Svizzera assumerebbe un ruolo di precursore in seno al Consiglio d'Europa, dato che finora nessuno Stato parte ha riconosciuto in questo modo la o le lingue dei segni. Recentemente, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha constatato che un riconoscimento nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sarebbe ipotizzabile soltanto nell'ambito di un apposito protocollo aggiuntivo. Le discussioni su un eventuale protocollo aggiuntivo richiederebbero tempo. La Svizzera riserva già un certo spazio alla tematica in questo contesto: l'ultimo rapporto nazionale sull'attuazione dei due accordi, per la prima volta combinato, che il Consiglio federale adotterà nell'autunno del 2021, si soffermerà anche sulla discussione in corso sul riconoscimento e la promozione delle lingue dei segni svizzere.

Un riconoscimento delle lingue dei segni svizzere quali lingue nazionali o semiufficiali presuppone una revisione parziale della Costituzione. Il valore simbolico, ma anche gli scogli politici di tale riconoscimento sono alti, anche perché il quadrilinguismo è un elemento centrale dell'identità svizzera. L'utilità effettiva dipende soprattutto dagli eventuali diritti (a prestazioni) supplementari garantiti da un riconoscimento. Occorre tener presente che il diritto vigente contempla già misure volte a rendere informazioni importanti accessibili in lingua dei segni e a promuovere la comunicazione con le autorità federali. Gli sforzi volti ad agevolare la partecipazione delle persone sorde o audiolese alla vita pubblica e politica possono essere intensificati anche nel quadro giuridico vigente.

Un'altra possibilità consiste in un riconoscimento all'insegna del motto «riconoscimento attraverso la promozione». Benché esistano già vari strumenti di promozione nell'ambito della LDis o della LPCu, la loro portata è limitata e finora sono stati poco sfruttati, presumibilmente anche perché poco noti. Miglioramenti a livello della comunicazione e del coordinamento possono contribuire a uno sfruttamento più mirato. Le opzioni che entrano in linea di conto per un ulteriore sviluppo dei disciplinamenti e delle misure in essere andrebbero discusse in dettaglio nell'ambito di un dialogo strutturato con le organizzazioni dei sordi. Rispetto alle altre opzioni menzionate, un riconoscimento esplicito delle lingue dei segni svizzere quali lingue da promuovere avrebbe il vantaggio di non richiedere una revisione della Costituzione federale.

Con il presente rapporto, il Consiglio federale fa il punto della situazione all'attenzione del Parlamento, illustrando varie possibilità per riconoscere giuridicamente le lingue dei segni svizzere. Al tempo stesso precisa che un loro riconoscimento giuridico esplicito non è una condizione imprescindibile per promuovere e migliorare ulteriormente la partecipazione sociale delle persone sorde o audiolese. È infatti possibile svilup-

Possibilità di riconoscimento giuridico della lingua dei segni in Svizzera

pare ulteriormente e rendere più visibili gli approcci in atto nel senso di un riconoscimento di fatto della lingua e della cultura dei sordi, in particolare per quanto riguarda gli ambiti menzionati nei postulati, ossia la formazione, il mercato del lavoro e l'assistenza sanitaria. Le misure giuridiche e politiche adottate, in particolare il rapporto del Consiglio federale «Politica in favore delle persone disabili», rappresentano un quadro adeguato a tal fine. Secondo il Consiglio federale, un piano d'azione supplementare, imperniato unicamente sul gruppo dei sordi, sarebbe per contro poco efficace.

Un aspetto prioritario per l'ulteriore sviluppo è sicuramente l'educazione bilingue. La Svizzera riconosce il diritto dei bambini e degli adolescenti sordi di apprendere la lingua dei segni quale prima lingua e di utilizzarla attivamente in età adulta. La direzione è quella indicata dall'articolo 20 LDis, che si rivolge ai Cantoni. Il Consiglio federale è disposto a fornire il contributo possibile oggi per promuovere attivamente il dialogo tra gli attori coinvolti (Confederazione, Cantoni, conferenze cantonali, istituti di formazione, organizzazioni specializzate e di autoaiuto ecc.) e a far conoscere meglio le possibilità di promozione. Un altro punto importante riguarda il finanziamento delle prestazioni di interpretariato. La possibilità di fare ricorso in misura sufficiente a interpreti qualificati è una condizione importante affinché i sordi possano partecipare appieno al mercato del lavoro e abbiano accesso senza barriere all'assistenza sanitaria. I servizi federali competenti monitorano quindi costantemente l'appropriatezza e l'efficacia delle misure in atto.

Al Consiglio federale preme che gli sforzi volti a migliorare le condizioni di vita dei sordi, in particolare nell'ambito dell'istruzione e della cultura, proseguano. Incarica pertanto il DFI di istaurare, nell'ambito dell'ulteriore sviluppo del rapporto «Politica in favore delle persone disabili» per gli anni a partire dal 2023, un dialogo strutturato con rappresentanti della comunità dei sordi, servizi federali e cantonali coinvolti, nonché altri attori rilevanti ed esaminare attentamente le possibilità di miglioramento illustrate nel presente rapporto.

Abbreviazioni

AI	Assicurazione per l'invalidità
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
ASL	American Sign Language (lingua dei segni americana)
BSL	British Sign Language (lingua dei segni britannica)
CDPD	Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (RS 0.109)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DGS	Deutsche Gebärdensprache (lingua dei segni tedesca)
DSGS	Deutschschweizer Gebärdensprache (lingua dei segni svizzero-tedesca)
FF	Foglio federale
IS	International Sign (lingua dei segni internazionale)
ITM	Íslenskt táknmál (lingua dei segni islandese)
LAI	Legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LDis	Legge sui disabili (RS 151.3)
LIS	Lingua italiana dei segni
LLing	Legge sulle lingue (RS 441.1)
LPCu	Legge sulla promozione della cultura (RS 442.1)
LRTV	Legge federale sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LSF	Langue de signes française (lingua dei segni francese)
LSFB	Langue des signes de Belgique francophone (lingua dei segni del Belgio francofono)
ODis	Ordinanza sui disabili (RS 151.31)
OLing	Ordinanza sulle lingue (RS 441.11)
OMAI	Ordinanza del DFI sulla consegna di mezzi ausiliari da parte dell'assicurazione per l'invalidità (RS 831.232.51)
OPCin	Ordinanza del DFI sulla promozione cinematografica (RS 443.113)
ORTV	Ordinanza sulla radiotelevisione (RS 784.401)
ÖGS	Österreichische Gebärdensprache (lingua dei segni austriaca)
OST	Ordinanza sui servizi di telecomunicazione (RS 784.101.1)
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
SGB-FSS	Federazione svizzera dei sordi
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFPD	Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità
VGT	Vlaamse Gebarentaal (lingua dei segni fiamminga)