

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Organo parlamentare di controllo
dell'amministrazione
CH-3003 Berna

Il fenomeno delle "sette" in Svizzera: importanza per gli uffici dell'amministrazione statale e per le istituzioni private

Rapporto di lavoro

alla destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Berna, 20 febbraio 1998

Editore: Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, 3003 Berna
Stampa: Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
Distribuzione: Centrale di documentazione dell'Assemblea federale, 3003 Berna

Indice

1	Introduzione	1
1.1	Mandato e domande poste	1
1.2	Modo di procedere dell'OPCA	1
1.3	Estensione e limiti dell'inchiesta	2
1.4	Struttura del rapporto di lavoro	3
2	Diritto costituzionale	4
3	L'importanza del fenomeno delle "sette" per l'amministrazione statale e per le istituzioni private	6
3.1	Elenco a livello federale	6
3.2	Panoramica sulla situazione al di fuori dell'amministrazione federale	8
3.2.1	Cantoni	8
3.2.2	Chiese	9
3.2.3	Organizzazioni private	10
3.2.4	Istituti di insegnamento universitari	11
3.2.5	Altri	11
3.3	Possibili sostegni alle "sette" a livello federale e cantonale	12
4	Strumenti o provvedimenti di cui potrebbe avvalersi la Confederazione	13
5	Compendio	15

Allegati

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

Testo originale: tedesco

1 Introduzione

1.1 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 o dell'evoluzione delle "sette" in Svizzera** (uffici 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?

1.2 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 i **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.

1.3 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 designazione¹, sebbene sia in un certo senso connotata negativamente, è comunque più usata rispetto ad altri termini (ad es. gruppi che plagiano, culti distruttivi o gruppi religiosi particolari) che si riferiscono al fenomeno di cui ci stiamo occupando.

¹ Per la problematica legata all'impiego del termine "setta" cfr. FLAMMER Philipp (1996), "Sekte": Können wir auf dieses Wort verzichten? In: InfoSekta, Tätigkeitsbericht 1996, pp. 20-27.

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)².

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.

1.4 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.

² 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'".

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**³.

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: La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile.

Art. 49 cpv. 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: Le opinioni religiose non isvincolano all'adempimento dei doveri di cittadino.

Art. 50 cpv. 1: Il libero esercizio dei culti è garantito entro i limiti dei buoni costumi e dell'ordine pubblico.

Art. 50 cpv. 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.

³ Rinunciamo per motivi di spazio ad allegare al presente rapporto di lavoro gli oltre 70 questionari compilati.

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.)⁴.
- 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 nazionale 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 di un ufficio federale e di un centro specializzato per le questioni religiose che si occupi delle correnti religiose in Svizzera⁵.

⁴ Cfr. in particolare la presa di posizione del Consiglio nazionale 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.

⁵ 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 la presa di posizione del Consiglio federale sulla mozione Zisyadis 93.3606 del 28 febbraio 1994 e sull'interpellanza Zisyadis 94.3418 del 23 novembre 1994.

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

3.1 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 nazionale: nell'amministrazione federale non vi è **alcun servizio** che si occupa 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 D):

- 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 la creazione, 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).
- **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, Direzione politica, 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).

3.2 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.)?

3.2.1 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'**utilizzo del suolo pubblico** (ad es. reclutamento di passanti nella città di Zurigo o di Basilea).

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"⁶. Oltre al Canton Ginevra, che sta attualmente elaborando diversi progetti di legge⁷, anche il Cantone di Basilea Città è **attivo in questo senso**⁸, 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.

3.2.2 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 istruzione**⁹.

Dal 1983 esiste un'associazione mantello, il **gruppo 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 cattolico-cristiana 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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Progetto di legge contro l'(insistente) reclutamento operato da organizzazioni private o da persone sul suolo pubblico.

⁹ Va menzionata in questo ambito la ricca offerta del sito Internet allestito dal servizio di informazione evangelico-riformata (<http://www.ref.ch/zh/infoksr/index.html>).

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.

3.2.3 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 InfoSekta** 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 InfoSekta 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 finanziariamente dai due Semicantoni di Basilea (fondi della lotteria). Al contrario di InfoSekta, INFOREL contatta direttamente le "sette", visitandole e instaurando un colloquio 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)].

3.2.4 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**").

3.2.5 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).

3.3 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. 1.3 Estensione e limiti dell'inchiesta, p. 2 e 3).

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])¹⁰ potrebbero in linea di principio ricorrere a questa opportunità. Dopo aver consultato l'Amministrazione federale delle contribuzioni e alcune amministrazioni cantonali delle contribuzioni, responsabili della tassazione 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 religiose¹¹). Nel caso di alcune comunità private per il recupero di

¹⁰ Cfr. a questo proposito la circolare n. 12 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni dell'8 luglio 1994.

¹¹ 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 cattolico-cristiana 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. (a cura di) (1987 ss.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basilea/Zurigo/Berna, p. 10 ss.

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 Scientology¹².

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 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,

¹² La concessione dell'autorizzazione al centro terapeutico in questione è stata oggetto di due interventi parlamentari nel Gran Consiglio del Canton Vaud.

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 dell'istruzione**. 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

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.)?

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 delle 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.

Allegati

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

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

Allegato III Questionario utilizzato durante la consultazione telefonica

Allegato I

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, 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'onori 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".	Decreti 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; talvolta, 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 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 atti 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 InfoSakta 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 persona 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 di comunità che mettono 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.	-
DFF Ufficio federale del personale, Divisione affari generali del personale	Fino a questo momento non sono sorti problemi legati al fenomeno delle "sette".	-	-

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>DFF Amministrazione federale delle contribuzioni, Divisione giuridica imposta federale diretta</p>	<p>Richieste presentate da persone giuridiche per l'esenzione dall'imposta.</p>	<p>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).</p>	<p>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.</p>
<p>DFF Segretariato della Commissione federale delle banche</p>	<p>Fino a questo momento il Segretariato non è stato confrontato con questa tematica.</p>		
<p>DFF Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro, Politica regionale, arti e mestieri, turismo, Divisione delle arti e mestieri, Sezione Commercio, arti e mestieri</p>	<p>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".</p>	<p>Legge del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale.</p>	<p>-</p>
<p>DATEC Ufficio federale delle comunicazioni, Divisione radio e televisione</p>	<p>Richiesta dell'Alphavision SA per una trasmissione televisiva religiosa ("Fenster zum Sonntag").</p>	<p>Legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione.</p>	<p>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.</p>

<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>
---	---	---	---

Appendice

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 (p. 6 segg.) 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.

Allegato II

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

InfoSakta, 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

Allegato III

Questionario utilizzato durante la consultazione telefonica

Denominazione dell'ufficio/del servizio:	Indirizzo:
Data della consultazione: Persona/a 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.