

Le «sette» o i movimenti indottrinanti in Svizzera

Necessità di un intervento dello Stato o verso una politica federale in materia di «sette»

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 1° luglio 1999

«Se la Confederazione vuole essere in sintonia con i cittadini di questo Paese ed essere sostenuta da essi, deve sapere che per molti l'impegno religioso passa prima di tutto il resto e va testimoniato ad ogni costo. Bisogna tenere presente questa dimensione, poiché è caratteristica degli uomini della nostra epoca. D'altro canto, lo Stato deve dimostrare che, pur prendendo sul serio le associazioni religiose, mantiene un atteggiamento critico nei loro confronti: lo Stato deve anche saper dire di no»

(Citazione tratta dalle audizioni)

Compendio

La Commissione della gestione (CdG) del Consiglio nazionale si è posta la domanda se le «sette» e i movimenti indottrinanti possono costituire un pericolo per gli individui, lo Stato e la società e se, attualmente, le organizzazioni pubbliche e/o private si preoccupano dei bisogni dei gruppi sociali e si occupano delle persone che, senza volerlo, vengono a trovarsi in situazioni di dipendenza. In definitiva, doveva rispondere alla questione di fondo, ossia se lo Stato deve intervenire e, in caso affermativo, quali provvedimenti deve adottare o esaminare.

La Commissione reputa che lo Stato debba occuparsi attivamente della questione. Nel contempo, constata che, in generale, le leggi in vigore sono sufficienti. Sebbene presentino qua e là delle lacune, è necessario agire soprattutto sul piano della loro applicazione.

Per tale motivo, la Commissione invita il Consiglio federale a formulare una politica in materia di «sette», a istituire un servizio svizzero d'informazione e di consulenza, a lanciare una campagna informativa, a promuovere una ricerca interdisciplinare e a coordinare la collaborazione tra gli ambienti della ricerca e gli organi d'informazione e di consulenza. Essa chiede al Consiglio federale di armonizzare le attività fra i diversi servizi amministrativi, fra i Cantoni (in base a progetti cantonali), fra la Confederazione e i Cantoni e di impegnarsi a favore di una collaborazione transfrontaliera. Il Consiglio federale deve inoltre coordinare le legislazioni cantonali applicabili in materia di movimenti indottrinanti, in particolare le legislazioni sanitarie. Per quanto riguarda l'esecuzione delle leggi, la Commissione invita il Consiglio federale a impegnarsi in modo particolare a favore della protezione dell'infanzia. Essa ha pure individuato le lacune legislative esistenti in materia di protezione dei consumatori che necessitano di un intervento dello Stato.

Le cosiddette «sette», i «nuovi movimenti religiosi» o gli «psicograppi» sono una realtà che si manifesta a livello mondiale, indipendentemente dalle barriere nazionali e sociali, dalle classi di età, dal ceto sociale, dal reddito, dalla formazione o da altro. Compaiono sia nei Paesi industrializzati sia nei Paesi del Terzo Mondo. Assumono gli aspetti più diversi, in parte consapevolmente, e si mostrano sotto molteplici sembianze che rendono difficile il riconoscimento delle loro forme: può trattarsi di comunità cristiane fondamentaliste, di nuove religioni in Giappone, di culti afrobrasiliani nell'America del Sud, di Chiese africane indipendenti, di comunità spiritistiche, dei più disparati fenomeni di culto, di credenze negli extraterrestri, di cerchie sataniche ecc., ma anche di entità poco organizzate, senza struttura, che si riuniscono attorno a un «guru» o che assumono un'apparenza religiosa per offrire le loro promesse di guarigione o di salvezza eterna sull'immenso mercato dell'esoterismo che è in piena espansione. Se sono criticate, si appellano alla libertà di coscienza e di culto garantite a livello costituzionale nelle società liberali e negli Stati democratici.

I fenomeni discussi dalla Commissione della gestione concernono in generale l'insorgere di gruppi religiosi (e pseudoreligiosi), marginali o estranei alle princi-

pali tradizioni religiose. I media nazionali e internazionali parlano di questi gruppi e dei loro adepti sempre in modo negativo, in occasione di eventi spettacolari come omicidi e/o suicidi collettivi e di esperienze individuali sconvolgenti. Lo sfondo di queste testimonianze è costituito da manipolazioni della psiche, dipendenza dal gruppo, strutture interne di tipo totalitario, che si manifestano sotto forme concrete che spaziano dai danni economici, sociali e psicologici e dagli abusi in materia di impiego sino all'interdizione mentale dell'individuo e non di rado all'allontanamento dalla sua famiglia. Le testimonianze degli ex adepti (e delle persone a loro vicine), le perizie psicologiche, le inchieste svolte da governi e parlamenti stranieri attestano da tempo l'esistenza di queste pratiche. Se da un lato si piangono le vittime, dall'altro i padri spirituali di tali movimenti gestiscono veri e propri imperi finanziari grazie a un sapiente dosaggio di filosofie orientali e di filosofia del mercato. Per tale motivo, il presente documento non si interessa espressamente dell'uno o dell'altro gruppo o contenuto religioso, bensì dei metodi che violano le libertà costituzionali e pubbliche. Una separazione tra contenuto e metodo non è però sempre possibile, per esempio in caso di gruppi con palesi o latenti tendenze razzistiche, antisemitiche, fascistoidi o d'estrema destra, punibili in virtù della norma penale antirazzismo.

Nel corso dei suoi lavori, la Commissione ha preso coscienza della situazione. È stata confrontata con una realtà importante che ha posto il suo esame in un contesto sia storico che attuale: la Svizzera è una società multiculturale, multireligiosa e impregnata di pluralismo religioso. Le convinzioni e le comunità religiose che non corrispondono alla tradizionale concezione cristiana del mondo trasmessa dalle chiese nazionali e dalle scuole, sono sempre state una componente della nostra cultura e hanno partecipato in maniera determinante alla formazione dell'identità del nostro Paese, alcune di esse da secoli. Ne fanno parte le grandi religioni del mondo come il cristianesimo di confessione cattolica e protestante, il giudaismo, l'islam, le chiese libere, tradizionali e moderne, o le convinzioni religiose screditate (e talvolta escluse) qualificate come «religiosità popolare». Per i loro adepti, il loro culto è la patria spirituale, la Svizzera è la patria politica ed emozionale. Pagano le imposte, assolvono il servizio militare, acquisiscono una formazione e, in qualità di datori di lavoro o di dipendenti, partecipano attivamente alla nostra economia e agli affari della Confederazione e dei Cantoni. Vogliono che sia riconosciuta la loro identità religiosa e chiedono di essere presi sul serio. Per questo motivo, già oggi lo Stato non può fare a meno di occuparsi della questione religiosa.

Negli scorsi anni, i politici stranieri (soprattutto in Germania) hanno avviato la discussione ad alto livello, hanno assunto posizioni chiare e, talvolta, hanno adottato decisioni poco piacevoli. La Francia, la Svezia e il Parlamento europeo hanno pubblicato rapporti sulle «sette». In Austria e in Germania sono state lanciate campagne informative. La Svizzera, invece, non ha preso posizione nei confronti degli eccessi delle cosiddette «sette» – in francese si parla di «dérives sectaires» – dei «nuovi movimenti religiosi» e degli «psicogruppi» e delle loro pratiche. Il Consiglio federale rimanda alla Costituzione (libertà di coscienza e di culto), al federalismo (le questioni di culto rientrano nella competenza cantonale) e all'iniziativa privata. Di conseguenza, le autorità politiche e giudiziarie tengono un atteggiamento

prudente. Al contrario, parte della stampa, soprattutto della Svizzera tedesca, si occupa da anni del fenomeno schierandosi apertamente e assumendo un atteggiamento talvolta emotivo e aggressivo. La stampa romanda ha preso coscienza della scottante attualità dell'argomento, nell'ottobre del 1994, con la strage dell'Ordine del Tempio solare (OTS) e da allora gli dedica sempre più spazio. Da quel momento, qualcosa è cambiato in diversi Cantoni anche sul piano politico. Su iniziativa del Cantone Ginevra, un gruppo di lavoro intercantonale ha istituito un servizio di informazione e di documentazione. Nei Cantoni Basilea-Città e Ginevra sono entrate in vigore disposizioni di legge o sono stati elaborati progetti. I Cantoni Ginevra e Ticino hanno pubblicato i propri rapporti sul tema. Nel Cantone Vaud gli studenti del terzo anno del liceo potranno iscriversi al corso facoltativo di «Storia e scienza delle religioni».

La necessità di agire non deriva esclusivamente dagli sforzi intrapresi all'estero e dall'attività di alcuni Cantoni, ma si basa anche su una caratteristica della società contemporanea: l'elemento che ha cambiato il pluralismo religioso nella sua essenza alla fine del XX secolo è l'estrema frammentazione di un paesaggio religioso come quello svizzero, un paesaggio che nel contempo subisce una trasformazione molto rapida. A ciò si aggiunge il fatto che il passaggio al nuovo millennio suscita un'atmosfera di fine del mondo e rende la gente ancor più incline a cedere di fronte alle promesse di salvezza eterna e di guarigione di ogni tipo. Secondo la Commissione, la problematica che ne deriva ha effetti sociali e politici rilevanti che, contrariamente alla prassi attuale che trova le proprie origini nella storia, obbligano lo Stato ad assumere una posizione chiara: riconoscere sia le grandi religioni del mondo sia le più piccole comunità spirituali finché rimangono entro limiti accettati dalla società e dallo Stato e trattarle come interlocutori a pieno titolo. Esso vigila in particolare affinché possano beneficiare della libertà di coscienza e di culto. Non interviene quando queste libertà fondamentali lo ostacolano nella sua azione ma reagisce se vengono violate le stesse libertà fondamentali sancite nell'articolo 15 capoverso 4 della nuova Costituzione che proibiscono l'uso della costrizione. In altre parole, lo Stato deve intervenire in maniera decisa quando i diritti dei gruppi, dei membri del gruppo o degli individui estranei al gruppo sono minacciati o lesi.

Nell'ambito del pluralismo religioso che impregna la Svizzera, lo Stato deve avviare il dibattito sociale e affermare chiaramente che i diritti dell'uomo costituiscono il denominatore comune alla base del buon funzionamento della nostra società (e dell'operato dello Stato). Assumendo questo ruolo, lo Stato si pone a garanzia della tolleranza, svolge una funzione chiave nell'evoluzione di regole del gioco che traggono ispirazione dallo Stato, dalla società e dalle comunità religiose e spirituali e contribuisce a forgiare l'identità della Svizzera nel XXI secolo.

I Mandato, organizzazione e procedura

1 Situazione iniziale

La questione delle competenze della Confederazione per tutte le problematiche relative alle «sette» e, in particolare, per la strage dell'Ordine del Tempio solare (OTS) hanno persuaso la Commissione della gestione del Consiglio nazionale a occuparsi della tematica delle «sette», dei movimenti indottrinanti e dei nuovi movimenti religiosi. La decisione è in particolare dovuta alla sempre più frequente scoperta – con il dibattito pubblico che ne consegue – di situazioni in cui gli individui sono stati impossibilitati a esercitare i propri diritti democratici fondamentali, quali la libertà di opinione e di espressione.

Alla constatazione di un membro della CdG che aveva fatto notare nel febbraio del 1997 che l'Ufficio centrale della difesa non disponeva di alcuna indicazione in merito al dramma dell'OTS e alla questione relativa alle basi etiche in materia di politica di sicurezza, un rappresentante dell'allora DMF (attualmente DDPS) aveva risposto che il termine «minaccia» non aveva solo un significato militare ma si estendeva anche ai «punti di vista sociali e religiosi».

Inoltre, la Commissione è stata confortata nella propria intenzione di esaminare la necessità di un intervento dello Stato dal fatto che:

- nel loro settore di competenza, diversi servizi e uffici della Confederazione sono regolarmente confrontati, seppure assai marginalmente, con le cosiddette «sette» o con gruppi simili;
- non si è intrapreso il minimo sforzo di coordinamento, né si è cercato di fissare obiettivi coerenti, né si sono visti segni di una vera e propria politica in materia di «sette».

In seguito alla strage dell'OTS, la Commissione consultiva in materia di protezione dello Stato, l'organo consultivo del capo del DFGP in materia di questioni relative alla protezione dello Stato, è giunta alla conclusione che *«le sette, nell'ottica della protezione dello Stato, non sono un oggetto che deve essere osservato da vicino»*. Per quanto riguarda, in particolare, la questione relativa alla *«misura in cui Scientology possa costituire una minaccia per la sicurezza dello Stato»*, un rapporto del DFGP destinato alla Commissione consultiva in materia di protezione dello Stato, pubblicato nel luglio 1998, sottolinea che Scientology si basa su *«principi analoghi a quelli dei sistemi totalitari»*, presenta *«importanti componenti finanziarie»*, *«in determinati casi, i membri potrebbero trovarsi in una situazione di violenza psicologica»* ed *«esercita attività analoghe a quelle di un servizio informazioni»*. Il rapporto giunge alla conclusione che sarebbe opportuno rinunciare a qualsiasi osservazione di polizia preventiva ma che bisognerebbe continuare a seguire attentamente la situazione (anche sul piano internazionale). Per quanto attiene alle «sette» in generale, il rapporto rimanda all'applicazione delle norme vigenti di diritto privato, pubblico o penale. Ritiene tuttavia che *«l'opinione pubblica e le autorità debbano poter accedere a un'informazione imparziale sugli sviluppi nel settore della religione»*, per esempio mediante un osservatorio collegato a un'istituzione scientifica¹.

¹ Scientology in Svizzera. Rapporto destinato alla Commissione consultiva in materia di protezione dello Stato, pubblicato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, luglio 1998, pp. 123 e segg.

2 Mandato della Commissione della gestione e limiti

Alla CdG incombe l'obbligo di controllare l'esecuzione dei compiti federali. Da questo principio la Commissione trae la legittimità per esaminare un compito che non è assunto dal Consiglio federale né dall'amministrazione. Sebbene nessun servizio si occupi sistematicamente del fenomeno delle «sette», dei «nuovi movimenti religiosi» e degli «psicogruppi», è possibile distinguere punti di contatto con l'amministrazione, numerosi dei quali concernono l'Ufficio centrale della difesa (sciolto alla fine del 1998). Il segretario della Conferenza di situazione si occupa personalmente e molto intensamente di questa problematica, anche se, dinanzi alla Commissione, ha affermato che *«nessuno si occupa specificatamente della questione delle sette in seno a tale ufficio»*.

La Commissione ha discusso, in particolare, le questioni seguenti:

- I movimenti comunemente chiamati «sette», «nuovi movimenti religiosi» e «psicogruppi» rappresentano un pericolo per gli individui, lo Stato e la società? Dal punto di vista sociale, queste associazioni sono fenomeni marginali o concernono tutta la società? Vi è la necessità di agire a livello costituzionale o legislativo?
- Quali organi pubblici e/o privati si preoccupano dei bisogni dei gruppi sociali e si occupano delle persone che senza volerlo vengono a trovarsi in situazioni di dipendenza e che desiderano tutelarsi dai metodi sempre criticati di queste associazioni? Vi sono basi legali che consentono di adempiere tali compiti? Esiste una giurisprudenza uniforme in questo campo?
- Considerata l'imprevedibilità degli sviluppi di fenomeni conflittuali, com'è possibile diffondere informazioni credibili, se ciò è necessario? Bisognerebbe eventualmente istituire organi pubblici e/o privati incaricati di condurre una «politica in materia di sette», in particolare mediante un'attività informativa continua e mirata?

Le riflessioni circa il contenuto dell'ideologia della singola «setta», «nuovo movimento religioso» o «psicogruppo» sono state escluse, per quanto possibile, dal presente esame. L'obiettivo della CdG era innanzitutto di interessarsi degli scopi, delle pratiche e dei metodi nonché dei loro effetti conflittuali in generale, senza approfondire l'esame di un gruppo in particolare. Il presente rapporto si prefigge di abbozzare gli eventuali pericoli e i potenziali conflitti, di contribuire oggettivamente alla discussione, di presentare raccomandazioni e di informare le autorità e il pubblico, consentendo loro di forgiarsi un'opinione.

3 Organizzazione e procedura

31

I membri seguenti appartengono alla Sezione «Autorità» della CdG-CN:

i consiglieri nazionali Fulvio Pelli (presidente), Pierre Aguet, Angeline Fankhauser, Christiane Langenberger, Hubert Lauper, Walter Schmied, Luzi Stamm, Alexander Tschäppät (presidente della sezione sino al 31 dicembre 1997), Milli Wittenwiler.

La sezione si è avvalsa del sostegno del segretario delle commissioni della gestione e dei suoi collaboratori. Per le questioni speciali, la Sezione ha consultato l'avvocato dott. Urs Eschmann in qualità di esperto.

La Sezione «Autorità» della CdG-CN si è riunita in seduta nei seguenti giorni: 28 maggio, 14 e 15 agosto, 15 e 16 ottobre 1997, 8 settembre, 20 ottobre, 12 e 17 novembre 1998, 20 gennaio, 23 febbraio e 16 marzo 1999. Essa ha sentito complessivamente ventitré persone (di seguito denominate «persone sentite»).

L'ampio raggio professionale di persone sentite – giuristi, psicologi, sociologi, teologi, storici, giornalisti –, il fatto che esse si occupino concretamente di questo tema – ricerche finanziate dallo Stato nell'ambito delle università, giurisprudenza, attività di consulenza (privata e delle chiese) soprattutto volontaria – e la diversità dei punti di vista a livello internazionale stanno a dimostrare la pluralità delle opinioni che, in quanto tali, sono tutte legittime. I diversi centri di interesse e l'influenza che alcune «sette», alcuni «nuovi movimenti religiosi» o alcuni «psicogruppi» tentano di esercitare sulle cerchie politiche ed economiche mostrano chiaramente la carica emotiva legata a questa tematica. Del resto, da quest'ultima non è andata esente neanche la CdG.

La sezione ha inoltre sentito l'Incaricato federale della protezione dei dati, alcuni rappresentanti dell'Amministrazione federale delle contribuzioni e un rappresentante dell'Ufficio federale della cultura. Ha altresì invitato alcune associazioni, che hanno espresso il desiderio di essere sentite. Delle sei organizzazioni invitate, quattro hanno risposto all'invito della sezione. L'oggetto di queste sedute non era di discutere di convinzioni o di ideologie religiose bensì di determinare in quale misura le autorità federali debbano agire per quanto attiene ai nuovi movimenti religiosi, ai movimenti indottrinanti o alle «sette».

33

La Sezione ha affidato all'Organo parlamentare di controllo (OPCA) il mandato di rispondere alle domande seguenti:

- In Svizzera, chi si occupa dei movimenti «settari» e della loro evoluzione e sotto quale forma (servizi federali, Cantoni, chiese, organizzazioni private)?
- Vi sono forme di sostegno delle «sette» a livello federale e cantonale (p. es., sussidi, sgravi fiscali)?
- A livello federale, è possibile immaginare strumenti o misure relativi al fenomeno delle «sette»? In caso affermativo, quali?

4 **Constatazioni dell'OPCA²**

Nel suo rapporto di lavoro del 20 febbraio 1998, l'OPCA giunge ai risultati seguenti:

- Nessun servizio della Confederazione si occupa sistematicamente del fenomeno delle «sette» o dei singoli aspetti; questa tematica può tuttavia concernere i settori di attività di diverse unità amministrative della Confederazione. Alcuni Cantoni hanno reagito redigendo progetti di legge, altri non si sono

² Rapporto di lavoro dell'OPCA del 20 febbraio 1998, allegato al presente rapporto.

assolutamente mossi. All'infuori della Confederazione, alcuni servizi delle chiese e delle università e alcune organizzazioni private si occupano dei diversi aspetti di tale fenomeno.

- Non vi sono indizi che consentano di concludere che le «sette» beneficino di privilegi fiscali o di un sostegno diretto (esenzione dall'imposta federale diretta, versamento di sussidi o di contributi) da parte dello Stato.
- Il ventaglio di possibili misure è assai ampio: va dall'assenza completa di intervento sino all'istituzione di un'unità specifica in seno all'amministrazione federale e alla definizione di una vera e propria politica in materia di «sette», passando per il promovimento della ricerca universitaria e dell'attività delle organizzazioni private in materia di informazione e di consulenza.

II Problematica attuale

1 «Setta»: un concetto vago

La definizione della nozione di «setta» è carica di storia, dunque difficile e problematica. Ogni tentativo di attribuirle un contenuto chiaramente delimitato e libero da qualsiasi giudizio di valore è destinato a fallire poiché i punti di vista a partire dai quali si può trattare tale questione sono assai differenti. I termini seguenti lo dimostrano chiaramente: oltre al termine «setta», si parla anche di «religione dei giovani» (principalmente negli anni Sessanta), «psicogruppo», «culto distruttore», «movimento di guru dell'Estremo Oriente», «organizzazione occulta», «organizzazione che lavora al riparo dalla libertà di culto» o, sul piano politico, di «comunità religiosa comunemente chiamata setta dei giovani o psicogruppo» e di «sette e psicogruppi» o anche, più generalmente, di «nuovo movimento religioso». Quest'ultimo termine contempla anche i termini «audience cult», «client cult» e «cult movement», che esprimono piuttosto la forma organizzativa della nozione e vogliono corrispondere «al desiderio di libertà religiosa e di approccio consumistico con un'offerta religiosa da supermercato». Il fatto che a livello europeo manchi una definizione giuridica del termine «setta» costituisce una difficoltà supplementare.

«Setta» è una «nozione di scienza della religione applicato alle comunità religiose minori che si staccano dalla religione principale e per i nuovi gruppi ideologici che sorgono con aspettative religiose, senza tuttavia essersi separati direttamente da una comunità religiosa più grande. Il termine «setta», tuttavia, è sempre connotato dall'esterno, poiché i gruppi in questione non si riconoscono in quanto tali»³. Nel linguaggio corrente, questo termine è spesso usato con lo stesso significato di «radicale», «estremista», «indottrinante», «totalitario» o «distruttore» e comporta il pericolo di un deprezzamento globale e di una stigmatizzazione indifferenziata di comunità e di pensieri religiosi. Le associazioni etichettate, o che si sentono etichettate in quanto «sette», rifiutano tale designazione. Preferiscono essere chiamate «nuovi movimenti religiosi», termine impiegato nell'ambito delle scienze della religione e nel ramo della sociologia che studia i fenomeni religiosi e che, di conseguenza, è scientificamente neutro, perché conferisce a questi gruppi un'autenticità religiosa. Anch'esso solleva tuttavia numerose domande. Un movimento che si autodefinisce

³ Secondo il Meyers Lexikon.

«Chiesa», che ritiene di essere vittima di «persecuzioni religiose» e la cui sostanza religiosa è piuttosto misera può veramente costituire un «nuovo movimento religioso»? Un movimento che si presenta come movimento religioso nonostante gli indizi contrari può essere qualificato come un'associazione pericolosa, che si spaccia per religione?

Alcuni movimenti adeguano la propria etichetta alle peculiarità dei vari Stati: in un Paese si chiamano «Chiesa», in un altro «centro di filosofia applicata», nel quale si dichiarano importunati dalla giustizia e si considerano una «minoranza religiosa perseguitata». Mentre i movimenti onesti non sono soggetti a conflitti, altri, sospetti, si celano dietro l'etichetta di «nuovi movimenti religiosi», al fine di poter appellarsi alla protezione della libertà di culto.

Il termine «setta» non è neutro e non costituisce una «*categoria scientifica con caratteristiche definite chiaramente per determinate forme religiose o un certo stile di vita*»⁴. Questa nozione è diventata un argomento di divergenza politica che necessita, proprio per tale motivo, di un approccio più preciso in quanto fenomeno sociale.

2 «Sette»: realtà e fenomeno di mercato in una società pluralista

Il fenomeno delle «sette» deve essere considerato nel contesto della società attuale, ossia di una società sempre più caratterizzata dallo smembramento e dall'individualizzazione, dall'aumento della specializzazione professionale e dalla contemporanea trasformazione del mondo del lavoro nonché da un pluralismo sempre più pronunciato nel campo della religione e della filosofia. Ad alcuni bisogni fondamentali dell'essere umano si concede sempre minor spazio: i rapporti sociali si spezzano, la componente creativa del lavoro svanisce, il lato materiale dell'esistenza prevale sul senso delle cose e della vita, le mutazioni, sempre più rapide, favoriscono l'insicurezza e aumentano il potenziale di frustrazione. A ciò si aggiunge il fatto che la società (occidentale) non si orienta più verso valori comuni. In quest'epoca caratterizzata dal cambiamento di valori e dall'insicurezza che ne deriva, le «sette» si propongono quali rifugi: offrono il sentimento di appartenere a una comunità, compensano l'isolamento sociale, danno un'identità agli individui che si sentono diventare numeri e forniscono risposte (spesso assolute) alle domande sul senso delle cose e della vita. In altri termini, le «sette» rispondono a un bisogno di sicurezza, come emerge da uno studio sulle sette effettuato nella Svizzera romanda già nel 1982⁵.

Parallelamente al crescente allineamento delle unità economiche locali, regionali e nazionali alla dimensione globale dell'economia («economia mondiale») con la relativa trasformazione socio culturale, si assiste a una globalizzazione sul piano religioso, «*caratterizzata dal fatto che determinate «aziende religiose» perseguono una strategia internazionale*». È dunque ovvio che anche il cambiamento religioso abbia luogo su un vero e proprio mercato della religione nel quale i consumatori possono scegliere la propria confessione e soprattutto il proprio sistema di culto.

⁴ Flammer Philippe: «Sekte: Können wir auf dieses Wort verzichten?» Relazione presso la Paulus-Akademie di Zurigo del 16 e 17 marzo 1996 sul tema «Missbrauchte Sehnsucht. Oder: Was ist eine Sekte?», in: infoSakta, Rapporto di attività 1996, p. 20 e segg.

⁵ Campiche Roland F.: Les sectes religieuses: sociétés dans la société suisse romande, in: Repères, Revue romande, n. 4, 1982, p. 8 e segg.

Dal punto di vista sociologico, la diversità e il gran numero di movimenti sono una delle caratteristiche dell'epoca moderna e postmoderna. Per definire questo fenomeno, è stato coniato il concetto di «*cultic milieu*» (ambiente di culto):

«In inglese, la parola «cult» designa in particolare i gruppi «devianti» rispetto alla tradizione religiosa dominante. Tuttavia, essi possono moltiplicarsi solo interagendo con un ambiente che è loro favorevole. Tale «milieu» è l'assortimento eterogeneo dei sistemi religiosi «devianti» e delle pratiche ad essi associate. Non si tratta necessariamente di «religioni» nel senso stretto: nel «cultic milieu» si incontrano medicine alternative, parapsicologie, movimenti spirituali esotici, interesse per l'ignoto, occultismo esoterico ecc. Privi di legami apparenti, questi campi assai diversi tendono in realtà a rafforzarsi reciprocamente: sono avvolti in un'atmosfera propizia alla ricerca di nuovi valori e chi si interessa a uno di questi campi presto o tardi si trova inevitabilmente in contatto con gli altri, poiché le fonti di informazione sono spesso le stesse librerie, gli stessi periodici, gli stessi luoghi di riunione (Campbell, 1972)»⁶.

Occorre dissipare un'ambiguità diffusa: il mercato globale delle questioni religiose non si rivolge a una clientela determinata, chiaramente definita e strutturata, come potrebbe suggerire il termine «sette dei giovani» diffusosi alla fine degli anni Sessanta (anni che segnano anche gli inizi di un'informazione sulle «sette» da parte delle associazioni di genitori interessate). L'interpretazione del fenomeno delle «sette», in quanto rivelatore di una «crisi dell'individuo», non deve mascherare il fatto che il fenomeno ha anche una dimensione sociale o, come ha affermato una delle persone sentite, «*siamo tutti potenziali vittime delle sette*». Persone convinte della propria concezione di vita rinunciano a una vita impegnata molto più di quanto non si pensi comunemente. Altri si spingono sino ad abbandonare conoscenze scientificamente convalidate per adottare principi pseudoscientifici.

In futuro, lo smembramento e la diffusione ulteriori di forme e contenuti religiosi e pseudoreligiosi non potranno più essere arrestati. La conseguenza sarà un aumento degli eccessi, che si tratti di drammi individuali «celati», «non spettacolari», o di stragi collettive, esplosive, dunque «spettacolari». Non è tuttavia appropriato parlare di «epidemia» per diversi motivi: innanzitutto poiché, secondo questo termine, scoprendo un vaccino si trova una soluzione semplice. Secondariamente, il mercato molto «vasto» della religione e l'ambiente di culto molto permeabile – il «turismo» degli adepti è notevole fra i diversi movimenti – non possono essere considerati e giudicati in blocco. In terzo luogo, le persone interessate non devono essere interdetto ma devono essere prese sul serio. Infine, il fenomeno è troppo dinamico, la rapida evoluzione pone problemi enormi all'osservatore: «*quello che scrive oggi sarà ancora valido domani? Le tendenze rimarranno le stesse? I gruppi attualmente ancora sconosciuti si ritroveranno in primo piano sulla scena delle religioni minoritarie?»⁷*

L'aumento delle tecniche e delle confessioni religiose non significa tuttavia «*che il numero degli adepti aumenti nella stessa misura. Gli effettivi di numerosi gruppi sono comunque limitati*»⁸. Oltre ai veri e propri drammi, i pericoli oggettivi e reali

⁶ Mayer Jean-François: Sekten und alternative Religiosität, in: Hugger Paul (ed.): Handbuch der schweizerischen Volkskultur. Leben zwischen Tradition und Moderne - ein Panorama des schweizerischen Alltags, Volume 3, Zurigo 1992, p. 1482.

⁷ Mayer, Sekten und alternative Religiosität, p. 1472.

⁸ Mayer, Sekten und alternative Religiosität, p. 1472.

per l'essere umano sono l'allontanamento dalla società e la perdita della coscienza politica. Questi pericoli non devono in alcun caso essere sottovalutati o ritenuti manifestazioni isolate ma, dato che tutti sono potenzialmente interessati, devono essere considerati un problema sociale e politico. La società è dunque responsabile, perché deve rispondere preventivamente ai travimenti e agli eccessi impiegando mezzi adeguati su ampia scala. Per questo motivo, è necessario individuare le strutture, le caratteristiche e i metodi propri ai movimenti religiosi, spirituali, esoterici e alle offerte che si trovano sul mercato dell'assistenza spirituale e che, se sono problematici o pericolosi, possono generare un potenziale di conflittualità.

3 Il punto della situazione

Dal punto di vista quantitativo, i dati sono divergenti. Basandosi sul censimento federale del 1990, Jean-François Mayer ha rilevato che meno del 2 per cento della popolazione svizzera riconosce di appartenere a un «gruppo costituito» a partire da una confessione religiosa («croyances») che si distanzia dalle grandi religioni; questi membri fanno parte di circa 300 gruppi religiosi. In un altro punto, lo stesso autore parla di una percentuale «inferiore al 3 per cento» e di «almeno 200-300 gruppi»⁹, in un altro punto ancora di «300-600 gruppi». Il gruppo di lavoro ecumenico «Nuovi movimenti religiosi in Svizzera» parla di oltre 600 gruppi¹⁰, come pure il giornalista Hugo Stamm. Secondo il professor Georg Schmied del servizio d'informazione delle Chiese evangeliche svizzero-tedesche, nella settima edizione del manuale di Oswald Eggenberger, che è in fase di preparazione, si parla di 700-800 movimenti. Le differenze fra queste cifre¹¹ derivano, da un lato, dall'approccio dei diversi autori e, dall'altro, dal fenomeno in quanto tale. Dunque, non tutti i gruppi sono costituiti in associazioni per cui non sono o non possono essere considerati nelle statistiche. Per tale motivo, bisogna partire dal presupposto che vi è una zona grigia, confusa, non strutturata e non quantificabile che comporta il rischio di focalizzare l'interesse su pochi gruppi conosciuti. Dalle statistiche risulta tuttavia che la Svizzera (con la Gran Bretagna e l'Olanda) è il Paese in cui proliferano maggiormente i movimenti religiosi.

Secondo il censimento federale, nel 1990 il 39,98 per cento della popolazione (circa 2,7 milioni) era protestante¹² (1980: 44,3%) e il 46,32 per cento era cattolico¹³ (circa 3,1 milioni) (1980: 47,9%). Circa 58 000 persone avevano indicato di appartenere a un'«altra comunità religiosa cristiana»¹⁴ e 30 000 ad «altre comunità e filosofie religiose» (delle quali fanno parte, per esempio, anche i buddisti). 17 500 persone avevano dichiarato di appartenere alla comunità religiosa israelita e 152 000 a quella maomettana. Circa 51 000 persone non hanno indicato «alcuna appartenen-

⁹ Mayer Jean-François, *La liberté religieuse à l'heure du pluralisme*. Rutherford Institute, Rapport sur la Suisse, Parigi, agosto 1997, p. 3.

¹⁰ Gruppo di lavoro ecumenico «Neue religiöse Bewegungen in der Schweiz» - Entwicklung 1979-1997, p. 5.

¹¹ Il rapporto di una commissione parlamentare d'inchiesta francese sottolinea la difficoltà di effettuare una valutazione quantitativa. *Les sectes en France, rapport parlementaire*, Parigi 1996, p. 41.

¹² Chiesa evangelico-riformata, Chiesa evangelica metodista, altre Chiese protestanti.

¹³ Chiesa cattolico-romana, Chiesa cattolico-cristiana, Chiese ortodosse dell'Est, Chiese orientali.

¹⁴ Chiesa neopostolica (circa 30 000), Testimoni di Geova (19 500), altre comunità religiose cristiane (8300).

za», mentre 100 000 persone non avevano fornito alcuna indicazione riguardo alle loro preferenze religiose. Il numero di coloro che dichiarano di non appartenere ad alcuna religione è aumentato dal 3,8 per cento nel 1980 al 7,4 per cento nel 1990. Per un numero sempre maggiore di persone religiose, le due maggiori Chiese cristiane non rappresentano più la norma nelle questioni religiose e si valuta che, attualmente, circa un quinto degli Svizzeri dichiara di non appartenere a nessuna religione o confessione.

Queste cifre, associate alla constatazione secondo la quale, per esempio, i Testimoni di Geova hanno contribuito all'integrazione sociale degli immigranti italiani, spagnoli e portoghesi, consentono di dedurre che il paesaggio religioso svizzero, nella sua molteplicità, si avvicina notevolmente ai modelli religiosi di altri Stati della nostra cerchia culturale: una «nuova situazione in un Paese che non ha mai avuto una tradizione coloniale e non si definisce un Paese d'immigrazione»¹⁵.

La Svizzera è considerata un «Paese d'importazione per praticamente ogni movimento». Essa ha anche le proprie associazioni (Methernita, Uriella ecc.), ma praticamente non esporta nessuna mistica.

I numerosi commenti dei media in merito allo studio effettuato dall'Istituto di etica sociale di Losanna sull'appartenenza religiosa e confessionale in Svizzera¹⁶ hanno interpretato l'aumento delle persone «senza confessione» (circa il 12% della popolazione, ovvero 500 000 persone) come un fenomeno di «irreligiosità». Vi sono sempre più persone che affermano di non avere legami con nessuna organizzazione religiosa ma di avere una propria credenza: «Siamo in una società caratterizzata dall'abbondanza piuttosto che dalla scarsità di culti, sotto forme diverse e variate».

In Svizzera, le associazioni classificate nella categoria «nuovi movimenti religiosi» e che non possono rientrare nel pensiero cristiano nel senso più ampio del termine hanno cominciato a prendere piede negli anni Cinquanta e Sessanta. Da un lato si tratta di un'«importazione culturale» proveniente dall'India, dal Giappone, dal mondo culturale asiatico e dal mondo dell'esoterismo e dall'altro di «innovazioni culturali» nel pensiero occidentale senza riferimenti alla tradizione cristiana (p. es. Scientology). È piuttosto raro incontrare nuove religioni indigene. Sebbene la Svizzera sia considerata un centro estremamente importante nel cosiddetto mercato della religione, la sua evoluzione non differisce molto da quella di altri Stati poiché, «attualmente, con la crisi dell'individuo, ogni società occidentale è soggetta al fenomeno delle sette». Il benessere economico influenza senza dubbio questo processo: «la categoria delle persone ricche e infelici è abbastanza diffusa in Svizzera».

Alcune delle persone sentite ritengono che il mercato religioso in Svizzera, con una domanda spirituale e un'offerta molto vasta di movimenti e orientamenti, si regoli da sé per due motivi. Innanzitutto, l'abbondanza dell'offerta non costituisce il terreno migliore affinché tali movimenti attecchiscano durevolmente e stabilmente¹⁷ e, in secondo luogo, «in condizioni economiche normali, le politiche e le religioni estreme si equilibrano. Gli Svizzeri nutrono un'avversione per le situazioni estreme».

¹⁵ Roland Campiche e Claude Bovay, citazione da : Mayer Jean-François: Suisse: La liberté religieuse ..., p. 2.

¹⁶ Ufficio federale di statistica: L'évolution de l'appartenance religieuse et confessionnelle en Suisse, Berna 1997.

¹⁷ Mayer, Sekten und alternative Religiosität, p. 1480. L'osservazione del carattere d'importazione praticamente esclusivo si incontra anche in Campiche, op. cit., p. 10.

Dopo la strage dell'OTS, è necessario relativizzare l'opinione, espressa a più riprese durante le audizioni, secondo la quale la Svizzera romanda sarebbe più tollerante della Svizzera tedesca nei confronti dei movimenti indottrinanti: è interessante constatare che è proprio la Svizzera romanda che cerca di istituire una collaborazione intercantonale. Inoltre, l'influenza del Paese confinante, ossia la Germania, la Francia e l'Italia, sul gruppo linguistico svizzero corrispondente è nota.

4 Analisi della Commissione

41 Osservazione preliminare: diritti dell'uomo, diritti fondamentali e Stato di diritto quali garanti della libertà, pari opportunità e tolleranza

La Commissione era d'accordo sin dall'inizio sul fatto che il suo esame non poteva estendersi ai contenuti religiosi, ideologici o di altro tipo, ai quali l'uomo ricorre da sempre per spiegare l'esistenza umana. L'oggetto del suo lavoro non poteva nemmeno essere orientato verso la libertà necessaria alla ricerca della verità o allo spazio indispensabile allo sviluppo della spiritualità. Per quanto attiene al ruolo dello Stato, la Commissione ritiene che non si debba toccare uno dei diritti fondamentali più antichi sanciti nelle costituzioni degli Stati europei, ossia il diritto fondamentale che tutela l'individuo dalle ingerenze dello Stato.

A questo proposito, l'articolo 15 della nuova Costituzione federale del 18 dicembre 1998 sancisce il rispetto di tale principio fondamentale: esso garantisce la libertà di credo e di coscienza, la libera scelta in materia di religione o di convinzioni filosofiche, il diritto di professarle «individualmente o in comunità», nonché il «diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso». Tali garanzie sono inoltre contemplate dall'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dall'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici: gli Stati sono tenuti – anche nel loro proprio interesse – a lottare contro l'intolleranza e la discriminazione basate su convinzioni religiose e di credo, affinché possano vivere in pace entro le proprie frontiere e con gli altri Stati¹⁸.

In contropartita della garanzia di tale libertà, l'articolo 15 capoverso 4 della nuova Costituzione vieta ogni costrizione in merito: «Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso»¹⁹.

E proprio fondandosi su questo ultimo punto, la Commissione ritiene che i diritti dell'uomo, i valori fondamentali riconosciuti, il principio delle libertà fondamentali (p. es. l'autonomia di decisione) e i principi di base della democrazia non debbano essere violati neppure in nome di un culto. Nel contempo, essa è consapevole del fatto che le limitazioni dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione necessitano di condizioni specifiche: devono essere nell'interesse della collettività, fondarsi su una base legale e rispettare il principio della proporzionalità. Anche gli articoli 9 CEDU e 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, d'altronde,

¹⁸ Cfr. la posizione della delegazione svizzera alla riunione dell'OSCE in merito alla libertà di religione (Vienna, 22 marzo 1999).

¹⁹ La disposizione corrispondente nel diritto internazionale è contenuta nell'articolo 18 capoverso 2 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

prevedono la possibilità di limitare tali libertà definendo le condizioni alle quali la limitazione può avvenire²⁰.

Se la ricerca della verità sotto forma di impegno religioso portasse in ogni caso a una maggiore libertà, il presente esame non avrebbe ragione di esistere. Purtroppo, è spesso vero il contrario, poiché vi sono casi in cui i diritti fondamentali democratici dell'individuo (p. es. il libero arbitrio, la libertà di espressione o persino l'integrità fisica) sono violati.

42 Sguardo alle strutture e alle caratteristiche

421 Componenti dinamiche

Il fenomeno delle «sette» non è di natura specificatamente cristiana ma si incontra in tutte le grandi religioni.

Dal profilo sociologico, il termine «setta» ha il significato di «minoranza dissidente» e caratterizza attitudini quali l'intolleranza o il proselitismo aggressivo (propaganda importuna per tentare di imporre un culto o un'ideologia). Tali caratteristiche non si limitano alle «sette» quali comunità religiose particolari ma si incontrano anche nelle religioni e nelle chiese tradizionali, nei partiti, nelle associazioni ecc. In altre parole, queste affermazioni si possono riassumere dicendo che «ogni comunità è una setta potenziale che si sopravvaluta: ogni villaggio «di Sopra» si crede migliore del villaggio «di Sotto»... La percezione del gruppo va dalla semplice considerazione del proprio particolarismo sino a farlo assurgere a valore e senso assoluto». Queste caratteristiche non devono essere intese in senso statico bensì come una componente dinamica e una dimensione verticale di un comportamento che può evolvere per diventare sempre più settario (raramente è stato constatato il contrario). Come può esservi una tendenza a un settarismo sempre più pronunciato, è anche possibile un'evoluzione verso una maggiore apertura e una volontà di dialogo. A tale proposito, il professor Georg Schmid ha sviluppato un modello che chiama «termometro delle sette» e che ha presentato anche alla Commissione. Esso illustra i diversi gradi di settarismo:

- *I grado: La sensazione di essere qualcosa di particolare è normale per ogni comunità umana, per le chiese nazionali, i partiti, le associazioni sportive ecc.*
- *II grado: Non ci si sente soltanto particolari, bensì migliori degli altri. Anche questo sentimento è normale: se io non considerassi la mia Chiesa o il mio partito politico migliore di un altro, non ne farei parte. D'altronde, anche gli altri appartengono a comunità che reputano essere migliori.*
- *III grado: Appartengo al gruppo migliore, al quale tutti dovrebbero conformarsi. In questo grado si delinea una pressione missionaria, un impulso missionario a fare propaganda per il proprio gruppo. In questo gruppo non rientrano le chiese nazionali, bensì le correnti che ne derivano: le chiese libere danno prova di un'attività «propagandistica» maggiore. L'apparte-*

²⁰ Art. 9 cpv. 2 CEDU: «La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.»

nenza a questo III grado è dimostrata principalmente dalla loro testimonianza di Cristo: tutti dovrebbero credere a Cristo come credono loro.

- IV grado (grado del fondamentalismo): Saremo gli unici a conoscere la salvezza eterna e siamo depositari della verità divina (anche se non ne possediamo l'esclusiva). La dottrina è perfetta e benedetta dal cielo. Chi professa e crede come me è nella verità; chi professa e crede diversamente da me diventa schiavo dei suoi pensieri o di pensieri demoniaci. Chi non segue la nostra fede «è perso». I fondamentalisti deificano la propria dottrina. La setta completamente sviluppata può arrivare sino alla divinizzazione del gruppo stesso. [...] Le chiese nazionali non appartengono più a questo grado, sebbene vi abbiano appartenuto in passato (anche le grandi comunità possono raggiungere gradi elevati su questa scala).

Molte persone e molti psicogruppi raggiungono il IV grado di settarismo [...].

- V grado: «Saremo gli unici a conoscere la salvezza eterna e gli unici in cielo». Gli altri sono oggetti dell'attività missionaria o possono solo essere dannati. Le persone che non hanno fede devono assolutamente essere evitate, poiché la loro miscredenza è demoniaca.
- VI grado: Il gruppo tenta di escludere i miscredenti dal proprio orizzonte; la separazione dal mondo inizia in questo stadio: solo la setta ha il diritto di vivere sulla terra (parola chiave: mania di persecuzione). Chi è depravato non ha diritto di vivere e brucerà comunque all'inferno: quindi, perché non accendere subito un fuocherello? Il fatto di ignorare le altre persone mostra un pensiero inquisitore sotto forma di inquisizione psichica. [...] Chi esce da un gruppo a questo livello di settarismo non esiste più per gli altri adepti (neanche per i membri della famiglia): quando lo incrociano per strada, volgono lo sguardo...
- VII grado: La megalomania della setta si trasforma in mania di persecuzione verso l'esterno e, parallelamente, in delirio di onnipotenza all'interno («quando penso a qualcosa, diventa realtà»). [...] Il delirio di onnipotenza si sviluppa quasi automaticamente in assenza di critica. Chi denuncia questo delirio diventa un nemico mortale (a causa della mania di persecuzione). Questa mania si sviluppa a sua volta a causa della volontà sempre più forte di ignorare il mondo esterno. La setta comincia a demonizzare ogni critica proveniente dal mondo esterno; la conseguenza è il grado seguente.
- VIII grado: Una scintilla conduce alla catastrofe, non per tutto il mondo, ma per il gruppo, che scompare. Il delirio di onnipotenza e la mania di persecuzione si incontrano per culminare in un furore collettivo omicida.

I criteri principali che rivelano questa dinamica sono le discussioni interne e i dibattiti aperti. Fintanto che si svolgono discussioni e dibattiti, il gruppo resta a un grado inferiore. Se sono repressi, invece, il gruppo si spinge verso un grado superiore della scala. Il rapporto fra l'esistenza di discussioni interne e il grado di settarismo è palese.

Alcune caratteristiche formali e strutturali e la visione dell'universo e dell'uomo illustrano la relazione dei gruppi con i loro membri e la società:

- Percezione ridotta, manichea e generalmente schematica della realtà, che si accompagna in parte con un «sapere occulto»; qualsiasi relativizzazione o posizione intermedia è impossibile.
- Esistenza di modelli di soluzioni universali, sia individuali che globali, chiari e immanenti.
- Strutture gerarchiche caratterizzate da uno spirito di subordinazione e di controllo reciproco che comportano l'assoggettamento a un'autorità superiore: decisione e responsabilità sono delegate a una «competenza più alta»²¹.

Un guru assolutista, un profeta, un messia o un salvatore, uomo o donna, alla testa del gruppo pretende di conoscere la via che porta alla salvezza assoluta ed esalta una concezione elaborata, altrettanto assoluta, che non collima con le esperienze umane conosciute nel campo mistico-spirituale. Inoltre, tale «istanza superiore» può vivere ovunque o essere morta, dunque in entrambi i casi inaccessibile. Può anche succedere che il gruppo si appelli a una dottrina indipendente da qualsiasi persona.

- La verità del gruppo è inconfutabile e non ammette critiche. È imposta radicalmente, talvolta ricorrendo a mezzi estremi: si inventano teorie di cospirazione²² (dall'esterno), si fomenta e si sfrutta la paura (degli individui all'interno del gruppo), si creano e si rafforzano dipendenze (mediante incontri quotidiani, isolamento del gruppo, isolamento dei membri, controllo da parte del gruppo ecc.) e si istituzionalizza tale verità per mezzo di tecniche di indottrinamento e di manipolazione (processi di dinamica di gruppo, rituali o linguaggio artificiale).

La forza con cui queste caratteristiche si manifestano dipende dalle dimensioni, dall'età e dalla struttura organizzativa del gruppo e dalla complessità della dottrina. È anche possibile avvalersi di queste caratteristiche per valutare le correnti integraliste o i movimenti interni delle religioni riconosciute. Si tratta infatti di elementi di base e di meccanismi schematici identici che generalmente si ritrovano nelle comunità più disparate che, di primo acchito, non sembrano paragonabili. L'esperienza mostra che, quando parecchie di queste caratteristiche, variabili nel loro orientamento, si manifestano con una certa intensità in seno a un gruppo, è possibile concludere che vi è indottrinamento e manipolazione, sebbene non sia facile provarlo nei singoli casi. L'esame di associazioni sospette in funzione delle loro caratteristiche consente di rinunciare all'uso di termini quali «setta», «psicogruppo», «nuovo culto religioso», «movimento di guru dell'Estremo Oriente», «organizzazione occulta» ecc. e, di conseguenza, alla loro definizione.

Lo stesso vale anche per i termini più generali come «comunità religiosa» o «Chiesa», che alcune associazioni impiegano al fine di non essere etichettate quali «sette» e di non essere criticate. Inversamente, anche le chiese possono presentare tratti set-

²¹ Gasper e altri, *Lexikon der Sekten, Sondergruppen und Weltanschauungen*, p. 977.

²² Alle nostre latitudini, le teorie di cospirazione tendono quasi sempre all'antisemitismo; cfr. a proposito Tangram; *bollettino della Commissione federale contro il razzismo*, n. 6, «Religion und Esoterik auf Abwegen?/«Religion et ésotérisme à la dérive?»

tari. Secondo le persone sentite, un approccio che faccia riferimento alle caratteristiche illustrate e alle strutture interne non lede la libertà di culto e di coscienza garantita dalla Costituzione. Allo Stato non può dunque essere rivolta la critica di voler valutare e giudicare le concezioni e le idee del gruppo.

Tuttavia, le strutture, i metodi e i contenuti non possono essere sempre separati nettamente gli uni dagli altri. Non è possibile rinunciare a una riflessione in merito al contenuto e all'ideologia se l'ideologia, sempre basata su una visione dell'uomo, costituisce parte del metodo. Se tale ideologia è razzista o fascista e se è propagandata apertamente, le basi legali attuali (art. 261^{bis} del Codice penale: «Discriminazione razziale») consentono già di intervenire (il che non è possibile se la diffusione avviene in cerchie chiuse e private, ciò che dimostra l'importanza dell'informazione). I pericoli legati a tendenze razziste o antisemite, oppure di estrema destra nonché fascistoidi possono manifestarsi a diversi livelli²³:

- movimenti o pubblicazioni che esprimono apertamente opinioni razziste, antisemite o negazioniste;
- dottrine che si rifanno in modo acritico a correnti di pensiero razziste o antisemite sviluppate in un'epoca diversa e che rispecchiavano la mentalità di quel tempo (più pericolose, ma più difficili da evidenziare). In questo contesto, è indispensabile che i sostenitori di tali dottrine sottopongano la tradizione di pensiero in questione a un riesame critico, che prendano le distanze dai suoi elementi razzisti e, eventualmente, che ne sia data un'interpretazione dal punto di vista religioso o teologico;
- dottrine antidemocratiche che rimettono in discussione i valori umanitari e ugualitari su cui si fonda la nostra società.

Inoltre, una separazione netta è impossibile anche quando un metodo lesivo dei diritti fondamentali è un prodotto o una propagazione dell'ideologia. È il caso, per esempio, quando la critica interna del gruppo è interpretata come una «tentazione di Satana» o è imputata a una mancanza di lealtà verso il gruppo e quando è sottoposta a sanzioni da parte di «comitati di giustizia» interni.

Anche lo sfruttamento sessuale può trovare le sue radici nelle strutture interne del gruppo, nel potere, nell'obbedienza e nella sottomissione, ma può anche essere giustificato da ragioni ideologiche, in particolare quando diventa un «atto sacro» o quando risulta dalla preferenza per un membro particolare designato come «l'electo del guru» e che si considera tale. Queste tristi pratiche, le cui vittime sono spesso bambini, si distinguono dallo sfruttamento sessuale che si incontra generalmente nella società, in quanto i colpevoli non agiscono in modo isolato o spinti da motivi individuali.

423 Indottrinamento quale criterio principale

Considerate le caratteristiche strutturali come la componente dinamica del settarismo, non si può rinunciare a esprimere giudizi di valore sul comportamento distruttivo e pericoloso dei gruppi. Tali giudizi di valore devono tuttavia essere oggetto di un esame regolare al fine di tenere conto dell'aspetto dinamico e di rispondere alle elevate esigenze che la tutela dei diritti fondamentali impone.

²³ Cfr. diversi interventi in Tangram, n. 6.

È dunque possibile trarre una prima conclusione concernente l'oggetto dell'esame. Trovare una definizione terminologica è necessario ma non facile, poiché essa concerne un fenomeno molto ampio che può essere trattato sotto diverse angolature non sempre concordanti, le quali tengono conto di componenti dinamiche e strutturali con risvolti molto diversi e lacunosi. In conclusione, si può affermare che esiste un «nociolo duro» di movimenti latenti di un potenziale di conflitto e che si possono descrivere come

movimenti o gruppi indottrinanti.

Il termine di «indottrinamento» si applica ai gruppi per i quali le caratteristiche strutturali descritte sono particolarmente pertinenti e problematiche. Tale classificazione è possibile indipendentemente dal fatto che si tratti di nuovi movimenti (il settarismo può anche essere osservato nelle chiese tradizionali), di gruppi religiosi, spirituali o esoterici o di organizzazioni mimetizzate attive sul mercato dell'assistenza spirituale.

Fondamentalmente, il termine impiegato nel rapporto è quello di movimento o gruppo indottrinante. La Commissione è tuttavia consapevole del fatto che la rinuncia all'uso del termine «setta» non è del tutto soddisfacente, poiché «setta» è una parola ficcante che ha acquisito già da molto tempo una dimensione politica e che fa ormai parte del «dibattito politico». Rinunciando all'uso di questa parola, può capitare che «rimangano in balia di se stesse persone confrontate con gruppi organizzati, dunque potenti»²⁴.

Le constatazioni già fatte in merito alla difficoltà di effettuare una valutazione quantitativa si applicano anche in questo caso: sarebbe fallace limitare la discussione sui metodi e sulle strutture di indottrinamento ai membri di una comunità o alla comunità stessa. Nel campo assai vago dell'offerta esoterica, spesso mancano vere e proprie strutture organizzative: un mago può semplicemente riunire intorno a sé un manipolo di persone. Sul vasto e molto diversificato mercato dell'ideologia, gli offerenti lavorano spesso ricorrendo a metodi settari, senza avere e senza reclutare membri in quanto tali. Su questo mercato, le frontiere stesse sono vaghe (secondo le dichiarazioni di una delle persone sentite, l'OTS si è sviluppato a partire da un circolo di letture esoteriche) e molto permeabili verso l'esterno: membri di piccoli gruppi possono occupare posizioni sociali elevate, esercitando in tal modo una certa influenza. Vi è anche il rischio di un avvicinamento alla politica. La presenza di membri di «sette» fra i quadri dirigenti dell'economia o la loro attività quali «consulenti economici» costituisce pure un tema importante. Inoltre, il fatto che si tratti anche di un vero e proprio fenomeno di mercato dimostra che esso ha anche una dimensione finanziaria: si possono verificare situazioni inestricabili di indebitamento individuale con le conseguenze note o la costruzione e l'esercizio di veri e propri imperi finanziari. Date queste circostanze, non è importante sapere se i gruppi o altre organizzazioni su questo mercato, strutturati o meno, sono religiosi, si considerano esoterici, operano nel campo della psicologia, propongono metodi terapeutici non scientifici o si ispirano a teorie New Age. Sebbene non sia sempre possibile, è indispensabile esaminarne le strutture e i metodi indipendentemente dai contenuti veicolati (religione, salvezza dell'anima, guarigione ecc.).

²⁴ Flammer, op.cit., p. 27.

43 Problemi generali

La parte seguente è dedicata alla descrizione di problemi che devono essere osservati in relazione con la società, i servizi specializzati e le autorità. I problemi inerenti alle persone direttamente interessate saranno trattati nel numero 44 (problemi specifici dei diretti interessati). Secondo la Commissione, non è sempre possibile differenziare chiaramente i problemi generali (sociali) dai problemi specifici (individuali). Alcuni problemi concernono contemporaneamente entrambi i campi.

431 Informazione insufficiente

Malgrado la grande quantità di informazioni raccolta dalle persone, dai servizi di consulenza indipendenti o dalle chiese, dalle organizzazioni di persone interessate e da alcuni servizi amministrativi, vi sono grosse lacune, principalmente per quanto concerne un gran numero di gruppi, piccoli, nuovi, o in costante evoluzione. Per quanto riguarda i gruppi maggiori, conosciuti da tempo, lo stato delle conoscenze raccolte è sempre in ritardo rispetto alla situazione attuale. Inoltre, i dati aggiornati disponibili provengono generalmente da un numero limitato di fonti che danno solo una visione d'insieme o consentono di fare una valutazione generale soltanto con l'ausilio di ricerche complementari che richiedono un dispendio notevole di tempo.

I motivi di tali lacune devono essere ricercati da un lato nella scarsa capacità dei servizi specializzati e, dall'alto, nel numero notevole dei gruppi presi in considerazione e nelle trasformazioni continue di alcuni di essi. Molti gruppi provocano volontariamente questa mancanza di trasparenza non fornendo alcuna informazione pubblica, dando al mondo esterno un'immagine falsata della propria organizzazione reale o cambiando regolarmente la propria apparenza. In casi estremi, alcuni gruppi appaiono intenzionalmente sotto una forma «camuffata». Questo comportamento è talvolta già radicato nella dottrina professata dal gruppo, se le idee principali sono accessibili solo a una cerchia di persone iniziate, sono trasmesse solo oralmente o in una cerchia chiusa e sono soggette a sanzioni se è violata la «segretezza». Tali gruppi fanno uso di un alone di «mistero».

La mancanza di informazioni comporta numerosi problemi. Innanzitutto, la concorrenza indispensabile delle idee, come deve avvenire in una democrazia pluralista e liberale, non è possibile o è possibile solo in maniera limitata in una «dottrina esoterica», poiché la dottrina e i metodi sono sottratti alla riflessione critica e al dibattito. Senza conoscere la situazione attuale, può succedere che non possano essere individuate situazioni interne conflittuali, come nel caso dell'OTS, o, se sono individuate tacitamente, non possono essere valutate in maniera affidabile. Quando i gruppi si presentano continuamente sotto nuove denominazioni e sotto nuove forme organizzative, una parte degli effetti dell'informazione preventiva viene a mancare. Informazioni inesatte o non aggiornate aumentano il rischio nell'ambito dell'attività informativa e consultiva. Il rischio che si corre, infatti, è di dare cattivi consigli, di offrire un'assistenza insufficiente o di essere convenuto in giudizio. Se si vuole accordare priorità assoluta alla qualità della consulenza, l'informazione e la consulenza non devono essere considerate separatamente.

Anche il Consiglio federale e l'amministrazione non sembrano disporre di un sistema d'informazione adeguato. Come sottolinea l'OPCA nel suo rapporto di lavoro e come ha potuto constatarlo la Commissione, la Confederazione non dispone di alcun

servizio che si occupa espressamente di questo tema, sebbene parecchi servizi si debbano talvolta occupare di questo argomento. Alcuni progetti nell'ambito della legge sulle attività giovanili sono stati dunque rifiutati, poiché la partecipazione democratica non era garantita. Tuttavia, il servizio responsabile auspica di poter disporre di criteri più solidi per riconoscere gli abusi. Per quanto riguarda l'informazione, vi sono problemi particolari che si pongono nel campo della protezione dei dati. Infatti, solo poche organizzazioni rispettano l'obbligo sancito nella legge sulla protezione dei dati, secondo cui le collezioni private di dati contenenti dati personali degni di particolare protezione – tra i quali rientrano i dati relativi alle opinioni e attività religiose e ideologiche – che consentono di allestire profili della personalità, devono essere annunciate all'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD).

L'IFPD, in base alle sue stesse affermazioni, dispone solo di mezzi e di possibilità limitati. Non è in grado di individuare sistematicamente le collezioni di dati non annunciate né di agire (in particolare perché deve osservare il principio di proporzionalità) in caso di riserve giustificate relative a collezioni di dati a lui note (p. es. per i dati relativi alla salute, al patrimonio e ai capitali o alle difficoltà personali). Queste difficoltà esistono anche nel controllo del trasferimento illecito di dati personali degni di particolare protezione verso Paesi che non hanno disposizioni equivalenti in materia di protezione dei dati. Alla luce delle sue esperienze e considerato che il registro di dati viene raramente consultato, l'IFPD non accorda un'importanza prioritaria all'obbligo di annunciare le collezioni di dati. Bisognerebbe quindi accordare maggiore importanza al diritto di ciascuno di informarsi presso i detentori delle collezioni di dati. Solo in tal modo le persone interessate (e non le organizzazioni o terzi che le rappresentano) possono controllare l'esattezza dei dati e, all'occorrenza, esigerne la correzione.

Quando le comunità religiose o a carattere religioso sono riconosciute dal diritto cantonale, l'obbligo di annunciare le collezioni di dati è retto dalle disposizioni cantonali e non dalle prescrizioni federali in materia di protezione dei dati.

Oltre alle conoscenze dell'OPCA, è stato dimostrato che la prassi molto riservata in materia di scambio di informazioni tra i Cantoni implica, per diversi motivi, disparità concernenti l'imposizione o l'esenzione fiscale delle fondazioni o delle associazioni. Tali disparità esistono anche fra la Confederazione e i Cantoni. Nell'ottica di una possibile armonizzazione dell'imposta federale diretta, l'Amministrazione federale delle contribuzioni auspica l'istituzione di un registro fiscale svizzero. Ritiene tuttavia che una banca dati di questo tipo, che esiste parzialmente in alcuni Cantoni, sarebbe difficilmente realizzabile e, per vari motivi, difficile da tenere aggiornata. I movimenti religiosi o a carattere religioso, spesso organizzati in qualità di associazioni, non sono conosciuti dagli uffici fiscali e dagli altri uffici e non ritengono opportuno annunciarsi quali eventuali contribuenti.

432 Ricerca e cooperazione lacunose

Lo studio scientifico dei nuovi movimenti religiosi è limitato a pochi scienziati dalle specializzazioni più diverse attivi in questo campo e dipende essenzialmente dall'interesse personale di quest'ultimi. Ad esempio, l'atteggiamento dei giovani nei confronti della questione religiosa non viene affatto considerato dalla ricerca; soltanto un sondaggio svolto presso le reclute dal DDPS (e di conseguenza non rappresentativo di tutta la gioventù) si esprime a tale riguardo. La lacuna a livello di ricer-

ca è anche una conseguenza del federalismo (le questioni religiose sono di competenza dei Cantoni). Uno studio del Fondo nazionale risalente agli anni 1987-1989 (programma nazionale di ricerca 21 «Pluralismo culturale e identità nazionale»), che ha esaminato in parte i movimenti religiosi non convenzionali in Svizzera e le loro ripercussioni sulla società, non riflette più la realtà odierna e, secondo l'opinione del Consiglio federale, potrebbe essere aggiornato.²⁵

I metodi di manipolazione sono poco studiati in Svizzera (a differenza degli USA, dove un'intera branca della scienza se ne occupa). Le conseguenze psichiche di un influsso psichico non sono oggetto di indagine (contrariamente a quanto avviene per le conseguenze psichiche di un influsso fisico). L'approccio della ricerca è certamente carente dal profilo dell'interdisciplinarietà. Sarebbe inoltre indispensabile procedere a una vera e propria ricerca fondamentale, poiché, come ha detto una persona intervistata «è legittimo domandarsi che cos'è una setta».

Come per le lacune nella ricerca scientifica, vi è pure una mancanza di collaborazione fra ricerca universitaria e servizi di consulenza ecclesiastici e privati, sebbene sia senz'altro presente come punto di riferimento. Tale lacuna si manifesta non da ultimo a causa dei diversi approcci: mentre la prima mira a risultati di ricerca, i secondi si occupano dei problemi psichici, finanziari e di salute di persone che fanno capo direttamente o indirettamente a gruppi indottrinanti. Paradossale è il fatto che la ricerca è alimentata da fondi pubblici e quindi garantita a lungo termine finanziariamente, mentre i servizi di consulenza ecclesiastici e privati che operano in gran parte con grande impegno su base volontaria devono lottare contro gravi problemi finanziari, ragione per cui non sempre sono in grado di far fronte alla domanda. (Le interviste hanno inoltre fatto notare che con la partenza di consulenti di provata esperienza è andato perso un grande know-how, che non può essere facilmente rimpiazzato).

Il Fondo nazionale svizzero per il promovimento della ricerca scientifica sostiene sotto il titolo «religione e vincolo sociale» («religion et lien social») un progetto di «osservatorio delle religioni in Svizzera». Sotto la direzione della facoltà interdisciplinare di storia e scienza delle religioni dell'Università di Losanna, esso intende procedere a un'analisi globale riguardante le religioni in Svizzera dal punto di vista delle scienze sociali delle religioni. Fra l'altro si prevede di costituire una banca dati e di sviluppare una rete di ricercatori e organizzazioni specializzate. L'obiettivo del progetto non è quello di svolgere una ricerca sugli abusi e sui potenziali di conflitto.

433 Problemi nell'applicazione delle leggi in vigore

Le basi legali esistenti sembrano essere sufficienti, a detta della Commissione. Tuttavia, non vengono prese in considerazione (denunce mancanti) oppure applicate solo in misura insufficiente (ad es. determinate legislazioni sanitarie cantonali riguardo alle cure di guaritori o ad altre offerte di cura pseudomediche). L'applicazione è per esempio ostacolata anche quando si tratta di esternazioni razziste o antisemite che non sono represses dall'articolo 261^{bis} del Codice penale («Discriminazione razziale») unicamente perché formulate, in circolo chiuso. Inoltre, vi sono lacune nella legislazione, ad esempio prescrizioni legali minime nell'ambito della protezione dei consumatori (ad es. standard minimi in materia di contratti).

²⁵ Interpellanza «Lotta efficace contro gli eccessi delle sette» del 20 marzo 1998 (98.3136).

Esperti avvocati, che tutelano gli interessi di persone uscite da una setta e dei loro familiari, osservano che anche le autorità giudiziarie (incluse quelle tutorie) sono dell'idea che le «sette» costituiscano un problema solo per le persone deboli e predisposte e sono molto prudenti nell'emanare provvedimenti motivati dall'appartenenza a un movimento indottrinante – non importa se si tratta del bene del bambino, di divorzio, di danni fisici o psichici. Secondo gli esperti, se il contesto è religioso, o presunto tale, la cautela è quasi sempre ancora più grande.

I motivi di questa riluttanza risiedono in parte nella valutazione non sufficientemente approfondita del contenuto e dei confini della libertà religiosa. Inoltre, sovente vi è il timore di dover procedere a difficili delimitazioni o di reazioni sul piano legale o pubblico da parte dei gruppi interessati. Mancano anche le conoscenze sull'efficacia e sui pericoli delle strutture e dei metodi tipici delle «sette» come pure la comprensione che ne consegue dei problemi delle persone vittime di gruppi indottrinanti.

Data la complessità di questa problematica, se da un lato può succedere che nel singolo caso una persona interessata non riceva nemmeno quella protezione che lo Stato potrebbe offrire in virtù delle norme in vigore, dall'altro vi possono essere pure ripercussioni più ampie. Nell'opinione pubblica può nascere l'impressione che dallo Stato non ci si possa attendere alcun aiuto contro i gruppi indottrinanti. Alcuni di essi sfruttano questo sentimento d'impotenza o lo accentuano persino in maniera mirata nell'ambito del loro sistema interno di disciplina o mediante atteggiamenti minacciosi verso l'esterno. Simili sentimenti d'impotenza aumentano il numero già oggi relativamente elevato dei danni provocati dai gruppi indottrinanti. Secondo una delle persone sentite, numerosi problemi non sarebbero emersi o non si sarebbero manifestati con la stessa intensità se le leggi fossero state applicate, ciò che può essere spiegato con il fatto di avere sottovalutato i metodi (che sono troppo poco studiati).

Anche i capitoli seguenti – Limiti del potere statale, «Volontarietà» presunta, Mancanza di chiarezza nelle responsabilità – mostrano gli ostacoli incontrati nel far valere o nell'attuare le disposizioni legali e danno pure alcune indicazioni sulle lacune esistenti.

434 Limiti del potere statale

Il presente capitolo descrive i limiti legali ed effettivi che, secondo l'esperienza delle persone interessate e degli avvocati, possono creare problemi all'atto pratico. I limiti dell'agire statale dettati dalla Costituzione (libertà di credo e di religione) come pure altre autolimitazioni dello Stato (libertà di espressione ecc.) non sono, come sottolineato, oggetto dell'indagine e non vengono messi in discussione dalla Commissione.

Anche quando sono riconosciuti abusi e vengono applicate le leggi in vigore, gli interventi statali e le misure protettive si rivelano sovente impossibili o succede che le misure ordinate non possano essere eseguite.

I motivi risiedono in primo luogo nel fatto che i pregiudizi riguardano la sfera privata, la quale si sottrae al controllo o all'influenza esterna, in particolare a quella dello Stato. Inoltre, conformemente ai diritti fondamentali sanciti nella Costituzione, ad esempio la libertà di religione e di espressione, eventuali abusi possono essere combattuti soltanto se oltrepassano una certa soglia, vale a dire ad esempio se viola-

no notevolmente o mettono in pericolo altri diritti fondamentali. La possibilità di applicare le misure statali e la loro efficacia sono minate sin dall'inizio da certi gruppi indottrinanti, fra l'altro in ragione del fatto che la «dottrina di gruppo» rifiuta l'autorità statale o la ritiene perlomeno subordinata all'autorità del gruppo. Sviluppando coerentemente questa tendenza, si raggiunge la legittimazione interna del gruppo verso la disobbedienza civile sino alla negazione del rispetto delle regole dello Stato.

I gruppi organizzati internazionalmente sono inoltre in grado di sfuggire a misure statali sottoponendosi alla legislazione di altri Paesi.

Altri ostacoli sorgono nel sollecitare l'aiuto dello Stato quando il gruppo obbliga i suoi membri e parti contraenti a sottostare a una giurisdizione interna.

Anche questa problematica crea nelle persone interessate sentimenti d'impotenza, ciò che acuisce sovente i problemi iniziali e inasprisce fra l'altro la discussione sui gruppi indottrinanti. In questa situazione, singoli interessati sostenevano o addirittura applicavano metodi illeciti facendosi giustizia da soli (la cosiddetta «deprogrammazione»).

435 «Volontarietà» presunta

L'atteggiamento del singolo e dei singoli non dipende soltanto dalla sua volontà, ma anche dalla difficoltà di riconoscere una dipendenza come tale, poiché

la psicologia moderna ci insegna che nell'essere umano vi è sovente una tendenza pressoché impercettibile di sottomettersi a esigenze sociali di potere vissute come inevitabili e di giustificare questa sottomissione con motivi e convinzioni validi o, spesso e volentieri, di lasciare che siano dei falsi profeti a fornire la giustificazione. In tal modo, l'individuo si costruisce pure un'apparenza interna di obbedienza deliberata, che gli consente di vivere il carattere inevitabile della situazione di potere e violenza in maniera abbastanza dignitosa (trad.)²⁶

La caratteristica saliente dei gruppi indottrinanti è la limitazione della libertà di autodeterminazione sino ad arrivare all'annullamento dell'autonomia. Alla luce del fatto che una decisione indipendente, completamente libera da influssi praticamente non esiste e che, dal profilo sociale, un certo grado d'influenzamento è tollerato (in parte persino auspicato), è difficile stabilire il limite di un influsso eccessivo e socialmente non più tollerabile.

I motivi vanno ricercati, da un lato, nel fatto che i metodi quali la manipolazione e l'indottrinamento scatenano processi interni che sono difficilmente riconoscibili dall'esterno. I processi esterni si svolgono sovente in un contesto ristretto o perlomeno all'interno di un gruppo e a posteriori non possono praticamente più essere ricostruiti o provati. Inoltre, in questo contesto le modalità secondo cui i metodi manipolatori, in parte molto sottili, agiscono sono poco note (diversamente da quanto succede con la tortura, con i prigionieri di guerra e nella propaganda) e vi sono in proposito opinioni divergenti (non chiarite). D'altro canto, la valutazione è resa più difficile dal fatto che la persona manipolata fa anche la sua parte, nel senso che i

²⁶ Jörg Paul Müller: Religionsfreiheit – ihre Bedeutung, ihre innere und äussere Gefährdung. Relazione introduttiva in occasione di un seminario dell'OSCE dal 16 al 19 aprile 1996 a Varsavia, in: Reformatio, dicembre 1996, p. 420 segg.

suoi bisogni e il suo disagio preparano il terreno affinché la manipolazione possa esplicare i suoi effetti.

Il problema risiede nel fatto che, quando sollecitano l'aiuto statale, gli interessati non sono in grado di provare l'esistenza della fattispecie (ad es. inganno, circonvenzione) o di convincere le autorità che sono in pericolo beni giuridicamente protetti.

La critica relativa ai movimenti indottrinanti deve pertanto chiedersi in che misura la libertà di autodeterminazione è rispettata, in che misura l'adesione (e l'obbedienza) è volontaria e in che misura la comunità consente ai suoi membri di andarsene in qualsiasi momento e senza pressioni o di svincolarsi da altri obblighi non direttamente riferiti al gruppo e accettati ingenuamente. Tale riflessione si rivela importante in particolare per lo Stato quando singoli gruppi si spingono così lontano da rifiutare le autorità secolari e, ad esempio, tenere i bambini lontano dalle scuole statali dell'obbligo o sottrarre le scuole private alla vigilanza statale (dei Cantoni).

436 Mancanza di chiarezza nelle responsabilità

In caso di reati commessi all'interno di gruppi indottrinanti, la situazione è sovente fondamentalmente diversa da quella di reati consumati in altri contesti. La persona non si rende subito conto di essere vittima di un reato e nemmeno è facile accertare chi ne sia il responsabile.

I motivi vanno ricercati nel fatto che i ruoli del colpevole e della vittima sovente si confondono: la persona interessata stessa ha collaborato ad atti analoghi contro altri membri del gruppo oppure vi ha acconsentito «volontariamente». I reati accadono nella maggior parte dei casi non come conseguenza di un errore individuale, bensì su ordine di persone o organi di rango superiore, che in parte non sono noti per nome o risiedono all'estero, oppure in applicazione delle istruzioni contenute nella dottrina. Spesso la dottrina propone strutture o prescrive formazioni che mirano ad annientare il senso di responsabilità e il «buon senso» della persona. La precedenza assoluta dei valori propri al gruppo rispetto ai beni protetti giuridicamente del mondo esteriore, unitamente a un fanatismo risultante da una visione salvifica del mondo o paranoica, produce autori di reati privi di scrupoli e di sensi di colpa.

Il problema risiede nel fatto che una simile situazione può essere intuita soltanto conoscendo la struttura interna del gruppo e i suoi meccanismi psicologici. In mancanza di tali conoscenze, può capitare che le autorità inquirenti rimangano a torto inattive. Se la dottrina prescrive un comportamento delittuoso e l'autore non può essere arrestato o è sconosciuto, rimane unicamente la possibilità di punire gli esecutori, ciò che comunque non soddisfa né dal profilo della giustizia né da quello della prevenzione generale. L'aspetto educativo di una punizione non ha inoltre alcun effetto su questi colpevoli che agiscono per convinzione, se la procedura penale non comporta l'allontanamento dal gruppo o dalla dottrina.

437 Paura e dipendenza finanziaria

Il lavoro di consulenza svolto mostra che la «vittima» molto spesso ha paura di far valere i propri diritti ed eventualmente di intraprendere i passi necessari.

A detta degli esperti, questo si spiega soprattutto con il fatto che l'uscita da un gruppo indottrinante non avviene in un unico passo, ma implica un lungo processo. Sovente una parte del «pensiero di gruppo» continua ad esercitare il suo influsso, suscitando inoltre sentimenti di vergogna e di colpa. Per questa ragione, persino le persone intenzionate a lasciare il gruppo fanno spesso fatica a riconoscere e proteggere i propri interessi. La lunghezza del processo di allontanamento impedisce in molti casi di far valere i propri diritti prima che si prescrivano. A causa dell'isolamento degli adepti, voluto e imposto da molti gruppi, chi lascia il gruppo si trova senza contatti sociali e, di conseguenza, senza un contesto che potrebbe offrirgli il necessario appoggio. Alcuni gruppi fomentano la paura mediante una vera e propria strategia di intimidazione e un atteggiamento aggressivo. Tuttavia, anche in un'ottica oggettiva, la superiorità economica e l'ostinazione fanatica di certi gruppi indottrinanti – nell'attacco come nella difesa – minacciano o impediscono la tutela di interessi legittimi dei singoli o la critica pubblica nei confronti di tali gruppi.

Ne conseguono problemi a livello individuale e sociale, dal momento che per molte violazioni non vi sono sanzioni né risarcimenti. Inoltre, i gruppi vengono rafforzati nella loro convinzione di essere potenti e sul giusto cammino.

44 Problemi specifici dei diretti interessati

A differenza del numero 43, che analizzava i problemi generali sul piano sociale, il presente capitolo tratta le questioni che si ripercuotono direttamente e seriamente sugli interessati e di cui dibatte anche l'opinione pubblica: sfruttamento, legame eccessivo, messa in pericolo della salute, benessere dell'infanzia minacciato e altri pericoli o pregiudizi arrecati all'autodeterminazione.

Occorre anzitutto precisare che non tutti i problemi illustrati sono osservabili nell'insieme dei gruppi indottrinanti. L'entità e l'intensità di questi fenomeni varia fortemente da un gruppo all'altro. Tuttavia, questi problemi costituiscono tipici effetti della limitazione dell'autodeterminazione, caratteristica dei suddetti gruppi.

441 Sfruttamento

Lo sfruttamento è uno degli aspetti più appariscenti e quindi percepiti in maniera più immediata da una vasta parte dell'opinione pubblica. Normalmente si può supporre che la collaborazione avvenga su base volontaria. Eppure si registrano casi di lavoro non retribuito o con retribuzione esigua, di pressione affinché il patrimonio (ad es. risparmi o eredità) sia trasferito al gruppo, di protezione assicurativa e previdenziale lacunosa o di indebitamento a favore del gruppo. Inoltre si rilevano anche casi di sfruttamento sul piano umano, nei quali si abusa dell'idealismo o si approfitta delle relazioni precedenti per reclutare ulteriori seguaci o per esercitare altri tipi di influenza.

442 Legame eccessivo

Una delle peculiarità dei gruppi indottrinanti è la limitazione o il sistematico anientamento della libera autodeterminazione dei propri adepti al fine di provocarne

quanto prima una dipendenza dal gruppo. Già i metodi di reclutamento in parte perseguono quest'obiettivo. Sono però soprattutto talune pratiche e strutture dei gruppi, fra le quali non di rado un rigoroso sistema disciplinare, a permettere il conseguimento di tale obiettivo. Oltre alla dipendenza economica dovuta alle summenzionate fattispecie di sfruttamento, anche quella psichica è molto efficace, dato che per lo più i gruppi disciplinano e controllano ogni sfera, ossia anche quelle più private (famiglia, vita intima, addirittura pensiero «interiore»). Inoltre, soprattutto in caso di appartenenza prolungata, si sviluppa anche una dipendenza di carattere sociale, poiché i seguaci dei gruppi indottrinanti, per effetto collaterale o indottivi espressamente dalla dottrina, interrompono le relazioni precedenti e finiscono in una sorta di isolamento sociale.

Talvolta, accanto a simili impedimenti «interni» all'uscita, se ne aggiungono di esterni, quali determinate disposizioni giuridiche (contratti restrittivi o persino capestro), provvedimenti edilizi/geografici (più rari) – quali terreni compartimentati – o addirittura impiego della violenza fisica. Mediante un attivismo costante si tenta poi di impedire agli adepti di riflettere sulla propria situazione.

443 Rischi per la salute

La dottrina di molti gruppi indottrinanti contempla pratiche di medicina empirica, in parte dichiarate apertamente come tali, in parte camuffate o perfino negate. A volte si spacciano le guarigioni per semplici effetti collaterali di un «progresso spirituale». Laddove le suddette pratiche comportano pericoli, la dottrina per lo più tende a negarli e chi le applica non ne tiene conto, nella convinzione che la «dottrina» non può mai sbagliare. Spesso, gli eventuali avvertimenti della scienza non sono tenuti in considerazione o sono addirittura demonizzati per l'atteggiamento antiscientifico della dottrina. Non di rado, nell'ottica dell'obiettivo superiore (salvezza dell'anima/del mondo), si affrontano rischi che la persona mediamente ragionevole conosce ed evita. Il potenziale di pericolo di simili pratiche diverge quindi in modo sostanziale dai rischi legati ai metodi terapeutici della medicina «seria» (che non è soltanto la medicina tradizionale).

Ulteriori rischi per la salute risultano da pratiche che non mirano alla guarigione (ad es. certe meditazioni, interrogatori intensivi, manifestazioni «maratona», sovraffaticamento). Anche in questi casi i pericoli vengono negati o trascurati in nome dell'obiettivo superiore.

444 Benessere dell'infanzia minacciato

Se già sopra sono stati evidenziati dubbi in merito alla «volontarietà» di membri adulti a entrare, a rimanere e a partecipare ad attività di un gruppo indottrinante, nei bambini l'autodeterminazione è ancora più limitata a causa della particolare influenza dei genitori, oppure manca completamente una decisione propria del bambino. La determinazione da parte di estranei si fonda in parte sul diritto, poiché i genitori o eventualmente il Comune di attinenza possono decidere circa l'educazione religiosa

del bambino²⁷ fino a quando, a compimento del sedicesimo anno d'età, non subentra la maggiore età religiosa²⁸.

I bambini nei gruppi indottrinanti sono interessati dagli stessi effetti dannosi osservabili anche negli adulti. Inoltre, essi sono talvolta vittime di pratiche rivolte specialmente contro di loro (quali abuso sessuale o meditazione forzata nel caso di bambini piccoli) oppure di «idee dottrinali».²⁹ Taluni problemi si ripercuotono in maniera particolarmente grave e duratura sui bambini (ad es. «anni perduti» invece di sviluppo personale e formazione a tutto campo; tener lontani altri bambini e altre influenze; la prassi di singoli gruppi di non far frequentare ai bambini le scuole dell'obbligo statali o di sottrarre le scuole private al controllo dello Stato è già stata segnalata nel cap. 435). Considerata la loro situazione di inferiorità e la mancanza di esperienza, i bambini sono ancora più indifesi degli adulti.

445 Altri pericoli o pregiudizi arrecati all'autodeterminazione

La descrizione delle problematiche individuali poste dai gruppi indottrinanti mostra che essi impongono i propri interessi prioritariamente e in parte contro gli interessi individuali degli adepti, ovvero esigono una conseguente sottomissione del singolo. Il confine con un impegno socialmente tollerabile (che può senz'altro comportare sacrifici) si situa nei metodi utilizzati al fine di suscitare nella persona in questione la necessaria disponibilità e la relativa convinzione. Qualora vengano impiegati metodi ingannevoli, fallaci o indottrinanti, la «rinuncia» parziale o totale all'autodeterminazione non riguarda più soltanto la singola persona ma anche lo Stato, che può e deve intervenire, sempre che ne abbia la possibilità. Esempi estremi sono quei casi in cui uno scenario di salvezza o di persecuzione interno al gruppo spinge i seguaci a un suicidio collettivo o a un altro tipo di sacrificio (ad es. Tempio solare o Heaven's Gate) o li induce a commettere reati (ad es. la setta Aum). Ma anche nei casi meno spettacolari (quali conversioni «istantanee»; totale cambiamento del tipo di vita a seguito di una corso di vari giorni, che si manifesta ad esempio nell'abbandono di una famiglia che fino ad allora appariva intatta; incapacità di discutere, provocata dalla necessità di chiedere sempre istruzioni al gruppo oppure dalla declamazione di articoli di fede, ignorando le controargomentazioni), l'osservatore esterno ha l'impressione che la capacità all'autodeterminazione sia fortemente limitata o addirittura annullata.

Dato che non soltanto la legislazione civile e quella penale, bensì anche la democrazia, poggiano sull'assioma dell'autodeterminazione responsabile nemmeno uno Stato di diritto, per quanto liberale, può assistere senza reagire all'azione di gruppi indottrinanti che sistematicamente annientano o tentano di annientare l'autonomia delle singole persone.

²⁷ Art. 303 CC per i genitori, art. 378 cpv. 3 CC per il Comune di attinenza in caso di persona sotto tutela.

²⁸ Art. 49 cpv. 3 Cost., art. 303 cpv. 3 CC.

²⁹ L'elenco rimane forzatamente incompleto soprattutto per motivi di spazio. La Commissione d'inchiesta del Bundestag si è chinata con estrema attenzione sulla problematica dei bambini nelle «sette», cfr. rapporto conclusivo della Comm. pag. 200 segg. e lo studio «Arbeitskreis 4 - Kindeswohl/Kindesmissbrauch» nel rapporto intermedio della stessa Comm., p. 86 segg.

45 Atteggiamento delle autorità

La base costituzionale di riferimento nelle discussioni attorno a tematiche e organizzazioni religiose è costituita dalla libertà di credenza e di coscienza sancita dagli articoli 49 e 50 della Costituzione (cfr. art. 15 del nuovo testo costituzionale). Questa libertà ha svolto un ruolo di grande importanza (storica) principalmente nella pacificazione della popolazione e nella protezione dell'individuo nei confronti di comunità religiose di maggiore importanza in seguito alla guerra del Sonderbund e ha fornito un contributo determinante alla coesione dello Stato federale. La libertà di religione è garantita anche dall'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dall'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, i quali tutelano la vita religiosa quale diritto fondamentale e assoluto. Ogni cittadino ha il diritto di decidere in merito alle questioni religiose, di esprimere le proprie opinioni religiose, di diffondere dottrine religiose nonché di esercitare le proprie convinzioni dedicandosi alle pratiche religiose di sua scelta (libertà di culto).

Mentre la Costituzione del XIX secolo attribuiva ancora allo Stato competenze arbitrali in materia di religione, il compito di quest'ultimo è oggi limitato alla garanzia della libertà di credo (convinzioni filosofiche comprese) e della libertà di coscienza e di culto. Il disciplinamento del rapporto tra Stato e Chiesa è affidato ai Cantoni, i quali riconoscono tutti le grandi comunità religiose; i Cantoni di Neuchâtel e di Ginevra conoscono la separazione tra Stato e Chiesa. Il riconoscimento di una Chiesa dà diritto alla protezione giuridica da parte dello Stato come pure a privilegi quali l'esenzione fiscale (praticata con molte riserve dalla Confederazione e in modo differenziato dai Cantoni), l'esenzione dal servizio militare o il diritto di essere consultati in questioni scolastiche o attinenti alla vita pubblica da un lato, dall'altro la vincola però allo Stato di diritto e al riconoscimento dell'alta vigilanza dello Stato sui suoi aspetti esterni. Le chiese libere, senza uno statuto di diritto pubblico, come pure le «sette» e praticamente tutte le comunità religiose non cristiane soggiacciono al diritto privato (art. 60 segg. CC).³⁰

Nel 1989, in risposta a un'interrogazione semplice che faceva espressamente riferimento alla libertà personale e alla protezione dei minorenni, il Consiglio federale rinviava all'iniziativa privata.³¹ Consiglio federale e Parlamento hanno respinto – dopo il dramma della setta del Tempio solare – l'istituzione di un Ufficio federale per le questioni religiose richiamandosi alla sovranità dei Cantoni in tali questioni.³² Altre risposte dell'esecutivo a interventi parlamentari sono sempre state molto caute e contenevano i seguenti elementi: diritti fondamentali (in particolare libertà di credo e di coscienza), sovranità dei Cantoni in questioni confessionali, condizioni che giustificano l'intervento dello Stato (in part. reati, messa in pericolo della sicurezza dello Stato), efficacia delle leggi esistenti (diritto penale e civile, strumenti di politica economico-sanitaria cantonali).

Il Consiglio federale si è finora rifiutato di assicurare una funzione coordinatrice a livello federale per motivi finanziari; nel marzo del 1998, non intravedeva elementi che lasciassero concludere che i Cantoni avvertivano una siffatta esigenza, e inoltre

³⁰ Neues Staatskundelexikon für Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft; Aarau e Zurigo, 1996.

³¹ Interrogazione ordinaria 88.1068 Appartenenza a sette religiose e libertà personale.

³² Mozione Istituzione di un Ufficio federale delle questioni religiose del 14 dicembre 1993 (93.3606) come pure Interpellanza Ufficio federale delle questioni religiose del 6 ottobre 1994 (94.3418).

dubitava dell'efficacia di un'armonizzazione delle corrispondenti leggi cantonali.³³ Il fatto che le autorità giudiziarie siano restie ad agire è già stato evidenziato nel numero 433. Anche membri del Parlamento e del Governo, salvo poche eccezioni, si sono rifatti all'imperativo giuridico-formalistico della prudenza nell'ingerirsi nelle questioni che riguardano il credo religioso. A differenza di quanto avviene in Germania, anche il tentativo di alcuni organi di stampa di affrontare in modo coerente ed approfondito la tematica della religione ha dato pochi frutti. Lo stesso atteggiamento si riscontra nei partiti politici: i servizi di consulenza in materia di «sette», nonché le associazioni dei genitori attive in tal senso dagli anni Ottanta non sono riusciti ad istituire una vera e propria lobby politica a livello federale.

Secondo una persona sentita dalla Commissione ritenere la religione un fatto privato sarebbe giuridicamente corretto, tuttavia sempre più discutibile se si considera che negli ultimi vent'anni le differenze socioculturali nella società sono state sottovalutate. La religione dovrebbe oggi essere considerata un aspetto della vita sociale: questo elemento basterebbe a giustificare l'intervento dello Stato in materia. Uno Stato restio ad agire rischia il disimpegno di fronte alle attuali trasformazioni in ambito religioso e alla tendenza di diversi Cantoni ad affrontare le situazioni in modo più flessibile.

A differenza della Germania, della Svezia, ma anche della Francia, la politica svizzera non ha finora colto l'opportunità di liberarsi dai tabù che caratterizzano questa tematica, sottraendola all'ambito essenzialmente privato per renderla di pubblico dominio.

Alla luce di quanto avviene in Germania, la Commissione ha rilevato che l'intervento statale non si oppone al principio della libertà di credo e di coscienza. Occorre non tanto assumere un atteggiamento più intransigente nei confronti di determinati gruppi, che in Germania sfocia talvolta in divieti – impensabili in Svizzera e non auspicati dalla Commissione –, bensì al fatto che in Germania i politici, sia dell'esecutivo che del legislativo, si espongono personalmente sul tema della religione. Essi si sono fatti carico delle paure presenti nella popolazione e dibattute dai media, riconoscendo la dimensione sociopolitica del problema. Alcuni ministri hanno commissionato ricerche, Länder hanno avviato campagne informative su vasta scala, il Bundestag ha istituito una Commissione d'inchiesta dotata di personale qualificato, tribunali e partiti politici hanno preso chiare decisioni, e l'allora cancelliere Kohl si è espresso pubblicamente in materia. Un ministro è persino stato prosciolto da un tribunale e potrà continuare a definire un gruppo «Wirtschaftskrake» (piovra economica), «wirtschaftskriminelle Organisation» (organizzazione economica criminale) e «Geldwäscheorganisation» (organizzazione di riciclaggio di denaro).

Tali prese di posizione politiche – sempre secondo la Commissione – sono un segnale per la popolazione e assumono nel contempo una funzione preventiva, in quanto gli interessati (in particolare i genitori) sono più disposti ad affrontare il tema. Inoltre, il potere legislativo tiene conto di queste prese di posizione.

Nel frattempo, diversi Cantoni si sono mossi in questa direzione:

- Prendendo spunto da una mozione del 1996, il Gran Consiglio del Cantone di Basilea-Città ha completato il diritto penale cantonale in materia di con-

³³ Cfr. risposte ai seguenti interventi: Interpellanza Influenza della Chiesa di Scientology in Svizzera del 3 ottobre 1996 (96.3505); Interpellanza Lotta efficace contro gli eccessi delle sette del 20 marzo 1998 (98.3136); Interrogazione ordinaria Attività relative alla Chiesa di Scientology del 27 aprile 1998 (98.1050).

travvenzioni, prevedendo la punibilità di chi avvicina o cerca di avvicinare passanti in luoghi pubblici servendosi di metodi ingannevoli o sleali. Tali disposizioni sono in vigore dalla fine di novembre del 1998. A fine giugno 1999, il Tribunale federale ha respinto un ricorso di diritto pubblico che Scientology aveva presentato in proposito.

- Nel Cantone di Ginevra, si prevede di completare il codice di procedura penale mediante disposizioni riguardanti gli eccessi delle «sette» («dérives séctaires»). In particolare, le persone vittime di movimenti indomanti possono, nell'ambito di procedimenti in cui compaiono come parti civili o testimoni, ricorrere all'aiuto di organismi specializzati e riconosciuti nell'aiuto alle vittime.
- Il gruppo di lavoro intercantonale per le questioni relative alle «sette», istituito nel settembre 1997, è composto di rappresentanti dei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel, Giura, Friburgo, Berna, Ticino, Vallese e Vaud. L'importante progetto portato avanti da questo gruppo di lavoro (senza la partecipazione dei Cantoni del Giura, di Friburgo e di Berna) è la fondazione di un centro d'informazione in questioni confessionali («Centre d'information sur les croyances»).
- Il Cantone Ticino ha pubblicato il 19 ottobre 1998 un voluminoso rapporto sulle «sette religiose» che attribuisce un'importanza fondamentale all'applicazione delle leggi esistenti e alla necessità d'informare, educare e fornire consulenza. Il rapporto fa inoltre riferimento al gruppo di lavoro intercantonale del quale il Cantone fa parte.
- Un progetto sviluppato dal Cantone di Vaud per gli allievi del ginnasio prevede di introdurre la materia opzionale «storia e scienza delle religioni» a partire dal 3° anno del ciclo di studi. Lo scopo è quello di trasmettere conoscenze generali in materia e di promuovere la formazione di una coscienza e di un sapere interdisciplinare. Le scienze religiose devono favorire la comprensione reciproca e consentire di approfondire la discussione attorno a valori che possono costituire una base d'integrazione. I valori di riferimento saranno «il rispetto del prossimo, la solidarietà, la responsabilità civile e sociale del cittadino». L'inizio del programma è previsto per l'anno scolastico 2000/2001.

III Conclusioni della Commissione e possibili provvedimenti

1 Il lavoro commissionale quale processo di presa di coscienza

Nel corso delle consultazioni e delle discussioni sul tema delle «sette» e dei movimenti indottrinanti, la Commissione si è resa conto che si tratta di un fenomeno sfaccettato e controverso. Malgrado le molte informazioni e le intense discussioni, non è riuscita a formarsi un quadro completo della situazione. È stata posta di fronte a una serie di contraddizioni, lamentando da un lato lacune a livello di informazione e di ricerca e vedendosi dall'altro illustrati casi impressionanti di abusi manifesti. Un'ulteriore contraddizione è stata rilevata tra gli abusi documentati di singole associazioni e l'immagine che queste ultime fornivano di sé su richiesta della Commis-

sione. Inoltre, nemmeno gli specialisti sono sempre concordi sugli aspetti puramente religiosi di un determinato gruppo e sulle possibili tendenze settarie o sulle tecniche d'indottrinamento, manipolazione e inganno usate per far presa sulle persone in cerca di spiritualità e di guarigione (fisica o psichica). Alcuni di questi gruppi rivendicano la libertà di culto e religiosa allo scopo di «*perseguire i propri scopi grazie a questo pretesto - in un modo che non ha più niente a che vedere con i diritti di libertà del singolo*».

Le «sette», i movimenti indottrinanti e altri gruppi strutturati e non strutturati, ma anche le offerte pseudo-religiose sul mercato della guarigione si muovono in un contesto rapidamente mutevole di pluralismo religioso. Proprio le discussioni sulla libertà religiosa (e su altri diritti fondamentali di libertà) hanno ampliato il campo, evidenziandone la rilevanza sociale (e politica): convinzioni e credi religiosi inusuali, estranei al nostro tradizionale patrimonio culturale cristiano sono presenti in Svizzera anche in altre religioni diffuse a livello mondiale. I membri di tali movimenti costituiscono ormai una parte cospicua della popolazione svizzera. Ci si deve dunque rendere conto che anche numerosi cittadini svizzeri si identificano con l'islamismo (attualmente la terza comunità religiosa in Svizzera), l'ebraismo (da sempre) o altre convinzioni religiose quale patria religiosa e con la Svizzera quale patria politica ed emozionale. Lo Stato non potrà più fare a meno di disciplinare il suo rapporto con i membri di tutti gli orientamenti religiosi – e quindi di definire le nozioni di «religione» o di «Chiesa» –, poiché già oggi deve affrontare le conseguenze dell'impegno religioso di questi cittadini (servizio militare, prescrizioni in materia di abbigliamento, abitudini alimentari, ecc.).

La Commissione è consapevole che:

- all'origine dell'attuale pluralismo culturale e religioso vi è anche l'impostazione liberale e democratica della nostra società;
- l'evoluzione non può essere né cancellata, né incanalata in una determinata direzione, o comunque ostacolata o arrestata;
- le leggi, le prescrizioni o altri mezzi possono rispondere soltanto agli eccessi.

La Commissione giunge dunque alla conclusione che soltanto una cultura della tolleranza consente di far fronte alla dinamica del processo che sta trasformando la geografia confessionale della nostra società. Il denominatore comune, nonché criterio universale per la società nel suo insieme, è costituito dai diritti dell'uomo. Tene- re conto di questi principi «*significa riconoscere che ognuno di questi gruppi ha la propria identità culturale che si manifesta in diversi modi. La regola di base dev'essere: cercare il dialogo con le religioni di altre culture e allo stesso tempo chiarire che qui – dal momento che non ci troviamo in Cina o in Arabia Saudita – i diritti umani sono intesi nel senso della cultura centroeuropea*» (trad).

In qualità di garante della tolleranza³⁴, lo Stato deve assicurare che le religioni, le comunità e i gruppi religiosi – ai quali sono riconosciuti uguali diritti – ma anche i loro membri all'interno delle comunità possano beneficiare dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, partecipare più attivamente al processo politico (p. es. estensione della cerchia dei partecipanti alla procedura di consultazione) e mantene-

³⁴ La Commissione di esperti «Religione e televisione» si rifà a questo principio; cfr. il rapporto conclusivo «Religiöse Fernsehveranstalter» del settembre 1997 realizzato su mandato del DFTCE.

re la propria identità. Così facendo, lo Stato tiene conto del principio della libertà religiosa intesa in senso positivo. Allo stesso modo, nella sua funzione di garante della tolleranza, esso interviene in modo risoluto qualora i diritti di gruppi o di singoli adepti siano pregiudicati o repressi, rispondendo all'esigenza di un'interpretazione critica della libertà religiosa, capace di imporre dei limiti. Le dichiarazioni dello Stato hanno il valore di segnali e possono – a qualsiasi livello – spianare la via verso una cultura della tolleranza, come prevede l'approccio (scolastico) sviluppato dal Cantone di Vaud.³⁵

Poiché i potenziali pericoli non dipendono dal carattere più o meno religioso degli ideali di un gruppo, i diritti universali dell'uomo possono servire da base per definire criteri generali, da definire politicamente, che stabiliscano i limiti della tolleranza statale ma anche sociale: chiara definizione dei valori, disponibilità al dialogo, trasparenza, presentazione dei conti, strutture democratiche e collegiali e non repressive, rispetto dell'integrità personale, osservanza del diritto vigente, radicamento sociale ecc.³⁶

2 Necessità di un'azione politica: formulazione e attuazione di una politica in materia di «sette»

Secondo la Commissione l'iniziativa privata da sola, a cui il Consiglio federale aveva già fatto riferimento nella sua risposta all'interrogazione ordinaria già menzionata, non è più sufficiente. Lo dimostrano gli sforzi di singoli Cantoni in diversi settori (legislazione, informazione coordinata, prese di posizione delle autorità) ma anche il fatto che l'Amministrazione federale debba occuparsi di queste questioni. Inoltre, il Consiglio federale stesso è chiamato già oggi a esprimere il suo parere in risposta a interventi parlamentari. La Commissione lamenta quindi il fatto che gli uffici amministrativi debbano occuparsi in vari modi della problematica delle «sette» senza poter disporre di una direttiva politica unitaria da parte del Governo.

Nel corso dell'inchiesta è inoltre risultato che tra gli uffici amministrativi interessati non ha luogo uno scambio sistematico d'informazioni. In questo contesto è problematico anche il fatto che il Consiglio federale, per le questioni concernenti i movimenti indottrinanti, si basi evidentemente sull'opinione di un solo funzionario federale, che ha fatto della problematica delle «sette» il suo settore specializzato privato. A questa persona viene inoltre rimproverato di non disporre del necessario distacco dai movimenti indottrinanti. Vi è dunque il pericolo che, qualora si debbano effettuare in fretta e furia analisi dei rischi – si sa che le fini di millennio provocano atmosfere apocalittiche –, queste ultime non offrano garanzie sufficienti e diventino a loro volta un rischio. Tale fonte d'informazione non offre la garanzia di essere considerata sufficientemente affidabile dall'opinione pubblica, e quindi accettata, diventando un fertile terreno di scontro.

³⁵ Il programma scolastico ginnasiale del Canton Vaud prevede d'introdurre la materia opzionale complementare «Storia e scienza delle religioni» a partire dal terzo anno del ciclo scolastico allo scopo di trasmettere conoscenze generali in questo ambito come pure di promuovere una «coscienza e una conoscenza interdisciplinare» al fine di «farsi un'idea sulle altre culture e di definire la propria posizione».

³⁶ «Religiöse Fernsehveranstalter» (rapporto conclusivo) p. 10; L'esplicitazione degli ideali religiosi o il mantenimento della pace religiosa sono ulteriori criteri specifici per i produttori di trasmissioni televisive.

Il Consiglio federale è innanzitutto invitato ad affrontare seriamente la problematica illustrata in questo rapporto e a farsene carico quale compito della direzione dello Stato. La Commissione chiede che esso formuli una politica in materia di «sette» che serva da base per l'azione statale. A tale scopo, considera l'articolo 15 della nuova Costituzione federale in generale (e il cpv. 4 in particolare) una base sufficiente: un atteggiamento inequivocabile delle autorità è un segnale rivolto agli interessati che si vedono sostenuti nel loro sforzo di difesa contro l'indottrinamento, la violazione dei diritti fondamentali di libertà così come da infondate promesse di guarigione (fisica e psichica). Un chiaro atteggiamento dello Stato è estremamente importante anche per l'applicazione del diritto: i tribunali e le autorità amministrative devono poter intervenire in modo deciso se i beni giuridici sono minacciati o violati e devono nel contempo contribuire a impedire gli interventi statali che vanno oltre i limiti dei diritti fondamentali.

Come dimostrano gli esempi di Germania, Austria, Francia e Svezia, un lavoro d'informazione, educazione e prevenzione svolto dallo (o con lo) Stato contribuisce all'atto pratico a sviluppare il dibattito in materia, poiché i movimenti indottrinanti o le «sette» sono considerati tabù (la campagna anti-Aids della Confederazione ha dimostrato in modo evidente che l'attività informativa svolta dallo Stato contribuisce a superare i tabù).

Al fine di poter formulare e attuare una politica che tenga conto dell'importanza del tema «sette», la Commissione ritiene che il Consiglio federale debba assumersi i seguenti compiti:

- coordinamento della Confederazione (cfr. n. 21);
- istituzione di un servizio d'informazione e consulenza (cfr. n. 22);
- promovimento della ricerca e della cooperazione (cfr. n. 23).

Per il rimanente, secondo la Commissione il Consiglio federale è tenuto in particolare a prendere provvedimenti nei settori della protezione dei consumatori, della protezione dei bambini e nella legislazione in materia sanitaria (cfr. n. 24 segg.).

21 Il coordinamento quale compito centrale della Confederazione

Una delle caratteristiche principali riguardo al tema dei movimenti indottrinanti e delle «sette» risiede nella molteplicità degli operatori coinvolti (uffici amministrativi, autorità, Cantoni, tribunali/autorità di tutela, uffici di ricerca, servizi di consulenza privati ed ecclesiastici), che seguono procedure diverse e in buona parte isolate e collaborano in modo lacunoso o non collaborano affatto.

Secondo la Commissione, il Consiglio federale è tenuto ad assumere, quale compito centrale, una triplice funzione di coordinamento per poter affrontare la politica concernente le «sette» e per porre le basi di una raccolta di informazioni armonizzata, valida qualitativamente e priva di contraddizioni:

1. Coordinamento amministrativo tra i singoli operatori, ossia

- tra i singoli uffici federali,
- tra la Confederazione e i Cantoni,

- tra i Cantoni,
- tra la ricerca universitaria e gli uffici di ricerca privati ed ecclesiastici nonché con le rispettive organizzazioni specializzate e
- in vista di una collaborazione transfrontaliera a livello internazionale (come richiesto anche dal Parlamento europeo).³⁷

2. Coordinamento a livello di contenuti

Il Consiglio federale provvede in particolare affinché:

- sia garantito un approccio interdisciplinare nella ricerca e le conoscenze ed esperienze acquisite in altri Paesi siano utilizzabili anche in Svizzera (e viceversa)³⁸;
- le diverse ottiche e i diversi interessi della ricerca e della consulenza (privata ed ecclesiastica) siano armonizzate o riunite in vista di una politica informativa omogenea e di un approccio operativo (cfr. n. 23).

Il coordinamento a livello di contenuti può essere garantito sotto forma di un accordo di collaborazione gestito dalla Confederazione (ev. mandato di prestazioni) il quale legittima al tempo stesso la concessione di aiuti finanziari da parte dell'ente pubblico.

3. Coordinamento della legislazione cantonale

Il Consiglio federale assicura il coordinamento della legislazione cantonale nel settore dei movimenti indottrinanti, in particolare per quanto concerne la legislazione sanitaria (cfr. n. 243).

22 Istituzione di un servizio svizzero d'informazione e di consulenza

La Commissione ritiene necessario istituire un servizio svizzero d'informazione e di consulenza³⁹ benché sappia che anche la Commissione federale contro il razzismo si occupa di fenomeni quali il razzismo, l'antisemitismo e tendenze fascistoidi, che spesso possono manifestarsi a livello di «sette» e di movimenti indottrinanti. Eventualmente, possono essere sviluppate sinergie o forme di collaborazione tra un servizio d'informazione e di consulenza in materia di «sette» e la Commissione contro il razzismo.

A titolo di premessa occorre osservare che esistono numerose informazioni sui movimenti indottrinanti (ad es. presso i servizi di consulenza) e che gli stessi gruppi

³⁷ Il Consiglio federale ha riconosciuto la dimensione internazionale del problema, paradossalmente utilizzandola quale argomento per esprimere i suoi dubbi sull'efficacia di un'armonizzazione delle leggi cantonali pertinenti; interpellanza Lotta efficace contro gli eccessi delle sette del 20 marzo 1998 (98.3136). La procuratrice pubblica ha fatto notare nello stesso contesto che è necessaria una cooperazione internazionale in materia di polizia.

³⁸ Considerata la lunga lista delle tematiche di ricerca proposte dalla Commissione d'inchiesta del Bundestag, è lecito aspettarsi un buon numero di risultati dalla Germania anche se soltanto una piccola parte dei progetti potrà essere realizzata, cfr. rapporto conclusivo della Commissione, pp. 389-391.

³⁹ Secondo il parere del Dipartimento di giustizia e polizia manca una base legale.

religiosi forniscono informazioni. A queste fonti d'informazione, tuttavia, si rimprovera puntualmente una mancanza di oggettività o una credibilità insufficiente. Inoltre, i servizi privati non offrono sufficienti garanzie che non vi siano distorsioni. Si è già fatto notare come questa struttura informativa celi il pericolo che, con le eventuali dimissioni di collaboratori, possano andare perse preziose conoscenze.

Il problema posto dai gruppi indottrinanti risiede innanzitutto nel fatto che il libero arbitrio delle persone interessate è pregiudicato. Motivo per cui una delle contromisure da adottare consiste nel promuovere la diffusione di informazioni critiche in merito ai gruppi indottrinanti. In tal modo, si offre agli interessati la possibilità (almeno sul piano teorico) di disporre di informazioni che completano la rappresentazione di sé fornita dai gruppi stessi, aiutandoli nella propria scelta. Alle cerchie di adepti, i quali spesso sono plagiati, un'informazione obiettiva può invece servire a capire meglio la propria situazione e a reagire nel modo più adeguato. Anche le autorità (autorità tutorie, autorità fiscali, tribunali ecc.), infine, devono poter ricorrere, quando sono chiamate ad intervenire, a un servizio specializzato per procurarsi le necessarie informazioni in merito ai gruppi, alle loro pratiche e alle loro dottrine.⁴⁰

Anche se un servizio di questo tipo deve aspirare alla massima oggettività possibile, non bisogna immaginarsi che sia tanto facile fornire un'informazione assolutamente oggettiva o addirittura neutrale. Il servizio rappresenterà un'«opinione» nel necessario confronto sociale sulla problematica dei gruppi indottrinanti. Per tale motivo è importante che il criterio applicato, dichiarato pubblicamente, tenga conto dei diritti protetti dall'ordinamento giuridico nonché dei valori umani e sociali sanciti dai diritti fondamentali.

Ai fini dell'istituzione di un servizio d'informazione e consulenza occorre osservare i punti seguenti.⁴¹

Servizio a livello svizzero

Non esiste finora un'istituzione che copra tutto il territorio svizzero, preposta allo studio di queste problematiche. Tuttavia, poiché esse interessano tutte le regioni del Paese, l'istituzione di servizi regionali creerebbe inevitabilmente doppioni e l'impiego di mezzi sarebbe poco razionale. La realizzazione di tale servizio richiede collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Organizzazione ideale del servizio

Dal momento in cui entra in considerazione una partecipazione o un sussidio della Confederazione, diventa imperativo che il servizio d'informazione e consulenza sia aconfessionale, in modo che il sostegno fornito dall'ente pubblico non entri in conflitto con la neutralità dello Stato in materia di religione⁴². L'informazione e la con-

⁴⁰ Un servizio del genere potrebbe esplicitare la sua funzione anche nell'ambito della discussione attorno a un'apertura del palinsesto televisivo a gruppi religiosi. È infatti difficilmente immaginabile che l'autorità preposta al rilascio della concessione decida in merito all'osservanza dei criteri di ammissione e degli oneri legati alla concessione. Cfr. a tal proposito «Religiöse Fernsehveranstalter», rapporto conclusivo della Commissione di esperti «Religione e televisione» del settembre 1997 realizzato su mandato del DFTCE.

⁴¹ Anche la commissione d'inchiesta del Bundestag tedesco ha raccomandato l'istituzione di una fondazione nell'ambito «nuove comunità religiose e ideologiche e psicograppi» (trad.), rapporto conclusivo di tale commissione, pp. 363 segg.

⁴² La responsabilità per l'operato di un servizio privato d'informazione non può essere direttamente accollata all'organo statale che lo (co)finanzia, DTF 118 Ia 57.

sulenza si svolgono nell'ottica della protezione della popolazione allo scopo di favorire una discussione approfondita ma obiettiva sui movimenti indottrinanti, sui loro metodi e sui pericoli che comportano. L'attività dev'essere conforme alle leggi vigenti. I diritti costituzionali, e non soltanto dei gruppi esaminati e dei rispettivi adepti bensì anche di tutte le altre persone coinvolte⁴³, devono essere tutelati.

Compiti del servizio

Oltre all'attività d'informazione e consulenza, il servizio svolge un lavoro di prevenzione, osservazione dei gruppi, delle relative trasformazioni e attività, coordinando l'assistenza a ex-adepti di gruppi indottrinanti e la consulenza specializzata nei gruppi di aiuto reciproco.⁴⁴ È indispensabile che i compiti d'informazione e consulenza siano assunti dallo stesso organo – le due attività sono complementari: le informazioni relative ai gruppi indottrinanti e ai loro metodi sono indispensabili per offrire una consulenza adeguata, mentre l'esperienza concreta a contatto con i problemi dei diretti interessati va a beneficio del lavoro d'informazione.

Secondo l'attuale interpretazione della dottrina e della giurisprudenza del Tribunale federale, il principio di legalità non si applica più soltanto agli interventi dell'Amministrazione bensì anche alle prestazioni. Un sovvenzionamento regolare del servizio in questione necessita di una base legale⁴⁵ che definisca le condizioni e lo scopo delle prestazioni in modo sufficientemente chiaro.⁴⁶

Il finanziamento deve dunque essere assicurato conformemente ai compiti.

Per evidenti motivi il servizio dovrebbe disporre di una banca dati o di un archivio, che assumerebbe in tal modo una funzione di collegamento tra la ricerca, la consulenza e i servizi dello Stato (Confederazione e Cantoni).

⁴³ Il Tribunale federale ha ritenuto, nella sua sentenza DTF **118** la 56, che anche la critica ai contenuti religiosi è garantita dai diritti fondamentali - evidentemente nei limiti della legislazione penale e civile vigente. Il sostegno a un siffatto servizio perseguirebbe inoltre obiettivi di assistenza sociale e umanitaria poiché consentirebbe di reagire contro gli abusi perpetrati in nome della libertà di credo; op.cit. p. 60.

⁴⁴ In Germania, secondo la commissione d'inchiesta, la fondazione deve svolgere numerose funzioni: oltre alla consulenza offerta a singole persone e a servizi di consulenza, peraltro citata per ultima, soprattutto la creazione di una «cornice contestuale e finanziaria» per i servizi di consulenza in materia; campagna d'informazione come pure coordinazione e perfezionamento degli altri servizi di consulenza; sollecitare, realizzare o affidare lavori di ricerca; inventario sistematico del materiale esistente che può essere messo a disposizione della collettività; aggiornamento della bibliografia socio-pedagogica e psicologica ecc. (cfr. rapporto conclusivo della Commissione del Bundestag, p. 364)

⁴⁵ Anche la commissione d'inchiesta del Bundestag raccomanda l'elaborazione di una chiara base legale, poiché il Tribunale amministrativo federale, con sentenza del 27.3.1992 (cfr. NJW **1992** p. 2496), aveva dichiarato illegale il sostegno finanziario allora concesso alla federazione tedesca delle associazioni dei genitori AGPF per mancanza di una base legale specifica (cfr. rapporto conclusivo della Commissione pp. 364-368. Anche il Parlamento austriaco sta attualmente dibattendo una legge che si prefigge di istituire un servizio di documentazione e di informazione in materia di sette (cfr. «Die Presse» dell'8.7.1998).

⁴⁶ DTF **118** la 46 segg., in part. 61 segg. = decisione «infoSakta». Scientology e un'altra comunità religiosa (Vereinigungskirche) denunciavano una violazione dei diritti costituzionali da parte del Canton Zurigo, il quale aveva concesso a «info-Sakta» un contributo d'avviamento. Il ricorso di diritto pubblico era stato respinto.

23 Promovimento della ricerca e della cooperazione

La necessità di promuovere e di coordinare la ricerca scientifica in diversi settori specializzati nonché di tenere conto dei risultati di ricerche effettuate all'estero⁴⁷ è già stata illustrata. Una conoscenza assodata sugli effetti e i pericoli insiti nei diversi metodi di influenza, indottrinamento e manipolazione, comunemente definite psicotecniche, sarebbe utile sotto vari aspetti. Da un lato, queste conoscenze forniscono le basi atte a definire i limiti delle modalità di persuasione tollerate dalla società⁴⁸ e a prendere le misure necessarie contro gli effetti indesiderati di tali tecniche. La determinazione di fatti comprovati scientificamente facilita infine l'applicazione delle leggi vigenti (ed eventualmente di quelle che verranno elaborate in seguito) poiché fornisce più elementi probatori ad eventuali vittime che fanno valere i propri diritti.

In considerazione della scarsità delle risorse a disposizione, nella scelta dei temi di ricerca occorrerà applicare il principio dell'utilità pratica dei risultati attesi. Questa esigenza scaturisce anche da una critica mossa negli ultimi anni alle università, le quali sono invitate a svolgere una ricerca che tenga maggiormente conto delle realtà e dei bisogni della società. Per soddisfare questo bisogno, è auspicabile istituzionalizzare la cooperazione tra gli istituti di ricerca universitari e i servizi di consulenza privati e delle chiese (riuniti eventualmente in una federazione) e il proposto servizio d'informazione e consulenza. Poiché i risultati rilevanti per la prassi possono trovare un'applicazione pratica soltanto se esiste una base operativa comune, la quale a sua volta dipende all'occorrenza da un'armonizzazione delle legislazioni cantonali, peraltro auspicata in un'interpellanza⁴⁹, negli sforzi di ricerca è necessario non perdere di vista l'aspetto penale e le legislazioni cantonali in materia, nonché la situazione internazionale.

24 Misure di protezione

Secondo la Commissione la lotta contro gli effetti nocivi dei gruppi indottrinanti non deve avvenire in primo luogo a livello di legislazione. Essa considera che a grandi linee le prescrizioni legislative esistenti siano sufficienti; alle lacune nell'esecuzione è già stato fatto riferimento più volte. La Commissione ritiene inoltre che i mezzi polizieschi non siano il primo mezzo per combattere gli eccessi; non s'impone dunque un'osservazione a titolo preventivo di singoli gruppi da parte della polizia. Su questo punto, la Commissione condivide l'opinione della Commissione consultiva per la protezione dello Stato.

La Commissione ritiene tuttavia che singoli aspetti della legislazione o della sua applicazione possano e debbano essere migliorati per sostenere – anche in questo caso dando un segnale politico – la politica della Confederazione in materia di «sette».

47 La dissertazione di Ulrich Knoepfel («Willensbildung, Beeinflussung und Vertragsschluss», Zurigo, ed. Paul Haupt Berna e Stoccarda, 1989), in cui si riferisce sui risultati di studi americani relativi alle scienze della comunicazione e della persuasione ne è un esempio.

48 In merito alle difficoltà che possono derivare dalla mancanza di una tale chiara delimitazione cfr. il n. 232 del capitolo III.

49 Interpellanza Lotta efficace contro gli eccessi delle sette del 20 marzo 1998 (98.3136).

L'esecuzione lacunosa della legislazione e le possibilità di miglioramento puntuali con la conseguente necessità d'intervenire è sentita in particolare nei seguenti settori:

- protezione dei bambini (cfr. n. 241);
- protezione dei consumatori sotto forma di una regolamentazione dell'assistenza spirituale a titolo professionale (cfr. n. 242);
- legislazione sanitaria (cfr. n. 243).

241 Protezione dei bambini

La nuova Costituzione federale prevede espressamente che la Confederazione e i Cantoni si adoperino nell'incoraggiamento e nella protezione dell'infanzia (art. 41 cpv. 1 lett. g; art. 67 cpv. 1). La Svizzera ha inoltre ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Come illustrato in precedenza (in particolare nel cap. II, n. 444), i gruppi indottrinanti sovente minacciano o violano gli interessi dei bambini. Lo Stato può tuttavia intervenire solo in misura limitata perché, oltre alla libertà religiosa (nel contesto religioso) e alla protezione della vita familiare conformemente all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'articolo 23 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, occorre considerare anche i diritti dei genitori. L'autorità parentale autorizza e obbliga i genitori a prendere le decisioni necessarie per il minore. La competenza decisionale dei genitori è limitata dal bene del bambino come principio supremo in tutto il diritto della filiazione, dalla capacità di discernimento del bambino stesso e da disposizioni di protezione speciali a favore del bambino. Anche motivi di ordine pubblico possono limitare l'esercizio dell'autorità parentale. Dal momento però che la competenza decisionale dei genitori rientra nella sfera familiare protetta, ogni misura restrittiva deve adempiere le condizioni richieste per la limitazione dei diritti fondamentali.⁵⁰ Qualora si tratti di decidere se un intervento statale sia nell'interesse del bene del bambino, occorre considerare che uno dei fattori del bene del bambino consiste nel non venire spinti in un conflitto di lealtà con i genitori.⁵¹

Il Tribunale federale ha definito la soglia d'intervento nel seguente modo: «Solo se il bene del bambino sarebbe compromesso concretamente e in misura determinante seguendo prescrizioni in materia di credo, è giustificato porre l'interesse del bambino al di sopra del diritto dei genitori. Questa situazione ad esempio è data quando la salute del bambino è in pericolo o quando egli è limitato nella sua formazione in misura tale che non sarebbe più garantita la parità di opportunità – compresa quella tra i sessi o se non ricevesse insegnamenti che nel nostro ordine dei valori sono considerati indispensabili»⁵².

La Commissione non ritiene necessario ampliare le possibilità d'intervento previste dal diritto in vigore (vale a dire le competenze dei giudici nell'ambito della separazione e del divorzio, le misure di protezione del bambino). Raccomanda invece, nei

⁵⁰ Ossia l'esistenza di un interesse pubblico, di una sufficiente base legale e il rispetto del principio di proporzionalità; cfr. Peter Hänni/Eva Maria Belser, *Die Rechte der Kinder*, AJP 2/98, pp. 139 segg., in part. p. 152.

⁵¹ Il Tribunale federale cita questo aspetto in relazione alle decisioni sulle dispense scolastiche per motivi religiosi, cfr. DTF 114 Ia 129; BVP 1992, 264.

⁵² DTF 119 Ia 178

casi in cui il giudice o un'autorità amministrativa sono chiamate a prendere decisioni sulla situazione del bambino o misure di protezione del bambino, che gli interessi di quest'ultimo possano essere accertati globalmente e difesi a sufficienza secondo i principi di un'equa procedura.

242 Protezione dei consumatori: disciplinamento dell'assistenza spirituale a titolo professionale

Per proteggere i consumatori sullo psicomercato e su quello dell'assistenza spirituale, la Commissione ritiene che occorra stabilire una regolamentazione legale che li metta in condizione di riconoscere chiaramente le conseguenze finanziarie, temporali e personali di un determinato impegno. Tale scopo può essere perseguito con modalità analoghe a quelle da tempo in vigore nella legislazione relativa alla vendita rateale e al piccolo credito. Inoltre, bisogna tener conto in particolare dei pericoli per la salute, poiché in diversi gruppi indottrinanti le promesse di guarigione occupano un posto importante nella dottrina e nella prassi, ma svolgono anche un ruolo determinante nella costituzione e nel consolidamento di rapporti di dipendenza (cfr. n. 243).

Negli obblighi di diligenza dell'offerente rientra infatti che egli si accerti degli eventuali rischi legati ai metodi da lui applicati tenendo conto anche delle nozioni che esulano dal suo specifico settore d'attività (p. es. medicina convenzionale). La Commissione propone di non inasprire le ordinarie norme di responsabilità civile per quanto concerne la diligenza dovuta nell'esecuzione di un contratto di terapia (generalmente si tratta di un contratto di mandato) ma di prevedere un obbligo d'informare sui rischi – prescritto per legge – quale condizione per l'applicazione conforme di metodi che possono causare danni alla salute. In caso di violazione dell'obbligo d'informare, il trattamento è illegale e comporta una responsabilità civile – qualora siano date le altre condizioni che fondano tale responsabilità – per qualsiasi pregiudizio causato.

Un siffatto disciplinamento non origina un onere supplementare di controllo da parte dello Stato, il quale non è neppure chiamato a prendere posizione in merito all'auspicabilità o all'efficacia dei metodi. Il maggior onere amministrativo che gli offerenti di assistenza spirituale a titolo professionale dovrebbero sostenere sarebbe trascurabile e la loro attività non ne sarebbe limitata. Verosimilmente, gli offerenti seri adempiono già oggi i principali requisiti in materia di protezione dei consumatori; i consumatori, invece, beneficerebbero di una protezione nettamente più efficace in caso di offerte rischiose o poco serie. La Commissione ritiene che il disciplinamento raccomandato non intenda limitare le offerte attuali e future, né sottoporle a un controllo statale o addirittura a un esame del metodo applicato.

In dettaglio, il disciplinamento dovrebbe comprendere i punti seguenti:

- campo d'applicazione: contratti relativi a prestazioni retribuite conclusi allo scopo di accertare o migliorare lo stato psico-fisico o le capacità psichiche e intellettive;⁵³

⁵³ Questa formulazione è ispirata (in forma abbreviata) al § 1 del progetto del Bundesrat tedesco.

- forma scritta del contratto e consegna di una copia come condizione di validità;⁵⁴
- ev. diritto di disdetta;
- diritto di revoca;
- foro giuridico obbligatoriamente al domicilio del partecipante o nella località d'esecuzione della prestazione offerta;
- Obbligo d'informare su eventuali rischi per la salute, collegato con la sanzione secondo cui l'offerente che non ha informato il suo cliente deve rispondere per il danno provocato.⁵⁵ La presente proposta non prevede un'inversione dell'onere della prova⁵⁶, poiché sarebbe sempre la parte lesa a dover dimostrare che il danno è stato causato dall'offerente; in caso di mancata informazione sarebbero adempiuti unicamente le fattispecie dell'illegalità ed eventualmente della colpa. L'obbligo d'informare potrebbe eventualmente essere limitato ai rischi «conosciuti». In tal modo, gli offerenti sarebbero liberati dalla responsabilità per i rischi che non sono ancora stati oggetto di ricerca; nello stesso tempo, però, non potrebbero più ignorare le conoscenze esistenti in materia di rischi basandosi ciecamente sulla «dottrina» applicata.

243 Legislazione sanitaria

È risaputo che per diversi gruppi indottrinanti le promesse di guarigione occupano un posto importante nella dottrina e nella prassi. La Commissione ritiene necessario un intervento della Confederazione nell'ambito della coordinazione delle legislazioni cantonali, pur essendo pienamente consapevole del fatto che in Svizzera la competenza di disciplinare il sistema sanitario spetta essenzialmente ai Cantoni.⁵⁷

Nella maggior parte dei Cantoni, la diagnosi e il trattamento di malattie fisiche e psichiche sono riservati ai medici ed eventualmente ad altre professioni riconosciute. Nell'ottica dei problemi legati ai gruppi indottrinanti meraviglia il fatto che molti di questi Cantoni non applicano integralmente la loro legislazione in materia. Vi è una zona grigia in cui numerose persone e organizzazioni effettuano trattamenti di cura

⁵⁴ Con le seguenti indicazioni: designazione precisa dell'offerente e di un'eventuale casa madre associata; descrizione della prestazione, delle modalità di esecuzione come pure dell'obiettivo; indicazione del metodo applicato o delle basi teoriche; tempo richiesto dalle prestazioni offerte; prezzo delle singole prestazioni e prezzo totale; indicazione degli obblighi connessi e successivi con relativi costi (materiale, alloggio, altre prestazioni di terzi ecc.).

⁵⁵ Questa proposta s'ispira alla situazione attuale in materia di responsabilità dei medici. Il medico risponde in caso di mancata informazione per qualsiasi danno – quindi anche accidentale – relativo all'intervento, poiché quest'ultimo avviene senza un consenso valido ed è quindi illegale.

⁵⁶ Il progetto della città di Amburgo, prevedeva originariamente un'inversione generale dell'onere della prova in caso di danneggiamento di un partecipante (a prescindere dall'informazione). L'offerente avrebbe quindi dovuto dimostrare di non aver causato il danno in questione. Questa disposizione è in seguito stata tolta, poiché i potenziali di rischio di metodi e tecniche non sono stati oggetto di sufficienti ricerche. Rapporto conclusivo della Commissione d'inchiesta del Bundestag, p. 370.

⁵⁷ Cfr. art. 3 Cost.: le competenze federali sono relativamente limitate, p. es. alle legislazioni sulla malattia e sugli infortuni, sulle epidemie, sulle sostanze tossiche, sui diplomi federali, cfr. Honsell, *Handbuch des Arztrechtes*, pp. 216 segg., 236 segg.

apertamente o in modo più o meno occulto, anche se non sarebbero autorizzate a farlo. Per chiarezza, occorre rilevare che non tutte le attività che si svolgono in questa zona grigia sono da considerare poco serie.⁵⁸

Diverse sono le cause per le quali vengono costituiti e rafforzati i rapporti di dipendenza: notevoli sofferenze, nessun miglioramento con le terapie applicate fino a quel momento (ad es. medicina tradizionale), gratitudine anticipata dei pazienti nei confronti di questi gruppi che promettono sollievo e guarigione, enorme disponibilità al sacrificio da parte dei pazienti provocata da questi gruppi (e spesso razionalmente difficile da capire) e un'attrattiva particolare perché il più delle volte viene promessa una guarigione rapida, completa e certa.

Secondo la Commissione, è quindi evidente che i pazienti necessitano della protezione dello Stato, con particolare riferimento a:

- le pratiche pericolose per la salute (oltre al rischio diretto per la salute anche gli sforzi messi in atto per dissuadere i pazienti dal ricorso alle cure mediche riconosciute);
- lo sfruttamento finanziario;
- l'inganno e l'imbroglio;
- l'indottrinamento esercitato connettendo le pratiche terapeutiche a dottrine che limitano sempre più l'autodeterminazione e la libertà.

Per quanto concerne la necessità di protezione appena illustrata, il Consiglio federale, nell'ambito del suo compito di coordinamento, dovrebbe impegnarsi affinché i Cantoni orientino le loro legislazioni sanitarie in funzione delle seguenti linee direttrici⁵⁹:

- le disposizioni legali in vigore devono essere applicate o adeguate alle mutate esigenze o concezioni;
- se un Cantone decide di tollerare pratiche terapeutiche non scientifiche, bisogna assicurarsi che l'autorizzazione, la registrazione o la mera ammissione non serva da pretesto a coloro che esercitano questi metodi terapeutici per dare al pubblico l'impressione che lo Stato abbia esaminato l'efficacia e l'innocuità di tali metodi;
- obbligo legale d'informare sui rischi legati a queste pratiche terapeutiche non scientifiche;
- divieto di fornire indicazioni false, ingannevoli o comunque non verificabili sui propri metodi terapeutici o sui metodi della concorrenza (ad es. medicina tradizionale) nella pubblicità, in pubblicazioni o nel colloquio con i pazienti;
- obbligo d'indicare il metodo applicato ed eventualmente la dottrina che vi sta alla base, collegato con il divieto di applicare metodi non dichiarati (ad es. ipnosi);

⁵⁸ Nei Cantoni in cui l'attività indipendente degli psicologi non è ancora disciplinata, anche gli psicologi seri operano in questa zona grigia.

⁵⁹ Il Gran Consiglio del Cantone di Basilea-Città ha ripreso questi principi in una revisione della legge cantonale sull'esercizio delle professioni mediche che disciplinava l'autorizzazione di diversi metodi di cura considerati alternativi (agopuntura, Ayurveda, medicina empirica, medicina tradizionale cinese). La legge è stata approvata nel maggio 1997; il termine di referendum è scaduto inutilizzato. Le linee direttrici di cui sopra sono state ancorate nella legge e nella relativa ordinanza entrata in vigore il 1° luglio 1999.

- bisogna fare in modo che la regolamentazione non possa essere aggirata, nel senso che i trattamenti terapeutici non siano applicati in un rapporto guaritore-paziente bensì nell'ambito di una struttura in cui vige la ripartizione del lavoro.

Questi principi non limitano coloro che esercitano seriamente la medicina empirica e nel contempo consentono di contrastare efficacemente gli abusi legati alle attività dei gruppi indottrinanti.

25 Ulteriori provvedimenti

La Commissione si è infine occupata di altri provvedimenti possibili, in particolare della protezione della definizione di «Chiesa», dell'obbligo di registrazione per le associazioni (proposta del Cantone di Ginevra), di un'eventuale nuova norma penale concernente l'applicazione di tecniche per il controllo della coscienza, dell'introduzione di un avvocato a tutela dei minori, dell'estensione dell'aiuto alle vittime (proposta del Cantone di Ginevra) o dell'introduzione della punibilità delle persone giuridiche. Alcuni di questi provvedimenti sono già stati trattati o sono allo studio nell'ambito di procedure legislative cantonali. I provvedimenti sono stati valutati in modo diverso dagli esperti interpellati. La Commissione ritiene che determinati provvedimenti non possano essere diretti solo contro i movimenti indottrinanti anche se li considera pienamente adeguati in questo contesto (in particolare la punibilità delle persone giuridiche), mentre considera l'introduzione di altri provvedimenti ancora prematura.

IV Raccomandazioni

La Commissione sottopone al Consiglio federale le seguenti raccomandazioni:

1. Il Consiglio federale elabora una politica in materia di «sette».
2. Il Consiglio federale ne coordina la messa in atto.
3. Il Consiglio federale istituisce un servizio d'informazione e consulenza e informa regolarmente il pubblico. Avvia una campagna informativa a tale scopo.
4. Il Consiglio federale promuove la ricerca interdisciplinare sui movimenti indottrinanti e coordina la necessaria cooperazione tra ricerca e consulenza.
5. Il Consiglio federale si adopera affinché le leggi vigenti, in particolare quelle che concernono la protezione dell'infanzia e dei consumatori, siano rispettate con maggior rigore e affinché i Cantoni armonizzino le proprie prassi nel settore della legislazione sanitaria.

V Seguito della procedura

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a esprimere il proprio parere in merito al presente rapporto e alle raccomandazioni entro la fine di settembre 2000.

1° luglio 1999

La Sezione «Autorità»:

Il presidente, Fulvio Pelli

La Commissione della gestione:

Il presidente, Alexander Tschäppät

La segretaria della Commissione della gestione:

Mariangela Wallimann-Bornatico

VI Allegati

- Rapporto OPCA del 20 febbraio 1998 (Allegato A)
- Risoluzione del Parlamento europeo sulle «sette» in Europa del 29 febbraio 1996 (Allegato B)

Elenco delle persone sentite

Agner Peter, Divisione giuridica imposta federale diretta, Amministrazione federale delle contribuzioni

prof. Campiche Roland, sociologo, Istituto di etica sociale, Losanna

Del Ponte Carla, procuratrice generale della Confederazione

dott. Eschmann Urs, avvocato di InfoSekta (l'associazione Beratungsstelle für Sekten und Kultfragen (InfoSekta))

Frasa Mario, Sezione degli affari culturali generali, Questioni giovanili, Ufficio federale della cultura

dott. Guntern Odilo, Incaricato federale della protezione dei dati

Haller Susanna, deputata, Cantone di Basilea città

Huber-Schlatter Andreas, Segretario generale DFGP, presidente della Commissione consultiva in materia di protezione dello Stato

Lötscher Bruno, Segretario di Dipartimento, Dipartimento di giustizia del Cantone di Basilea città

Mayer Jean-François, Ufficio centrale della difesa, Sezione degli studi fondamentali (segretario della Conferenza di situazione)

Müller Joachim, cappellano, Gruppo di lavoro ecumenico «Nuovi movimenti religiosi in Svizzera»

Pitteloud Jacques, Ufficio SMG, Ufficio centrale della difesa, DFM (risp. DDPS)

Schaaf Susanna, Verein Informations- und Beratungsstelle für Sekten und Kultfragen (InfoSekta)

dott. Schmid Georg, Informationsstelle der evangelischen deutschschweizer Kirchen, Greifensee

Stamm Hugo, redattore del «Tages-Anzeiger»

Tanner Samuel, Direttore supplente dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Elenco dei gruppi sentiti e dei rispettivi rappresentanti

Comunità di lavoro delle Chiese cristiane in Svizzera: U. Friederich, E. Wildbolz

Comunità dei pentecostali: M. Schläpfer

Scientology: J. Stettler, G. Arn

Testimoni di Geova: F. Borys, M. Wörnhard

Abbreviazioni

AGPF	Aktion für geistige und physische Freiheit (Associazione di gruppi di genitori)
CC	Codice civile svizzero (RS 210)
CdG-CN	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFTCE	Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (dall'1.1.1998: DATEC: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni)
DMF	Dipartimento militare federale (dall'1.1.1998: DDPS: Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport)
DTF	Decisione del Tribunale federale
GG	Costituzione della Repubblica federale di Germania
IFPD	Incaricato federale della protezione dei dati
InfoSekta	Verein Informations- und Beratungsstelle für Sekten und Kultfragen
LCSI	Legge federale contro la concorrenza sleale (RS 241)
LCStr	Legge federale sulla circolazione stradale (RS 741.0)
NB	nota bene
NJW	Neue juristische Wochenzeitschrift
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
VPM	Verein für psychologische Menschenkenntnisse
ZR	Zeitschrift für Zürcherische Rechtsprechung

Il fenomeno delle «sette» in Svizzera: importanza per gli organi dell'amministrazione statale e per le istituzioni private

Rapporto di lavoro a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 20 febbraio 1998

1 Introduzione

11 Mandato e domande poste

Il 15 ottobre 1997, dopo aver redatto un primo documento di lavoro sul fenomeno delle «sette» in Svizzera, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) ha ricevuto dal presidente della sezione «Autorità» della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) l'incarico di approfondire ulteriormente l'inchiesta svolta, affrontando in particolare le seguenti domande:

1. *Chi e in che modo si occupa del movimento e dell'evoluzione delle «sette» in Svizzera (organi dell'amministrazione federale, di amministrazioni cantonali, di Chiese, di organizzazioni private ecc.)?*
2. *Le «sette» beneficiano di sostegni a livello federale o cantonale (ad es. agevolazioni fiscali, sovvenzioni)?*
3. *Sarebbe possibile avvalersi a livello federale di strumenti o provvedimenti in relazione al fenomeno delle «sette»? Se sì, quali?*

12 Modo di procedere dell'OPCA

Per rispondere alle *prime due domande* l'OPCA ha *intervistato telefonicamente* i servizi competenti a livello federale e alcuni servizi di Cantoni nonché gli uffici di contatto delle Chiese riconosciute dallo Stato, di organizzazioni private eccetera, seguendo un *elenco di domande uniforme*. I servizi e gli uffici più importanti sono stati selezionati in base ai risultati dei verbali delle riunioni del CdG su questa tematica (sedute del 28 maggio 1997, del 14/15 agosto 1997 e del 15/16 ottobre 1997). Successivamente si è proceduto chiedendo alle persone contattate di indicare a quali altre persone o uffici importanti potessero essere poste le medesime domande. Tra il settembre e il dicembre del 1997, l'OPCA ha quindi contattato *circa 70 uffici e servizi all'interno e all'esterno dell'amministrazione federale*. Il presente rapporto di lavoro contiene la sintesi dei risultati dell'inchiesta.

Per rispondere alla *terza domanda* sono stati richiesti *pareri di alcuni esperti* nel campo delle «sette». Tali pareri sono stati aggiunti ai *verbali delle riunioni della CdG*. Infine, l'OPCA ha chiesto ad altri periti di controllare e completare il rapporto.

Si fa inoltre notare che per *motivi legati alla protezione della personalità* si rinuncia a menzionare i nomi delle persone intervistate.

13 Estensione e limiti dell'inchiesta

In linea di principio, si deve tenere conto del fatto che l'OPCA non si è occupato *del fenomeno delle «sette» dal punto di vista del contenuto*. Poiché non esiste né una definizione scientifica né una definizione giuridicamente valida del termine «setta», si è *rinunciato a stabilire quali associazioni o movimenti* debbano essere designati come tali. Questa valutazione è invece lasciata alla discrezionalità dei nostri interlocutori. Inoltre, si deve far notare che, *per semplificare, l'OPCA utilizza sempre il*

termine «setta». Nel linguaggio corrente, tale designazione⁶⁰, sebbene sia in un certo senso connotata negativamente, è comunque più usata rispetto ad altri termini (ad es. gruppi indominanti, culti distruttivi o gruppi religiosi particolari) che si riferiscono al fenomeno di cui ci stiamo occupando.

A livello federale, l'*elenco degli uffici che si occupano di singoli aspetti di questa tematica* è quanto più esauriente possibile. Per quanto riguarda invece la situazione al di fuori dell'Amministrazione federale (Cantoni, Chiese, organizzazioni private ecc.), il presente rapporto di lavoro fornisce solo una panoramica degli uffici di contatto e dei servizi più importanti – ossia quelli menzionati più volte nell'inchiesta.

Per quanto riguarda la domanda sulle *possibili forme di sostegno alle «sette»*, è bene far notare che un'inchiesta completa in merito a tutti i sistemi fiscali e a tutte le sovvenzioni sarebbe andata considerevolmente al di là del compito assegnatoci. Per questo motivo, l'OPCA ha rivolto la sua attenzione alla possibilità di un *sostegno diretto* sotto forma di *sovvenzioni o contributi* o di un'*agevolazione fiscale* (esenzione dall'imposta federale diretta)⁶¹.

Dopo aver valutato l'opportunità di introdurre *strumenti o provvedimenti federali* in relazione al fenomeno delle «sette», molti hanno proposto una serie di possibili interventi. L'OPCA non ha tuttavia né espresso un giudizio né commentato la costituzionalità delle proposte e delle loro potenziali conseguenze.

14 Struttura del rapporto di lavoro

Nel *capitolo 2* viene brevemente illustrato e presentato il diritto costituzionale riguardante il rapporto tra Stato e Chiesa rispettivamente comunità religiose, e il modo in cui è stato finora interpretato dal Consiglio federale.

Il *capitolo 3* presenta sinteticamente in che modo gli uffici e i servizi intervistati di Confederazione, Cantoni, Chiese, organizzazioni private eccetera si occupano del fenomeno delle «sette». Inoltre, tratta dell'eventuale esistenza di un sostegno fornito dallo Stato alle «sette».

Il *capitolo 4* presenta i possibili strumenti o provvedimenti federali proposti dagli esperti in relazione alla tematica affrontata.

La panoramica fornita dall'*allegato I* specifica in che modo gli uffici amministrativi contattati a livello federale si occupano della tematica delle «sette» rispettivamente di singoli aspetti ad essa inerenti. L'*allegato II* contiene un elenco degli altri uffici e servizi intervistati (Cantoni, Chiese riconosciute dallo Stato, organizzazioni private, istituti di insegnamento universitari ecc.). Il questionario utilizzato per l'inchiesta telefonica si trova nell'*allegato III*⁶².

⁶⁰ Per la problematica legata all'impiego del termine «setta» cfr. Flammer Philipp (1996), «Sekte»: Können wir auf dieses Wort verzichten? In: InfoSekte, Tätigkeitsbericht 1996, pp. 20-27.

⁶¹ Oberson Xavier (1997), Les problèmes fiscaux liés aux activités de certains mouvements sectaires et de leurs adeptes, in: Audit sur les dérives sectaires, Rapport du groupe d'experts genevois au Département de Justice et Police et des Transports du Canton de Genève, pp. 179-223 fornisce numerose informazioni sul tema «imposte e 'sette'».

⁶² Rinunciamo per motivi di spazio ad allegare al presente rapporto di lavoro gli oltre 70 questionari compilati.

2 Diritto costituzionale

I rapporti tra Stato e Chiesa sono disciplinati dagli *articoli 49 e 50* della *Costituzione federale* (Cost.). Per il nostro rapporto ci interessano soprattutto le seguenti disposizioni:

Art. 49 cpv. 1

¹ La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile.

Art. 49 cpv. 4

⁴ L'esercizio dei diritti civili o politici non può essere limitato da veruna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa.

Art. 49 cpv. 5

⁵ Le opinioni religiose non isvincolano all'adempimento dei doveri di cittadino.

Art. 50 cpv. 1

¹ Il libero esercizio dei culti è garantito entro i limiti dei buoni costumi e dell'ordine pubblico.

Art. 50 cpv. 2

² Resta riservato ai Cantoni come pure alla Confederazione il prendere misure convenienti pel mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra i membri delle diverse associazioni religiose, non meno che contro le invasioni delle Autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato.

Nel messaggio sull'iniziativa popolare «per la separazione completa dello Stato e della Chiesa» del 6 settembre 1978 nonché in risposta a diversi interventi parlamentari, il *Consiglio federale* ha presentato sinteticamente il suo parere sulla questione relativa al modo in cui la Confederazione dovrebbe regolare i rapporti con le Chiese e le comunità religiose come segue:

- Le comunità religiose e le «sette» sono protette dal diritto costituzionale, in particolare per quanto concerne la *libertà di credenza e di coscienza* (art. 49 Cost.) nonché il *libero esercizio dei culti* (art. 50 Cost.)⁶³.
- In base alla *suddivisione delle competenze* intrinseca allo Stato federale (art. 3 Cost.), i *Cantoni* sono *l'autorità statale in materia religiosa*. Sono cioè i Cantoni che, entro i limiti della Costituzione federale (in particolare per quanto concerne la libertà di credenza e di coscienza nonché il libero esercizio dei culti), disciplinano i rapporti tra Stato e Chiesa.

In base a questa suddivisione delle competenze, il Consiglio federale ha tra l'altro respinto l'iniziativa popolare «per la separazione completa dello Stato e della Chiesa» del 1978 e, nel 1994, si è dichiarato contrario all'istituzione

⁶³ Cfr. in particolare il parere del Consiglio federale sull'interrogazione ordinaria Petitpierre 88.1068 del 6 marzo 1989. Sono inoltre interessanti le risposte alla mozione Zisyadis 93.3606 del 28 febbraio 1994, all'interpellanza Borer 96.3505 del 25 novembre 1996 e all'interpellanza Gonseth 97.3274 del 10 settembre 1997.

di un ufficio federale e di un centro specializzato per le questioni religiose che si occupi delle correnti religiose in Svizzera⁶⁴.

3 L'importanza del fenomeno delle «sette» per l'amministrazione statale e per le istituzioni private

31 Elenco a livello federale

La prima domanda sulla situazione all'interno dell'amministrazione federale è la seguente:

Chi e in che modo si occupa del movimento o dell'evoluzione delle «sette» in Svizzera (uffici dell'amministrazione federale)?

L'inchiesta telefonica effettuata presso vari servizi a livello federale ha confermato quanto ci si poteva aspettare in base al diritto costituzionale e all'interpretazione che ne dà il Consiglio federale: nell'amministrazione federale non vi è *alcun servizio* che si occupi sistematicamente del fenomeno delle «sette» o di singoli aspetti ad esso inerenti.

Nonostante questa situazione, sovente l'amministrazione federale si trova ad *affrontare problematiche legate al fenomeno delle «sette»*: diversi uffici si sono già occupati di questioni specifiche, anche se *soltanto in modo marginale e molto raramente*. Il seguente elenco presenta sinteticamente il loro approccio in questi casi (cfr. a questo proposito la panoramica più dettagliata contenuta nell'allegato I):

- Redazione di *documentazione* e gestione di *dossier informativi a disposizione del pubblico* su diversi gruppi e/o sulla tematica delle «sette» in generale (ad es. l'Ufficio federale di polizia per la ricerca di persone scomparse; l'Ufficio federale di statistica per l'istituzione, nell'ambito del censimento, di una banca dati sull'orientamento religioso della popolazione svizzera).
- Esame di *richieste* che possono contenere aspetti specifici relativi alle «sette» (ad es. l'Ufficio federale della sanità pubblica per l'analisi delle richieste inoltrate da associazioni a sostegno delle loro terapie di disintossicazione; la Sezione degli obblighi militari del DDPS per la valutazione delle richieste di esenzione dal servizio militare).
- Realizzazione di *inchieste* per un singolo caso (ad es. la Polizia federale per l'espletamento di incarichi speciali della Commissione consultiva sulla protezione dello Stato concernente l'opportunità di un controllo statale di Scientology; l'Ufficio federale delle comunicazioni per l'istituzione di una commissione di esperti «Religione e televisione»).
- Esame di *lettere di cittadini e di interventi parlamentari* sul tema delle «sette» (ad es. Ufficio federale di giustizia).

⁶⁴ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «per la separazione completa dello Stato e della Chiesa» del 6 settembre 1978, FF **1978** II 657-692 e i pareri del Consiglio federale sulla mozione Zisyadis 93.3606 del 28 febbraio 1994 e sull'interpellanza Zisyadis 94.3418 del 23 novembre 1994.

- *Attività informative e di mediazione*, soprattutto per l'inoltro di richieste concernenti le «sette» a servizi di informazione privati (ad es. DDPS, Servizio di assistenza spirituale dell'esercito; DFAE, Divisione politica II, Protezione consolare).
- *Lavoro di informazione* (ad es. l'Ufficio federale di polizia per la redazione di un comunicato stampa sulla setta «Moon» negli Stati Uniti).

Si deve tener conto che le attività sopraccitate rappresentano soltanto *una parte marginale del lavoro svolto dall'amministrazione*. La Confederazione si occupa del fenomeno delle «sette» *solo sporadicamente* e di regola *senza coordinazione*. I rappresentanti degli uffici federali contattati *non ritengono* che il fenomeno delle «sette» sia *un problema particolarmente grave* nell'ambito dei compiti loro assegnati. Questo risulta anche dal fatto che le «sette» non figurano tra le priorità di «SwissRisk» («SwissRisk» è un progetto, attualmente in corso, che coinvolge tutti gli uffici federali in un'analisi globale dei rischi cui è confrontato il nostro Paese).

32 Panoramica sulla situazione al di fuori dell'amministrazione federale

Questo capitolo risponde alla seguente domanda:

Chi e in che modo si occupa del movimento o dell'evoluzione delle «sette» in Svizzera (uffici dell'amministrazione cantonali, di Chiese, di organizzazioni private ecc.)?

321 Cantoni

L'inchiesta telefonica presso diversi uffici delle amministrazioni cantonali ha dimostrato che l'approccio al fenomeno delle «sette» o ai singoli aspetti ad esso inerenti *può variare molto da un Cantone all'altro*. In linea di principio anche in questo caso vale quanto rilevato a livello federale: il tema viene affrontato *in modo sporadico e senza coordinazione tra i Dipartimenti* interessati (i Cantoni di Ginevra e Basilea Città costituiscono un'eccezione, cfr. sotto). Gli uffici cantonali contattati hanno reagito solo di fronte ad avvenimenti concreti, arrivando in alcuni casi anche a procedimenti giuridici. Nei Cantoni, i problemi relativi alle «sette» sono finora emersi nell'*educazione* (ad es. appartenenza dei maestri a determinate associazioni; fondazione di scuole private), nella *salute pubblica* (ad es. sequestro di medicinali contestati, problemi relativi alle terapie di disintossicazione applicate da certi gruppi) o nell'*utilizzazione del suolo pubblico* (ad es. avvicinamento di passanti nella città di Zurigo o di Basilea Città).

Nel 1996, in seguito alle stragi della setta del Tempio Solare del 1994 e del 1995, il Canton Ginevra, particolarmente attivo sulla questione delle «sette», ha incaricato un gruppo di esperti di analizzare dal punto di vista giuridico le attività illegali delle «sette»⁶⁵. Oltre al Canton Ginevra, che sta attualmente elaborando diversi progetti di

⁶⁵ Cfr. Audit sur les dérives sectaires, Rapport du groupe d'experts genevois au Département de Justice et Police et des Transports du Canton de Genève, febbraio 1997.

legge⁶⁶, anche il Cantone di Basilea Città è *attivo in questo senso*⁶⁷, mentre altri Cantoni non hanno intrapreso alcuna iniziativa o non intendono farlo (ad es. Argovia).

Infine, su iniziativa del Canton Ginevra, è stato istituito, nel mese di giugno 1997, un *gruppo di lavoro intercantonale*, composto di delegazioni dei *Cantoni della Svizzera occidentale, del Canton Ticino e del Canton Berna*. Uno degli obiettivi di questo gruppo di lavoro è di istituire nella Svizzera romanda un *servizio di informazione e di documentazione* sulle «sette». Si tratta della prima collaborazione intercantonale per quanto riguarda le questioni religiose e i rapporti tra Stato e Chiesa.

322 Chiese

In Svizzera *numerosi servizi ecclesiastici* si occupano a *livello locale* dei problemi legati al fenomeno delle «sette». Siano essi cattolico-romani, evangelico-riformati, cattolico-cristiani o ecumenici, questi servizi si occupano essenzialmente di *assistenza e consulenza* come pure di *informazione e formazione*⁶⁸.

Dal 1983 esiste un'associazione mantello, il *gruppo di lavoro ecumenico «Nuovi movimenti religiosi in Svizzera»*, istituito dalla Conferenza episcopale svizzera e dalla Federazione delle chiese protestanti svizzere, in cui sono rappresentati anche la Chiesa cattolica e un servizio di consulenza ecumenico. Questo gruppo ha il compito di *studiare i movimenti religiosi e ideologici e di informare sul loro operato*. In questo settore coordina inoltre le attività delle delegazioni delle Chiese riconosciute dallo Stato e si impegna a valutare le varie «sette» cercando di mediare tra tutte le posizioni presenti al suo interno.

323 Organizzazioni private

Le organizzazioni private che si occupano del fenomeno delle «sette» operano essenzialmente a livello di *consulenza* e di *informazione*. Un importante punto di riferimento, al quale ci hanno indirizzato più volte gli uffici e i servizi contattati, è il *servizio di informazione e consulenza InfoSakta* di Zurigo, che si occupa di questioni riguardanti «sette» e culti. Tra i finanziatori di questo servizio, che offre il suo *lavoro di informazione* aconfessionale dal 1991, figurano la Città e il Cantone di Zurigo. I collaboratori di InfoSakta si occupano inoltre di singoli casi concreti, curano lo scambio di informazioni con altre istituzioni attive in questo ambito e gestiscono un *ampio archivio* sulla questione. Va menzionata anche l'associazione «Information Religion» (*INFOREL*) di Basilea. Questa organizzazione aconfessionale opera soprattutto a livello di informazione e consulenza. Il suo progetto di istituire a Basilea un inventario di tutti i movimenti religiosi è sostenuto finanziaria-

⁶⁶ Ad esempio è stata annunciata un'azione nel settore della salute pubblica (guaritori) o per migliorare l'aiuto alle vittime. Secondo notizie fornite dai giornali, il Canton Ginevra intende inoltre presentare un'iniziativa cantonale che, mediante una modifica del Codice civile, chieda l'iscrizione delle «sette» nel registro di commercio.

⁶⁷ Progetto di legge contro l'(insistente) reclutamento operato da organizzazioni private o da persone sul suolo pubblico.

⁶⁸ Va menzionata in questo ambito la ricca offerta del sito Internet allestito dal servizio di informazione della Chiesa evangelico-riformata (<http://www.ref.ch/zh/infoksr/index.html>).

mente dai due Semicantoni di Basilea (fondi della lotteria). Al contrario di InfoSekta, INFOREL contatta direttamente le «sette», visitandole e instaurando un dialogo con loro.

Oltre ad InfoSekta e INFOREL esistono alcune *associazioni di ex adepti e di loro congiunti*, che offrono informazioni e consulenza [ad es. Aufklärungsgemeinschaft über Scientology und Dianetik, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft gegen destruktive Kulte, Association suisse pour la défense de la famille et de l'individu, Groupement de protection de la famille et de l'individu (Canton Ginevra)].

324 Istituti di insegnamento universitari

Diverse discipline si occupano del fenomeno delle «sette» dal punto di vista scientifico. Vanno menzionate in particolare le ricerche svolte all'interno di *facoltà di teologia* (ad es. la facoltà di teologia evangelica dell'Università di Berna), ma non vanno dimenticate anche *altre discipline* che si occupano, redigendo perizie o studi, di aspetti legati a questa problematica (ad es. l'Istituto di Etica sociale dell'Università di Losanna), in particolare dal punto di vista della libertà di credenza (ad es. l'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna).

La ricerca universitaria in questo ambito dipende essenzialmente dai singoli studiosi e dalle loro priorità scientifiche. Attualmente nelle università svizzere non esiste in pratica uno studio continuato del fenomeno delle «sette». Unica eccezione è l'Università di Friburgo che, almeno per quanto riguarda la *documentazione*, ha istituito un apposito *centro* («*Nuovi movimenti religiosi*»).

325 Altri

Dalla nostra consultazione è emerso che anche le *grandi banche* si occupano del fenomeno delle «sette», ma solo se concerne direttamente le loro attività (ad es. la Società di Banca Svizzera). Le diverse *organizzazioni per la protezione dei consumatori* (ad es. Fondazione per la protezione dei consumatori, «*Verein Schuldensanierung*») non si occupano invece del problema; le persone da noi contattate ci hanno di norma indirizzato a servizi di consulenza privati (soprattutto l'InfoSekta di Zurigo).

33 Possibili sostegni alle «sette» a livello federale e cantonale

Le «sette» beneficiano di sostegni a livello federale o cantonale (ad es. agevolazioni fiscali, sovvenzioni)?

L'inchiesta effettuata dall'OPCA non ha rilevato l'esistenza di eventuali *sostegni diretti* o *agevolazioni fiscali* alle «sette» (cfr. n. 13 Estensione e limiti dell'inchiesta).

È stata valutata la possibilità di un' *esenzione dall'imposta federale diretta*. Organizzazioni che perseguono fini di culto sul piano nazionale (art. 56 lett. h della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta [LIFD])⁶⁹ potrebbero in linea di principio ricorrere a questa opportunità. Dopo aver consultato l'Amministrazione federale delle contribuzioni e alcune amministrazioni cantonali delle contribuzioni, responsabili dell'imposizione dell'imposta federale diretta, possiamo tuttavia affermare che le «sette» non beneficiano di questa disposizione (l'Amministrazione federale delle contribuzioni non dispone tuttavia di dati riguardanti il numero di organizzazioni che beneficiano di un'esenzione fiscale sulla base dell'art. 56 lett. h LIFD).

D'altra parte, le ricerche effettuate dall'OPCA non hanno rivelato l'esistenza di un *sostegno diretto* federale o cantonale alle «sette» mediante eventuali *sovvenzioni o contributi* (ad es. aiuto ad associazioni giovanili o eventuali agevolazioni cantonali per singole comunità religiose⁷⁰). Nel caso di alcune comunità private per il recupero di tossicodipendenti si può parlare di un *sostegno indiretto*. Nel Canton Vaud, ad esempio, l'ufficio cantonale incaricato assume, entro certi limiti, le spese di soggiorno di beneficiari dell'assistenza sociale in un centro terapeutico di disintossicazione Narconon, le cui terapie si ispirano alle idee del fondatore di Scientology⁷¹.

4 Strumenti o provvedimenti di cui potrebbe avvalersi la Confederazione

Sarebbe possibile avvalersi a livello federale di strumenti o provvedimenti in relazione al fenomeno delle «sette»? Se sì, quali?

La consultazione di esperti sulle problematiche legate al fenomeno delle «sette» e la valutazione della documentazione esistente (soprattutto verbali dell'inchiesta della CdG) hanno portato alla luce *opinioni molto diverse tra loro*. Si tenga conto del fatto che in seguito menzioneremo solo i provvedimenti o strumenti «politici». La questione dell'adattamento o dell'integrazione di diverse disposizioni giuridiche sarà trattata altrove (cfr. il rapporto della CdG).

Nessuno si è pronunciato a favore di un *divieto delle «sette»*. Nel caso di estremismi violenti originati da movimenti settari che minano la sicurezza interna del Paese molti hanno dichiarato che un *intervento statale preventivo* andrebbe senz'altro visto quale *ultima ratio*. Fin qui le opinioni sono unanimi. Per quanto riguarda strumenti o provvedimenti, invece, vi è chi ritiene che la Confederazione dovrebbe sviluppare una vera e propria *linea politica in materia di «sette»* o che dovrebbe

⁶⁹ Cfr. a questo proposito la circolare n. 12 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni dell'8 luglio 1994.

⁷⁰ Soltanto le Chiese riconosciute dallo Stato come enti di diritto pubblico (Chiesa cattolico-romana e Chiesa evangelico-riformata) beneficiano dei contributi cantonali (le cosiddette «tasse di culto») e di altre eventuali agevolazioni. Alcuni Cantoni sostengono anche la Chiesa cattolica e la comunità israelita (Basilea Città).

Per i diversi disciplinamenti cantonali riguardanti il rapporto tra Stato e Chiesa, cfr. Häfelin Urs (1991): art. 49 Cost., in: Aubert Jean-François Eichenberger Kurt, Müller Jörg Paul, Rhinow René A. (ed.) (1987 ss.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basilea/Zurigo/Berna*, p. 10 ss.

⁷¹ La concessione dell'autorizzazione al centro terapeutico in questione è stata oggetto di due interventi parlamentari nel Gran Consiglio del Canton Vaud.

perlomeno elaborare e prendere una chiara posizione in proposito (obiettivi, motivi) e chi afferma che dovrebbe *assolutamente evitare di intervenire* in questo settore (ricordando a questo proposito la suddivisione delle competenze intrinseca allo Stato federale, l'atteggiamento rispetto alla questione «Stato e Chiesa» che cambia da Cantone a Cantone o la libertà di credenza e di coscienza garantita dalla Costituzione federale).

La maggior parte delle proposte si muove tra questi due poli estremi. Da più parti si è lamentata un'informazione lacunosa in questo settore e *si è pertanto chiesto alla Confederazione di sostenere*, per mezzo del Fondo nazionale o nell'ambito di un istituto specializzato, *un'apposita ricerca universitaria* quanto più possibile interdisciplinare. Alcuni hanno proposto di non limitare l'obiettivo della ricerca al solo fenomeno delle «sette» (il fenomeno in sé, effetti e metodi di queste formazioni ecc.) bensì di estenderlo in generale alle varie attività religiose in Svizzera.

Tutta una serie di altre proposte riguarda eventuali provvedimenti di *prevenzione* e sottolinea la necessità di *un'informazione statale* così come di un sostegno a iniziative in questo senso nel *settore della formazione*. Si ritiene inoltre che sia necessario un servizio di consulenza aconfessionale esteso a tutto il Paese. Le opinioni divergono sull'opportunità o meno che la Confederazione agisca direttamente in questi settori (informazione, consulenza ecc.), ad esempio istituendo un *servizio specializzato* (ombudsman, ufficio di informazione), o sostenga (finanziariamente e/o coordinando le diverse organizzazioni) gli *sforzi dei Cantoni, dei Comuni e delle associazioni private*. Quale variante meno ambiziosa dell'istituzione di un servizio specializzato è stata avanzata la proposta di istituire un «*Consiglio per le questioni religiose*», composto da esperti provenienti dall'amministrazione federale, che si interessano di queste problematiche.

5 Compendio

<p>1. Chi e in che modo si occupa del movimento o dell'evoluzione delle «sette» in Svizzera (uffici dell'amministrazione federale, di amministrazioni cantonali, di Chiese, di organizzazioni private ecc.)?</p>
--

Dalla ricerca effettuata *a livello federale* è emerso che nessun ufficio o servizio si occupa sistematicamente del fenomeno delle «sette» o di singoli aspetti dello stesso. Questa problematica può tuttavia riguardare l'operato di diversi uffici dell'amministrazione, come ha rivelato la nostra inchiesta telefonica. Tuttavia, gli uffici contattati si occupano in modo solo sporadico e marginale, senza punti di riferimento comuni di questi casi. Un primo sondaggio *a livello cantonale* fornisce un quadro molto vario: mentre alcuni Cantoni hanno reagito a livello legislativo ai fenomeni settari che emergono in diversi ambiti (ad es. nella salute pubblica o per quanto riguarda l'utilizzazione del suolo pubblico), altri non hanno intrapreso alcuna iniziativa in questo senso. Al di fuori dell'amministrazione federale e di alcune amministrazioni cantonali, diversi *servizi ecclesiastici e universitari*, come pure *associazioni private* (soprattutto l'InfoSakta di Zurigo), si occupano di diversi aspetti legati a questo fenomeno.

2. Le «sette» beneficiano di sostegni a livello federale o cantonale (ad es. agevolazioni fiscali, sovvenzioni)?

L'inchiesta effettuata dall'OPCA *non ha rivelato* l'esistenza di eventuali *agevolazioni fiscali o sostegni diretti* alle «sette», ad esempio mediante l'esenzione dall'imposta federale diretta o il versamento di sovvenzioni o contributi.

3. Sarebbe possibile avvalersi a livello federale di strumenti o provvedimenti in relazione al fenomeno delle «sette»? Se sì, quali?

La valutazione della documentazione esistente e la consultazione di esperti hanno portato alla luce *opinioni molto diverse* riguardo l'opportunità o meno che la Confederazione intervenga con strumenti o provvedimenti per combattere il fenomeno delle «sette». C'è chi non ritiene opportuno un intervento statale, chi invece vorrebbe che la Confederazione sostenesse un'apposita ricerca universitaria o il lavoro di informazione e consulenza prestato da organizzazioni private e chi vorrebbe l'istituzione di un'apposita unità amministrativa federale e la definizione di una vera e propria linea politica della Confederazione in questo settore.

Appendici

- Appendice I Elenco degli Uffici dell'amministrazione federale contattati dall'OPCA (Panoramica)
- Appendice II Lista dei servizi esterni all'amministrazione federale contattati dall'OPCA
- Appendice III Questionario utilizzato durante la consultazione telefonica

Elenco degli Uffici dell'amministrazione federale contattati dall'OPCA (Panoramica)

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
Servizi del Parlamento, Servizi scientifici dell'Assemblea federale, Centrale di documentazione	Interpellanze parlamentari o di commissioni.	Decreto federale del 7 ottobre 1988 sui servizi del Parlamento.	Raccolta e redazione di documentazione.
Cancelleria federale Incaricato federale della protezione dei dati, Servizio della stampa e dell'informazione	Cfr. situazione giuridica.	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati in particolare l'obbligo di notificare banche dati e i diversi diritti riservati (diritto d'accesso, di modifica e di cancellazione).	Emanazione di raccomandazioni a organizzazioni che detengono banche dati (può tra l'altro riguardare anche «sette»); sostegno a privati nel far valere i loro diritti (diritto d'accesso, di modifica e di cancellazione); controllo di organizzazioni riguardo l'ammissibilità di un'eventuale loro elaborazione di dati.
DFAE Direzione politica, Divisione politica II sezione Protezione consolare	Richieste di rappresentanze svizzere all'estero e di uffici pubblici o servizi privati in Svizzera a proposito di singoli gruppi.	Il capitolato d'oneri di un impiegato specializzato comprende anche l'informazione sui movimenti religiosi.	Raramente vengono richieste informazioni; in generale si rimanda al servizio di consulenza InfoSakta di Zurigo.
DFI Ufficio federale della cultura, Sezione degli affari culturali generali	Fino a questo momento nella gestione dei crediti non sono state considerate problematiche legate al fenomeno delle «sette».	Decisioni del Parlamento sul bilancio preventivo della Confederazione.	–
DFI Ufficio federale della cultura, Servizio per le questioni giovanili	Fino a questo momento non sono state trattate richieste di formazioni che sostengono ideologie particolari.	Legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche.	Caso per caso, nel chiarire se le organizzazioni che avanzano richieste corrispondano alle condizioni poste (ad es. per quanto riguarda lo sviluppo della personalità).

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
DFI Ufficio federale della cultura, Segretariato della Commissione federale per la gioventù	Le questioni affrontate dalla Commissione possono toccare anche il fenomeno delle «sette».	Legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche.	Su iniziativa delle associazioni giovanili i rappresentanti di «sette» sono stati esclusi dalla sessione dei giovani 1996 sul tema droghe; all'occorrenza, durante i lavori della Commissione, si discuterà se nella problematica «gioventù e violenza» possano convergere anche aspetti riguardanti il fenomeno delle «sette».
DFI Ufficio federale della sanità pubblica, Direzione	Sostanzialmente non è toccato da questi problemi. Di fatto è tuttavia attaccato da alcune formazioni che sono contrarie alla sua politica in materia di droga e di informazione sull'AIDS.	Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (ai sensi della legge sono ritenuti stupefacenti esclusivamente le sostanze).	Documentazione sugli attacchi all'ufficio da parte di diverse formazioni; trattazione di richieste presentate da organizzazioni per il sostegno delle loro terapie di disintossicazione (compilazione di un catalogo unitario di criteri).
DFI Ufficio federale di statistica, Divisione popolazione e impiego	Nei questionari del censimento figurano anche domande riguardanti gli orientamenti religiosi della popolazione.	Legge federale del 3 febbraio 1860 sul censimento federale della popolazione, ordinanza del 26 ottobre 1988 sul censimento federale della popolazione 1990.	Redazione di una griglia di classificazione in vista del censimento 1990; costituzione di una banca dati che elenca tutte le chiese, religioni e ideologie menzionate nel censimento, allo scopo di formulare una griglia di classificazione più adatta.
DFI Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Centrale per le questioni familiari	Finora il servizio non è stato confrontato con questa tematica. Nel giugno del 1997, in occasione del vertice dei ministri europei della famiglia, il rappresentante dell'Austria ha avanzato la proposta di creare un osservatorio europeo delle «sette»; alla proposta non è seguita alcuna iniziativa pratica, né presso il Consiglio europeo né in Svizzera.	-	-

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
DFI Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Segretariato della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari	Finora il servizio non è stato confrontato con questa tematica.	–	–
DFI Aggruppamento per la scienza e la ricerca	Finora non sono stati assegnati mandati né messi a disposizione mezzi finanziari per ricerche su questa tematica.	–	–
DFGP Ufficio federale di giustizia, Divisione Progetti e metodologia legislativi	Lettere di cittadini e interventi parlamentari riguardanti le relazioni tra Stato e Chiesa.	Costituzione federale (le relazioni tra Stato e Chiesa è di competenza cantonale; libertà religiosa di fronte allo Stato).	Risposta a lettere di cittadini; richiesta di informazioni specifiche al servizio di consulenza InfoSektà di Zurigo.
DFGP Ufficio federale di giustizia, Divisione dei progetti legislativi	La Divisione non si occupa di queste problematiche.	–	–
DFGP Ufficio federale di polizia, Servizio informazioni e Divisione principale Diritto e Servizi speciali (Sezione Documenti e ricerca di persone scomparse)	Ricerca di persone scomparse.	Nessun appiglio giuridico.	Compilazione di un dossier sulle «sette»; pubblicazione di un comunicato stampa (luglio 1996: raccomandazioni ai giovani in partenza per gli Stati Uniti riguardo la setta di «Moon»).
DFGP Ministero pubblico della Confederazione, Polizia federale, Informazione e analisi	La base legislativa attualmente in vigore non prevede un'attività specifica in questo senso. La Commissione consultiva sulla protezione dello Stato ha incaricato l'Ufficio di valutare se Scientology vada posta sotto sorveglianza statale.	Raccomandazioni del 9 settembre 1992 sul sistema di protezione dello Stato, Disegno di legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.	Chiarimenti in relazione all'incarico speciale della Commissione consultiva sulla protezione dello Stato.
DDPS Segreteria generale, Ufficio centrale della difesa, Sezione degli studi fondamentali	Tra i pericoli elencati dal progetto SwissRisk non figurano le «sette» (analisi globale dei pericoli che corre la Svizzera).	In esecuzione della mozione parlamentare 90.061 del 18 aprile 1991 relativa al rapporto periodico sulla politica di sicurezza.	–

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
DDPS Segreteria generale, Ufficio centrale della difesa, Sezione degli studi fondamentali	Finora non sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»; il segretario della Conferenza di situazione si occupa dal punto di vista scientifico di questioni religiose.	–	Appunti su diverse pubblicazioni (ad es. collaborazione alla stesura del rapporto della Commissione consultiva di protezione dello Stato).
DDPS Ufficio dell'uditore in capo	Decisioni dei tribunali militari riguardo casi di obiezioni di coscienza.	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare. Legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile sostitutivo.	Le statistiche contengono soltanto i Testimoni di Geova che negli scorsi anni si sono avvalsi di principi etici di fronte ai tribunali militari (non esistono altri dati statistici, poiché si tratta di casi relativamente isolati).
DDPS Stato maggiore generale, Gruppo del personale dell'esercito, Divisione della gestione del personale, Sezione degli obblighi militari	Richiesta di esenzione dal servizio militare di persone che nella vita civile appartengono ad una comunità religiosa organizzata o a un gruppo religioso e a cui in quell'ambito sono affidati compiti di direzione spirituale.	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare.	Valutazione di richieste di esenzione dal servizio militare.
DDPS Gruppo del personale dell'esercito, Divisione delle truppe, Servizio dell'assistenza spirituale dell'esercito	Reclutamento di cappellani dell'esercito; richiesta a comunità se siano disposte a mettere a disposizione un cappellano.	Regolamento del 1° gennaio 1997 per il servizio dell'assistenza spirituale dell'esercito (i cappellani militari devono far parte di una Chiesa riconosciuta dallo Stato).	Servizio di informazione per richieste dell'assistenza spirituale dell'esercito; mediazione in caso di problemi incontrati da membri di «sette» durante il loro servizio militare.
DDPS Stato maggiore generale, Gruppo servizio informazioni	Responsabile della raccolta, del trattamento e dell'emanazione di informazioni importanti dal punto di vista della politica di sicurezza nei confronti degli altri Paesi. Il tema non viene toccato.	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare.	–

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
DFF Ufficio federale del personale, Divisione affari generali del personale	Fino a questo momento non sono sorti problemi legati al fenomeno delle «sette».	–	–
DFF Amministrazione federale delle contribuzioni, Divisione giuridica imposta federale diretta	Richieste presentate da persone giuridiche per l'esenzione dall'imposta.	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (in particolare art. 56 lett. h: esenzione dall'imposta delle persone giuridiche che perseguono fini di culto sul piano nazionale).	Redazione di una circolare ai Cantoni, responsabili della tassazione (criteri per l'esenzione dall'imposta). Non esistono dati riguardanti il numero di organizzazioni che, sulla base di questa prescrizione, beneficiano di un'esenzione dall'imposta.
DFF Segretariato della Commissione federale delle banche	Fino a questo momento il Segretariato non è stato confrontato con questa tematica.	–	–
DFF Ufficio federale dello sviluppo economico del lavoro, Politica regionale, arti e mestieri, turismo, Divisione delle arti e mestieri, Sezione Commercio, arti e mestieri	La legge federale contro la concorrenza sleale è una legge di diritto privato, di conseguenza l'Ufficio non si occupa di questioni legate alle «sette».	Legge del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale.	–
DATEC Ufficio federale delle comunicazioni, Divisione radio e televisione	Richiesta dell'Alphavision SA per una trasmissione televisiva religiosa («Fenster zum Sonntag»).	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione.	Istituzione di una commissione peritale «Religione e televisione» (incaricata di chiarire se la Svizzera debba accogliere o meno emittenti che sostengono determinate ideologie e quali sarebbero le conseguenze giuridiche, sociali e politiche di un'eventuale concessione). Il rapporto finale («Religiöse Fernsehveranstalter») è stato pubblicato nel settembre del 1997.

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
<p>Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica</p> <p>Fondazione privata, finanziata dalla Confederazione (Ufficio federale dell'educazione e della scienza)</p>	<p>Della tematica si è occupato un progetto che rientrava nel programma nazionale di ricerca PNR 21 «Pluralità culturale e identità nazionale».</p>	<p>Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca.</p>	<p>Risultato: la dissertazione di Jean-François Mayer «Vers une mutation de la conscience religieuse?» (il progetto si è svolto tra il 1987 e il 1990).</p>

Aggiunta

A causa di un insufficiente flusso d'informazioni, l'OPCA è venuta a conoscenza purtroppo solo al termine della sua rilevazione di altri tre uffici dell'Amministrazione federale che si occupano del fenomeno delle «sette».

Di seguito indichiamo questi tre uffici. *Le osservazioni del nostro rapporto di lavoro relative all'elenco a livello federale devono essere interpretate alla luce delle seguenti considerazioni complementari.*

Ufficio	Motivi per affrontare, o meno, problematiche legate al fenomeno delle «sette»	Situazione giuridica	In che occasione sono state affrontate problematiche legate al fenomeno delle «sette»
DFAE Divisione politica IV, Sezione della politica dei diritti dell'uomo	Dato che la libertà di religione è un importante diritto dell'uomo, questa sezione si occupa della tematica (se è dato un aspetto internazionale).	Trattati internazionali ratificati dalla Svizzera (ad es. Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici).	Collaborazione con le organizzazioni internazionali (ad es. risposta a inchieste relative all'esercizio della libertà di religione in Svizzera); tenere un incarto su questa problematica; scambio d'informazioni con esperti di «sette»; contatti con rappresentanti di singoli gruppi; risposta a lettere di cittadini.
DFAE Direzione del diritto internazionale pubblico, Sezione Diritti dell'uomo e diritto umanitario	Trattazione di aspetti giuridici dei diritti dell'uomo.	Trattati internazionali.	Risposta a lettere di cittadini ed a inchieste relative all'esercizio della libertà di religione; accertamenti giuridici in singoli casi, qualora vengono toccati i diritti internazionali dell'uomo.
DFI Segreteria della Commissione federale contro il razzismo	La Commissione si occupa di questo problema nell'ambito del suo mandato, dal momento che tratta qualsiasi forma di discriminazione razziale.	Decreto del Consiglio federale del 23 agosto 1995 sulla composizione e sul mandato della Commissione federale contro il razzismo.	La Commissione rivolge la sua attenzione, da un lato, a gruppi che professano idee razziste (ad es. nel 1999 dedica un opuscolo al tema marginale dell'esoterica); dall'altro è contattata da gruppi che chiedono il riconoscimento delle loro credenze come religione.

Lista dei servizi esterni all'amministrazione federale contattati dall'OPCA

Cantoni

Argovia: Erziehungsdepartement

Argovia: Finanzdepartement

Appenzello Esterno: Erziehungs- und Kulturdirektion, Gesundheitsdirektion

Basilea Città: Finanzdepartement

Berna: Direktion der Finanzen

Berna: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Ginevra: Département de justice et police et des transports

San Gallo: Justiz- und Polizeidepartement

San Gallo: Erziehungsdepartement

San Gallo: Finanzdepartement

Vaud: Département de l'intérieur et de la santé publique

Vaud: Département de la prévoyance sociale et des assurances

Zurigo: Direktion der Justiz

Zurigo: Direktion der Finanzen

Zurigo: Direktion des Erziehungswesens

Zurigo: Gewerbepolizei der Stadt Zürich

Zugo: Finanzdirektion

Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione

Servizi ecclesiastici di consulenza e di informazione

Kirchen-Sekten-Religionen, Greifensee (servizio di informazione evangelico)

«Neue religiöse Bewegungen», Balgach (servizio cattolico)

«Neue religiöse Bewegungen in der Schweiz» (gruppo di lavoro ecumenico)

«Religiöse Sondergruppen und Sekten», Lucerna (servizio di consulenza ecumenico)

Istituzioni e organizzazioni private

Aufklärungsgemeinschaft über Scientology und Dianetik (AGSD), Zurigo

Caritas Svizzera, Lucerna

INFOREL, Information Religion, Basilea

InfoSekta, Verein Informations- und Beratungsstelle für Sekten und Kultfragen, Zurigo

Pro Juventute, Zurigo

Fondazione per la protezione dei consumatori, Berna

Verein Schuldensanierung, Berna

Istituti di insegnamento universitari

Università di Berna: Facoltà di teologia cattolica

Università di Berna: Facoltà di teologia protestante

Università di Berna: Seminario di diritto pubblico

Università di Friburgo: Servizio di documentazione «Nuovi movimenti religiosi»

Università di Losanna: Istituto di etica sociale

Altri

Beobachter, Zurigo

Credit Suisse Group, Zurigo

Società di Banca Svizzera, Basilea

Associazione svizzera dei banchieri, Basilea

Tages-Anzeiger, Zurigo

UBS, Zurigo

Questionario utilizzato durante la consultazione telefonica

Denominazione dell'ufficio/del servizio:	Indirizzo:
Data della consultazione:	
Persona/e contattata/e:	
Motivi per affrontare, o meno, questo tipo di problematiche:	
Situazione giuridica (per Uffici federali):	
Descrizione di quanto fatto:	
Contatti internazionali:	
Responsabile (per Uffici al di fuori dell'Amministrazione):	
Servizi e uffici che possono risultare utili nell'affrontare questo tipo di problematiche:	

Svolgimento dell'inchiesta

Direzione del progetto: P. Lanfranchi, lic. phil. I, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

Assistenza: M. Fritsche, lic. rer. pol.

Segretariato: H. Heinis, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

L'OPCA ringrazia tutti i consulenti che hanno partecipato al progetto e tutti gli interlocutori che hanno risposto alla nostra inchiesta telefonica.

Elenco delle abbreviazioni

CdG-CN	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LIFD	Legge federale sull'imposta federale diretta
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
PNR	Programma nazionale di ricerca

Risoluzione sulle sette in Europa

Il Parlamento europeo,

- vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950,
 - visto il trattato sull’Unione europea e segnatamente l’articolo F, paragrafo 2, l’articolo K1, punti 2, 5, 6, 7 e 9 nonché K3,
 - vista la sua risoluzione dell’8 luglio 1992 su una Carta europea dei diritti del fanciullo⁽¹⁾,
 - vista la raccomandazione 1178 (del 1992) del Consiglio d’Europa relativa alle sette e ai nuovi movimenti religiosi,
- A ribadendo il suo impegno nei confronti dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico, quali la tolleranza, la libertà di coscienza e di religione, la libertà di pensiero, di associazione e di riunione,
- B considerando che i recenti avvenimenti in Francia, in particolare la morte di 16 persone, fra le quali 3 bambini, avvenuta il 23 dicembre 1995 nel Vercors, hanno posto in evidenza le attività pericolose di talune associazioni dette sette,
- C considerando che le attività dei gruppi di sette o associazioni settarie sono un fenomeno in pieno sviluppo, sempre più multiforme, ovunque nel mondo,
- D considerando che molte religioni ed altre sette sono perfettamente legittime e possono pertanto esigere la protezione delle loro organizzazioni ed attività con le garanzie relative alla libertà individuale e religiosa contenute nella Convenzione europea sui diritti dell’uomo,
- E considerando tuttavia che talune sette, operanti attraverso una rete transfrontaliera all’interno dell’Unione europea, praticano attività di carattere illecito e criminale e commettono violazioni dei diritti dell’uomo, quali maltrattamenti, violenze sessuali, sequestri, tratta di esseri umani, incoraggiamento di comportamenti aggressivi o diffusione di ideologie razziste, frode fiscale, trasferimenti illegali di fondi, traffico di armi, traffico di stupefacenti, violazione del diritto del lavoro o esercizio illegale della medicina,
1. riafferma il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione e di associazione, soggetto ai limiti imposti dalla necessità di rispettare la libertà e la vita privata dell’individuo e di fornire protezione da pratiche quali la tortura, i trattamenti inumani e degradanti, la schiavitù ecc.;
 2. invita gli Stati membri a garantire che le autorità giudiziarie e di polizia facciano un uso efficace delle disposizioni e degli strumenti giuridici già esistenti a livello

(1) GU C 241 del 21 settembre 1992, p. 67.

nazionale, e a cooperare attivamente e più strettamente, in particolare nel quadro di Europol, per lottare contro le violazioni dei diritti fondamentali delle persone di cui si rendono colpevoli certe sette;

3. chiede agli Stati membri di accertare se le rispettive disposizioni giuridiche, fiscali e penali sono idonee ad impedire che le attività di tali sette sfocino in azioni illecite;

4. invita i governi degli Stati membri a non rendere automatica la concessione dello statuto religioso e a considerare, nel caso di sette implicate in attività clandestine o criminali, l'opportunità di togliere loro lo statuto di comunità religiose che conferisce vantaggi fiscali e una certa protezione giuridica;

5. invita a tale riguardo, gli Stati membri ad intensificare lo scambio di informazioni al fine di raccogliere dati sul fenomeno settario;

6. chiede al Consiglio di studiare, proporre e adottare tutte le misure fondate su un'applicazione efficace degli strumenti iscritti nel quadro del titolo VI del trattato sull'Unione europea e della legislazione comunitaria esistente, al fine di controllare e combattere le attività illegali delle sette nell'Unione europea; chiede al Consiglio di promuovere la cooperazione fra gli Stati membri e i Paesi terzi per rintracciare le persone scomparse e facilitare il loro reinserimento nella società;

7. invita la Commissione e gli Stati membri a dare prova della massima vigilanza onde evitare che siano concesse sovvenzioni comunitarie ad associazioni settarie illecite;

8. incarica la sua commissione per le libertà pubbliche di proporre alle commissioni omologhe dei parlamenti nazionali che la prossima riunione congiunta sia dedicata alla questione delle sette, così da poter scambiare informazioni sull'organizzazione, i metodi di lavoro e il comportamento delle sette in ciascuno degli Stati membri e trarre conclusioni sul modo migliore per contenere le attività indesiderate e sulle strategie miranti a promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle sette, chiede che le conclusioni della riunione siano presentate a questo Parlamento sotto forma di relazione;

9. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché al Consiglio d'Europa.