



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Il Consiglio federale**

**Rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei musulmani in Svizzera nell'ottica delle numerose relazioni con le autorità statali in risposta ai postulati 09.4027 Amacker-Amann del 30 novembre 2009, 09.4037 Leuenberger del 2 dicembre 2009 e 10.3018 Malama del 1° marzo 2010**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in risposta ai postulati 09.4027 Amacker-Amann («Musulmani in Svizzera. Rapporto»), 09.4037 Leuenberger («Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera») e 10.3018 Malama («Rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera») vi sottoponiamo il presente rapporto proponendovi di prenderne atto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

In nome del Consiglio federale svizzero  
Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

## **Compendio**

*Dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti» il 29 novembre 2009, al Consiglio nazionale sono stati presentati tre postulati che chiedevano maggiori informazioni sulla popolazione musulmana in Svizzera, segnatamente sugli aspetti seguenti:*

*Postulato Amacker-Amann del 30 novembre 2009 «Musulmani in Svizzera. Rapporto»:*

- *frequenza e diffusione geografica dei predicatori d'odio, diritto della sharia, matrimoni forzati, infibulazione per le giovani, obbligo di portare il velo ed esoneri dalle offerte scolastiche;*
- *attuazione ed effetto dei provvedimenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni in relazione ai summenzionati ambiti problematici;*
- *opzioni d'intervento per migliorare la situazione in relazione ai summenzionati ambiti problematici.*

*Postulato Leuenberger del 2 dicembre 2009 «Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera»:*

- *sintesi dei diversi rapporti e studi esistenti sui musulmani in Svizzera, segnatamente sulle diverse comunità, le loro abitudini e la loro integrazione nella società svizzera;*
- *appartenenza ai diversi orientamenti dell'Islam dei musulmani che vivono in Svizzera.*

*Postulato Malama del 1° marzo 2010 «Rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera»:*

- *illustrare la realtà della minoranza musulmana in Svizzera indicandone tutti gli spetti rilevanti e le relative conseguenze sulla maggioranza della società;*
- *riassumere i risultati delle ricerche concluse o in corso su questo tema.*

*Nella risposta del 17 febbraio 2010 ai primi due postulati, il Consiglio federale si è detto disposto a realizzare dei rapporti come auspicato e lo ha ribadito nella risposta del 28 aprile 2010 al postulato Malama. Per rispondere alle richieste di informazione, ha pertanto deciso di presentare un rapporto di sintesi sulla situazione dei musulmani in Svizzera. Dopo che il Consiglio nazionale ha accolto i postulati Amacker-Amann e Leuenberger il 3 marzo 2010 e il postulato Malama il 18 giugno 2010, il Consiglio federale ha affidato al DFGP il mandato di allestire il rapporto.*

*Il presente rapporto risponde in primo luogo alle richieste espresse nei postulati. Una volta sintetizzate, le informazioni raccolte sono state inserite in un contesto più ampio. Il rapporto tiene conto dei risultati di ricerche e rilevazioni condotti in seno alla Confederazione e delle esperienze pratiche raccolte da autorità, istituzioni e specialisti che quotidianamente sono a contatto con persone di fede musulmana e conoscono le loro esigenze. L'obiettivo è rilevare le caratteristiche fondamentali delle comunità musulmane in Svizzera, individuare i punti di contatto e di possibile contrasto nei rapporti con la società di maggioranza e con le autorità, nonché illustrare opzioni d'intervento e meccanismi di risoluzione dei conflitti che hanno dato buone prove nella pratica.*

*I campi di intervento e le misure della Confederazione in risposta alle problematiche sollevate dal postulato Amacker-Amann (che riguardano solo in parte l'Islam)*

vengono presentati nel dettaglio. Tra di essi figurano anche la lotta all'estremismo (violento), i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili. Il rapporto fornisce inoltre una panoramica degli sforzi finalizzati all'integrazione e al dialogo intrapresi attualmente a livello statale. Infine, abbozza l'eventuale fabbisogno di misure sulla base delle esperienze statali-amministrative a contatto con le comunità musulmane.

Il rapporto ha dei limiti di natura diversa. Le comunità musulmane in Svizzera sono estremamente eterogenee e presentano un elevato grado di diversità a livello di background culturale, etnico-nazionale o anche confessionale. L'appartenenza religiosa è solo una delle tante caratteristiche identitarie delle persone di fede islamica che vivono in Svizzera ed è quasi sempre secondaria. Spesso, non si riesce a rilevare questa pluralità. D'altro canto, se si facessero considerazioni troppo astratte, non sarebbero poi valide per una parte rilevante della popolazione musulmana in Svizzera. Inoltre, il paesaggio della ricerca sull'Islam e i musulmani in Svizzera è dominato da studi su scala cantonale. Ciò offre risultati relativamente isolati. Una lacuna che il rapporto non può colmare.

I risultati del rapporto possono essere riassunti come segue. La comunità musulmana in Svizzera non è omogenea. Si compone piuttosto di una moltitudine di comunità che, in generale, intrattengono scarse relazioni tra di loro e si organizzano prevalentemente in base all'appartenenza etnico-nazionale e linguistico-culturale. Rispetto a quella della maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale, la diaspora musulmana in Svizzera può essere considerata un'eccezione nel senso che proviene in buona parte dai Balcani occidentali e dalla Turchia e solo in minima parte dai Paesi arabi o dall'Asia meridionale. Vista la loro origine, queste persone conoscono l'ordinamento giuridico e sociale della Svizzera. La maggior parte di loro è laica e vive in modo più o meno areligioso o considera la pratica del culto una questione privata. Oltre quattro quinti del 12-15 per cento di musulmani effettivamente praticanti in Svizzera vivono la loro religione in modo pragmatico e senza contraddizioni con gli usi e i costumi della nostra società civile. In Svizzera non si osservano per il momento tendenze all'islamizzazione né cosiddette società parallele, come è il caso in alcuni Paesi dell'Europa occidentale. Tali fenomeni si limitano a gruppi marginali settari quali i salafiti.

Per quanto riguarda i rapporti tra autorità statali e persone di fede musulmana è importante rilevare che il dialogo e la ricerca caso per caso di soluzioni pragmatiche a livello locale hanno dato buone prove. Le divergenze gravi di natura religiosa sono spesso legate alla singola persona, possono considerarsi delle eccezioni e non riguardano solo i musulmani. Questa constatazione contraddice in un certo senso l'immagine dei musulmani veicolata dai media e dai politici in Svizzera.

Come nei Paesi europei limitrofi, anche in alcuni dibattiti pubblici e nei media svizzeri si osserva un atteggiamento indifferenziato e spesso negativo nei confronti dell'Islam e delle persone considerate musulmane. Ciò spiega perché l'appartenenza religiosa è sovente tacciata di essere la causa di molti problemi. L'esperienza insegna tuttavia che sono piuttosto le difficoltà linguistiche e comunicative a costituire un ostacolo per i musulmani con un background migratorio.

Il rapporto giunge pertanto alla conclusione che per quanto concerne l'Islam e i musulmani in Svizzera non è necessario un intervento specifico in ambito religioso; servono piuttosto misure a livello di politica di integrazione. Riassume queste misu-

*re riallacciandosi al rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione e ai risultati del Dialogo con i musulmani concluso a fine 2012. In generale si osserva una certa reticenza da parte del Consiglio federale ad emanare una regolamentazione che disciplini i contatti con le comunità religiose e, di riflesso, con l'Islam.*

## Indice

1	Introduzione	7
1.1	Testi dei postulati e pareri del Consiglio federale	7
	Postulato 09.4027 Amacker-Amann del 30 novembre 2009	7
1.2	Struttura del rapporto	9
1.3	Limiti del rapporto e indicazioni formali	10
2	Stato delle conoscenze e della ricerca sull'Islam e sui musulmani in Svizzera	11
2.1	Stato della ricerca	11
2.2	Problemi pratici e lacune della ricerca	13
2.3	Uno sguardo all'Europa	14
3	Presenza dei musulmani in Svizzera	16
3.1	Retrospectiva storica	16
3.2	Dati sociodemografici	18
3.3	Organizzazioni e comunità musulmane	22
3.4	Religiosità	23
3.5	Razzismo antimusulmano e discriminazione	25
4	Contatti tra le autorità/gli attori statali e i musulmani in Svizzera	27
4.1	Quadro istituzionale	27
4.2	Situazione a livello federale	28
	4.2.1 Divieti della macellazione rituale e dell'edificazione di minareti	28
	4.2.2 Formazione professionale	31
	4.2.3 Esercito e servizio civile	32
4.3	Situazione a livello cantonale e comunale	34
	4.3.1 Pianificazione del territorio: luoghi di culto, cimiteri e sepolture	35
	4.3.2 Sanità	40
	4.3.3 Educazione e formazione	45
	4.3.4 Mercato del lavoro	51
	4.3.5 Esecuzione delle pene	54
5	Tensioni tra visioni contrapposte nell'opinione pubblica	60
5.1	Islamismo e (re)islamizzazione	61
5.2	Predicatori d'odio	63
5.3	Estremismo islamista (violento) in Svizzera	66
5.4	La questione del velo	67
5.5	Sharia	71
5.6	Matrimoni forzati	74
5.7	Mutilazioni genitali femminili	74
6	Misure statali per una convivenza pacifica	77
6.1	Politica d'integrazione	77
6.2	Tutela contro la discriminazione	80
6.3	Dialogo con i musulmani	81

6.4 Offerta di formazione per imam e operatori religiosi	83
7 Conclusioni	84
7.1 Risultati del rapporto	84
7.2 Campi d'azione e misure della Confederazione	85
8 Allegato	88
8.1 Bibliografia	88
8.1.1 Pubblicazioni della Confederazione	88
8.1.2 Letteratura scientifica	89
8.2 Statistiche	93
9 Elenco delle abbreviazioni	94

## **1 Introduzione**

Dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti» il 29 novembre 2009, al Consiglio nazionale sono stati presentati tre postulati che chiedevano maggiori informazioni sulla popolazione musulmana in Svizzera (09.4027 Musulmani in Svizzera, 09.4037 Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera e 10.3018 Rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera). Nelle sue risposte, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a soddisfare la richiesta e nel 2010 ha commissionato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) l'elaborazione di un rapporto in materia.

Il presente rapporto, redatto in coordinamento con diverse autorità federali, cantonali e comunali, tiene conto dei risultati di ricerche, studi e rilevazioni condotti in seno alla Confederazione. Inoltre, poggia sui risultati di sondaggi condotti dalla Confederazione presso autorità cantonali e comunali, istituzioni e specialisti che quotidianamente sono a contatto con persone di fede musulmana e conoscono le loro esigenze<sup>1</sup>.

Il rapporto risponde in primo luogo alle richieste espresse nei postulati. Una volta sintetizzate, le informazioni sono state inserite in un contesto più ampio. L'obiettivo è rilevare le caratteristiche fondamentali delle comunità musulmane in Svizzera, individuare i punti di contatto e di possibile contrasto nei rapporti con la società di maggioranza e con le autorità, nonché illustrare opzioni d'intervento e meccanismi di risoluzione dei conflitti che hanno dato buone prove nella pratica. Inoltre, il rapporto si propone di fornire una panoramica attuale sulle attività avviate a livello statale a favore dell'integrazione e del dialogo.

### **1.1 Testi dei postulati e pareri del Consiglio federale**

#### **Postulato 09.4027 Amacker-Amann del 30 novembre 2009**

*Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto completo sui musulmani in Svizzera, che comprenda in particolare i seguenti ambiti:*

- frequenza e diffusione geografica dei predicatori d'odio, diritto della sharia, matrimoni forzati, infibulazione per le giovani, obbligo di portare il velo ed esone-ri dalle offerte scolastiche;*
- attuazione ed effetto dei provvedimenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni in relazione ai summenzionati ambiti problematici;*
- opzioni d'intervento per migliorare la situazione in relazione ai summenzionati ambiti problematici.*

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 3 marzo 2010.

#### **Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2010**

<sup>1</sup> I sondaggi in forma di interviste telefoniche e questionari scritti sono stati condotti nell'autunno del 2011.

*Il Consiglio federale è disposto a far elaborare un rapporto nel senso auspicato dall'autrice del postulato. Ritiene tuttavia che i problemi evidenziati non possano essere semplicemente imputati all'Islam. In molti casi si tratta di fenomeni legati a ambiti e tradizioni culturali piuttosto che a una religione. Occorre tenere presente questo aspetto quando si trattano problemi di questo genere.*

### **Postulato 09.4037 Leuenberger del 2 dicembre 2009**

*L'assenza di informazioni complete, chiare e affidabili sui musulmani che vivono in Svizzera è risultata evidente durante e dopo la campagna per la votazione sui minareti. Il Consiglio federale è invitato a fornire quanto prima una sintesi dei diversi rapporti e studi esistenti sui musulmani che vivono in Svizzera.*

L'autore motiva il postulato come segue:

*Stando al censimento effettuato nel 2000, il 4,3 per cento della popolazione residente in Svizzera si è dichiarato di confessione musulmana. Non vi è «una» comunità musulmana in Svizzera, ma «diverse» comunità, che sarebbero, stando ai dati del gruppo di ricerca sull'Islam in Svizzera, per l'89,6 per cento di origine europea, di cui i tre quarti di origine balcanica e un quarto di origine turca. Nove persone di confessione musulmana su 10 provengono dunque da uno Stato laico, dove la separazione tra Chiesa e Stato è la norma.*

*Ora, le pratiche dell'Islam che fanno paura - strumentalizzazione politica della religione, applicazione del diritto della sharia, negazione dei diritti elementari delle donne, ecc. - non sono proprie di queste persone originarie di Stati secolarizzati.*

*Nel 2000, l'Ufficio federale di statistica recensiva 310 807 musulmani in Svizzera, di cui 36 481 di nazionalità svizzera. Si tratta di una popolazione giovane, di cui oltre 150 000 persone hanno meno di 24 anni. La Svizzera romanda conta il 3,5 per cento di musulmani, la Svizzera tedesca il 4,6 per cento. Per contro, i cittadini svizzeri di confessione musulmana sono il 18,7 per cento nella Svizzera romanda e il 9,8 per cento nella Svizzera tedesca.*

*Gli studi e i rapporti sulle popolazioni musulmane, le loro caratteristiche e la loro integrazione nella società svizzera non mancano. Purtroppo essi restano troppo spesso nel dimenticatoio, mentre un'informazione esaustiva sulle pratiche religiose di queste popolazioni contribuirebbe notevolmente a ridurre i pregiudizi, le paure e i preconcetti che hanno condotto al deplorabile risultato della votazione del 29 novembre sui minareti.*

*Inoltre, sembra che non siano disponibili molte informazioni sulla ripartizione delle persone di confessione musulmana a seconda delle diverse anime dell'Islam. Tale punto andrebbe approfondito e permetterebbe di confermare che le correnti più rigoriste dell'Islam sono debolmente rappresentate in Svizzera.*

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 3 marzo 2010.

### **Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2010**

*Il Consiglio federale condivide quanto chiesto dall'autore del postulato. L'esito della votazione del 29 novembre 2009 esprime un malessere della popolazione riguardo alla formazione di società parallele da parte di persone che rifiutano il nostro ordinamento giuridico e sociale. La paura di un islamismo che non rigetta gli atti di violenza o persino di terrorismo non può tuttavia contribuire a cementare i*



*pregiudizi nei confronti della maggioranza dei musulmani residenti in Svizzera, che rispettano il nostro ordinamento giuridico e praticano pacificamente la loro fede.*

*Il Consiglio federale si chiede se le informazioni disponibili sulla comunità musulmana in Svizzera siano sufficientemente note o siano lacunose in determinati ambiti. È pertanto disposto a elaborare un rapporto che illustri i dati disponibili ed esamini dove occorra colmare eventuali lacune informative.*

### **Postulato 10.3018 Malama del 1° marzo 2010**

*Il Consiglio federale è incaricato di presentare in tempo utile all'Assemblea federale un rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera. Tale rapporto deve illustrare le realtà della minoranza musulmana nel nostro Paese, indicandone tutti gli aspetti rilevanti e le relative conseguenze sulla maggioranza della società. I risultati delle ricerche concluse o in corso su questo tema saranno presentati sommariamente.*

L'autore motiva il postulato come segue:

*L'approvazione dell'iniziativa contro i minareti ha provocato una valanga di discussioni sulla posizione dei musulmani e sui problemi con l'Islam in Svizzera. Pur non contestando l'importanza di un dibattito in tal senso, è necessario che questo poggi su una base fondata che consenta di adottare misure costruttive e ponderate. È compito del Consiglio federale elaborare tale base e sottoporla all'Assemblea federale per approvazione. Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati dovranno quindi pronunciarsi sulle misure da trarre dal rapporto per risolvere gli eventuali problemi rilevati.*

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 18 giugno 2010.

### **Parere del Consiglio federale del 28 aprile 2010**

*Nei suoi pareri relativi ai postulati 09.4027 «Musulmani in Svizzera» e 09.4037 «Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera», il Consiglio federale si è dichiarato disposto a stilare rapporti in merito. Il Consiglio federale è altresì disposto a redigere un rapporto completo sui musulmani in Svizzera, come auspica-to dall'autore del presente postulato. I vari rapporti potranno essere riuniti in un unico rapporto.*

## **1.2 Struttura del rapporto**

Il capitolo 2 presenta una panoramica dello stato delle conoscenze e della ricerca sull'Islam e i musulmani in Svizzera. Indica le lacune e i problemi pratici della ricerca. Inoltre, in un confronto con la situazione in altri Stati europei, espone a grandi linee gli aspetti comuni e le peculiarità dell'Islam e dei musulmani in Svizzera.

Il capitolo 3 fornisce una visione d'insieme della composizione sociodemografica delle comunità musulmane in Svizzera. La forte eterogeneità che si constata tanto sul piano etnico-culturale quanto religioso-confessionale è la condizione fondamentale per la comprensione delle realtà sociali dei musulmani che vivono in Svizzera.

Il capitolo 4 costituisce il fulcro del rapporto ed è dedicato al modo in cui l'apparato statale attraverso le autorità federali, cantonali o comunali si relaziona con l'Islam e i musulmani in Svizzera. In primo piano vi sono i punti di contatto e i possibili conflitti d'interesse tra le autorità e le istituzioni statali, da un lato, e le esigenze

delle comunità musulmane dall'altro. Sono illustrate anche le misure che hanno consentito di risolvere efficacemente dei conflitti.

Il *capitolo 5* indaga su un aspetto secondario, ovvero la virulenza delle tendenze di islamizzazione e di radicalizzazione tra i musulmani che vivono in Svizzera. Inoltre, fa luce sui presunti fenomeni «islamici» quali la mutilazione genitale femminile e il matrimonio forzato che però non sono legati specificamente a un contesto religioso.

Il *capitolo 6* traccia un quadro generale delle misure statali atte a consentire una convivenza pacifica tra la società di maggioranza svizzera e la minoranza musulmana. Oltre alle misure di politica dell'integrazione sono esposti anche i risultati del Dialogo con i musulmani.

Il *capitolo 7* riassume i principali risultati del rapporto e, alla luce delle esperienze maturate nei rapporti tra autorità statali e comunità musulmane, indica gli ambiti in cui eventualmente si potrebbero adottare misure.

### **1.3 Limiti del rapporto e indicazioni formali**

Il presente rapporto ha dei limiti di natura diversa. Le comunità musulmane in Svizzera sono estremamente eterogenee e presentano un elevato grado di diversità a livello di background culturale, etnico-nazionale o anche confessionale. L'appartenenza religiosa è solo una delle tante caratteristiche identitarie delle persone di fede islamica che vivono in Svizzera ed è quasi sempre secondaria. Spesso, non si riesce a rilevare questa pluralità. D'altro canto, se si facessero considerazioni troppo astratte, non sarebbero poi valide per una parte rilevante della popolazione musulmana in Svizzera.

A livello di ricerca pratica, mancano studi comparativi che forniscono un quadro generale della situazione dell'Islam e dei musulmani in Svizzera. Finora erano disponibili principalmente studi condotti su scala cantonale che hanno però fornito risultati relativamente circoscritti. Il presente rapporto non colma queste lacune e tanto meno si propone di stilare un elenco di tutte le pubblicazioni sull'Islam e i musulmani in Svizzera. Piuttosto, fornisce una panoramica delle esperienze passate e delle sfide attuali riguardanti le comunità musulmane in Svizzera. In allegato figurano comunque rimandi bibliografici, utili per chi desidera trattare l'argomento in modo approfondito e scientifico.

Il rapporto non riproduce la pluralità delle strategie d'intervento e delle esperienze, a livello cantonale e comunale, relative al rapporto con le comunità musulmane in Svizzera. Gli esempi tratti dalla realtà pratica, grazie in parte alle rilevazioni della Confederazione, servono a illustrare i principali risultati.

Tutte le espressioni utilizzate nel rapporto, nonché le osservazioni, sono espressamente prive di un qualsiasi apprezzamento. Il rapporto non prende posizione su questioni di principio o controverse ed è stato redatto nel rispetto dei criteri di uso non sessista della lingua. Quando i musulmani sono intesi come comunità (religiosa), si rinuncia tuttavia a differenziare tra forma femminile e maschile.

## 2 Stato delle conoscenze e della ricerca sull'Islam e sui musulmani in Svizzera

### 2.1 Stato della ricerca<sup>2</sup>

Fino al 2001, la ricerca svizzera si è interessata poco dell'Islam e dei musulmani. Un primo compendio a carattere generale è uscito nel 1991<sup>3</sup>. Parallelamente sono stati pubblicati i primi studi di casi locali, ad esempio sulla situazione dei musulmani a Neuchâtel, nella Svizzera romanda o nella Svizzera centrale. Numerose pubblicazioni si sono occupate dell'istituzionalizzazione delle comunità islamiche in Svizzera, cioè della realizzazione di strutture associative a scopi religiosi e culturali, nonché dei loro rapporti con lo Stato. Alcune ricerche hanno invece trattato dal punto di vista giuridico questioni quali i matrimoni interculturali o la sepoltura. Inoltre, dal 1988 uno studio analizza in modo diffuso l'immagine dell'Islam nei media della Svizzera romanda e, per la prima volta, anche la percezione di questa minoranza religiosa sul territorio<sup>4</sup>.

Dal 2001 si assiste a un rapido aumento dell'attività di ricerca sull'Islam e i musulmani in Svizzera. Questo maggior interesse ha risvolti non soltanto a livello quantitativo, ma anche sul piano dei contenuti esaminati e della pluralità delle discipline interessate. Ormai l'argomento viene trattato in un'ottica sociologica, statale, sociale e giornalistica. Le interazioni tra il discorso scientifico, mediale e politico hanno mutato lo sguardo sull'Islam in Svizzera. Come già osservato nel 1999 in un contributo del bollettino della Commissione federale contro il razzismo (CFR), il focus della ricerca scientifica si è gradualmente spostato dall'Islam al musulmano<sup>5</sup>. Questa mutata e più intensa percezione degli individui in quanto *musulmani* si è accentuata con gli attentati dell'11 settembre 2001 e le loro conseguenze. «Il musulmano» e con esso i suoi valori, il pensiero e l'identità religiosa sono misurati secondo il rapporto con la società di maggioranza e l'ordinamento giuridico. Talvolta, all'interno del dibattito, da fede religiosa, l'Islam diventa addirittura potenziale pericolo. A titolo d'esempio si possono citare studi sulla parità fra uomo e donna, la politica di sicurezza, il pericolo del terrorismo o il ruolo della religione nei processi migratori e d'integrazione. Anche gli ambiti di conflitto e tensione nel quotidiano, ad esempio i corsi di nuoto a scuola, il codice di abbigliamento islamico o la costruzione di luoghi di culto sono diventati oggetto d'interesse della ricerca. Questi studi analizzano nella maggior parte dei casi la compatibilità delle esigenze e delle necessità religiose con il sistema dello Stato di diritto dal punto di vista del diritto statale e religioso.

Di tono diverso, in tempi recenti, è un nuovo orientamento della ricerca che si prefigge di esaminare ed analizzare con spirito critico la percezione da parte della società dell'Islam e dei musulmani in Svizzera. Questa inversione di prospettiva dalla minoranza musulmana alla società di maggioranza non musulmana mira a

2 Qui di seguito sono presentati i movimenti e le derivazioni più importanti di questo ambito di ricerca interdisciplinare. Una selezione di pubblicazioni scientifiche figura nella bibliografia in allegato.

3 Christian Jäggi; Christoph P. Baumann, *Musulime unter uns. Islam in der Schweiz*, Lucerna 1991.

4 Abbas Danièle Rüegger, *L'Image de l'Islam dans la Presse: Analyse de 4 magazines (Hebdo, Impact, Nouvel Observateur, Figaro Magazine)*, tesi di licenza presso l'Università di Ginevra, Ginevra 1988.

5 François Jung, *De l'Islam aux musulmans – bref aperçu historique de la recherche scientifique*, in: Commissione federale contro il razzismo (CFR), *Musulmani in Svizzera (Tangram 7)*, Berna 1999, pag. 16-19.

rappresentare il discorso sull'Islam in Svizzera e, al tempo stesso, a far luce sugli effetti sulle comunità musulmane. La tesi centrale è l'islamizzazione dei dibattiti pubblici, principalmente a livello di politica migratoria e d'integrazione. I risultati di ricerche teologiche mostrano, ad esempio, che il fattore dell'appartenenza religiosa ha grande importanza nel caso dei migranti di fede islamica, mentre è di gran lunga inferiore nel caso degli altri gruppi di migranti. Ad illustrare il mutamento di percezione da straniero a musulmano vi è, a titolo d'esempio, la votazione sulla naturalizzazione agevolata degli stranieri di seconda e terza generazione nel 2004 che si è trasformata in un dibattito *sull'Islam e sui musulmani*.

In tutto ciò, si osserva una costante: «l'Islam» e con esso «il musulmano» sono avvertiti come extraeuropei e quindi, implicitamente, in antitesi con la tradizione religiosa e culturale e dello Stato di diritto in Europa. L'Islam diventa così il parametro universale di orientamento come se bastasse consultare il Corano per stabilire il grado di ragionevolezza dell'Islam e *dei* musulmani all'interno di una società democratica e laica. La ricerca rileva però che i migranti musulmani si orientano piuttosto ai preconcetti e alle attese della società di accoglienza, la quale porta avanti il dibattito e definisce i contenuti, che non ai dogmi e alle norme dell'Islam. A ciò si contrappone una dinamica d'islamizzazione dall'esterno e di autoislamizzazione: poiché vengono considerati solo in base alle presunte «tipiche» peculiarità (spesso connotate negativamente), i migranti musulmani si sentono in dovere di reagire a queste etichette. Il dibattito sui musulmani contribuisce ad alimentarle; in quanto singoli individui sono confrontati con lo stereotipo del musulmano e si ritrovano in un continuo processo di giustificazione che per finire plasma la loro autopercezione e il ruolo nella società.

Temi analoghi sono affrontati dal programma nazionale di ricerca PNR 58 i cui risultati sono confluiti in massima parte nel presente rapporto<sup>7</sup>. Lanciato nel 2007 dal Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), si articola in sei moduli per un totale di 28 progetti di ricerca sul complesso tematico religione, Stato e società. Un modulo verte esclusivamente sull'Islam e sui musulmani in Svizzera, mentre l'interazione tra la percezione di terzi e l'autopercezione è al centro di un progetto specifico che analizza le reazioni dei musulmani svizzeri al discorso sull'Islam. Parallelamente, i progetti di ricerca si propongono di rappresentare le caratteristiche proprie delle comunità musulmane in Svizzera: come è istituzionalizzato l'Islam in Svizzera? Qual è l'orientamento culturale, sociale e politico dei musulmani in Svizzera? Quali comunità musulmane accoglie la Svizzera? Oppure, molto concretamente, qual è la situazione degli imam e dell'istruzione religiosa islamica in Svizzera? Comune a tutti questi progetti di ricerca sono, da un lato, la multiformità etnica e culturale delle comunità musulmane in Svizzera e, dall'altro, l'interazione tra l'opinione pubblica e l'immagine che hanno di sé stessi i musulmani.

Gli studi condotti nell'ambito del PNR 58 giungono tra l'altro alla conclusione che le minoranze musulmane hanno sviluppato delle specifiche strategie (di difesa) al

6 Per questa e le successive citazioni, cfr. Samuel Behloul, *The Society is Watching You! Islam-Diskurs in der Schweiz und die Konstruktion einer öffentlichen Religion*, in: Michael Durst; Hans J. Münk (Ed.): *Religion und Gesellschaft*, Friburgo 2007, pag. 276-317.

7 I diversi progetti del programma nazionale di ricerca «Comunità religiose, Stato e società» sono presentati all'indirizzo [http://www.nfp58.ch/d\\_projekte.cfm](http://www.nfp58.ch/d_projekte.cfm).

discorso totalizzante sull'Islam: ad esempio, gli albanesi insistono sul potenziale illuminante dell'Islam, mentre i bosniaci pongono l'accento sull'impronta europea dell'Islam bosniaco. La cultura dell'individuo funge in questo caso da garante contro l'estremismo religioso. Anche i progetti parziali sui giovani e il loro rapporto con la religione e la scuola giungono a conclusioni analoghe. Così, i giovani musulmani confrontati con i pregiudizi suscitati dalla loro fede (rapporti tra i sessi, rigore della pratica religiosa, velo) reagiscono adottando un atteggiamento di giustificazione. Ad esempio, secondo loro il velo non è uno strumento di oppressione della donna, bensì espressione del rispetto reciproco tra uomo e donna. Con simili interpretazioni i giovani conciliano la loro religione con le condizioni di vita in Svizzera e possono sentirsi parte di entrambi i mondi. Secondo i ricercatori, è un modo di opporsi a un'etichettatura negativa e partecipare nel contempo alla costruzione della propria identità. I ricercatori del PNR 58 fanno notare che un accesso agevolato alla cittadinanza svizzera e, di riflesso, la partecipazione politica dei migranti musulmani sarebbero d'aiuto all'integrazione. Inoltre, evidenziano che le diverse procedure di naturalizzazione frutto della tradizione federalista svizzera e l'assenza di uniformità nel riconoscimento delle comunità religiose a livello di diritto pubblico possono produrre effetti negativi.

## 2.2 Problemi pratici e lacune della ricerca

Benché la ricerca sull'Islam e sui musulmani in Svizzera sia stata intensificata nell'ultimo decennio, restano senz'altro lacune a livello di conoscenze scientifiche. Continuano ad essere un'eccezione gli studi su scala nazionale che rivolgono la loro attenzione sia alla Svizzera tedesca, che alla Svizzera romanda e al Ticino. Al di là dei problemi pratici incontrati nella ricerca, si rilevano anche lacune di contenuto. Certo, numerosi studi sono stati condotti su problemi di ordine quotidiano, ad esempio i precetti alimentari o quelli sull'abbigliamento, ma nessuno chiarisce se questi siano realmente rilevanti per la maggioranza della popolazione musulmana. Per conoscerne il peso, sarebbe necessario condurre un sondaggio tra i musulmani e ottenere risultati statisticamente rappresentativi, utili senz'altro anche per sviluppare misure d'integrazione specifiche e meccanismi di prevenzione dei conflitti. Per potersi avvicinare alla realtà sociale, bisogna occuparsi più a fondo della visione che i musulmani hanno di sé stessi e scostarsi dalle descrizioni fatte da terzi. Del resto, anche la Confederazione auspica una maggiore considerazione della prospettiva musulmana, come risulta dal rapporto «Dialogo con i musulmani 2010»<sup>8</sup>. Nonostante le insistenze del mondo politico, gli studi sui rapporti politici e amministrativi con l'Islam e con i musulmani (*analisi politica*) sono praticamente inesistenti; l'unica eccezione è costituita da una ricerca pionieristica condotta nel Cantone di Zurigo<sup>9</sup> che è stata particolarmente utile ai fini dell'elaborazione del presente rapporto. Le strutture federaliste ostacolano lo svolgimento di uno studio valido per tutto il territorio svizzero dal momento che è difficile rilevare in modo uniforme dati attendibili e comparabili. Il presente rapporto non ovvia a questa lacuna di ricerca.

8 Ufficio federale della migrazione, Dialogo con i musulmani 2010. Scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera, Berna 2011, pag. 36-38.

9 Università di Zurigo (Istituto di scienze politiche), Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich, Bericht zuhanden der Direktion der Justiz des Innern, Zurigo 2008.  
[http://www.integration.zh.ch/internet/justiz\\_innere/integration/de/unsere\\_angebote/studien\\_berichte/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_1/downloaditems/324\\_1317023591995.spooler.download.1350233594230.pdf/Muslimstudie.pdf](http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_innere/integration/de/unsere_angebote/studien_berichte/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/324_1317023591995.spooler.download.1350233594230.pdf/Muslimstudie.pdf).

Sul piano della ricerca risulta inoltre estremamente complicato ricavare dati rappresentativi che possano fornire un quadro generale su temi quali i predicatori d'odio, i delitti d'onore, la mutilazione genitale femminile o i matrimoni forzati. La ricerca si trova davanti a ostacoli concernenti l'accesso alle informazioni, segnatamente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI<sup>10</sup>), la legge federale sulla protezione dei dati (LPD<sup>11</sup>), nonché di natura pratico-logistica (entità della raccolta di dati, disponibilità a rilasciare informazioni, problemi linguistici ecc.).

### 2.3 Uno sguardo all'Europa<sup>12</sup>

Secondo stime, nei 27 Stati membri dell'UE e nei quattro dell'AELS vivono attualmente 15-20 milioni di musulmani, pari a circa il 3-4 per cento dei complessivi 510 milioni di abitanti di questi Paesi europei. Le previsioni che indicano un raddoppio del numero di musulmani entro il 2025 sono irrealistiche e, a causa delle troppe incognite, hanno un carattere altamente speculativo<sup>13</sup>. Non si può tuttavia negare che negli ultimi decenni si è assistito, in particolare nell'Europa occidentale, a un notevole afflusso di immigrati musulmani. È in ogni caso importante precisare che la presenza dell'Islam in Europa non è un fenomeno nuovo e neppure omogeneo: a seconda della storia migratoria personale, la diaspora musulmana nei Paesi europei presenta differenze alquanto marcate. I musulmani che vivono in Europa si contraddistinguono per un profilo altamente differenziato sul piano socio-culturale, etnico-nazionale ed anche confessionale. Inoltre, in molti Paesi europei vivono già musulmani di terza se non addirittura di quarta generazione. Questo dato di fatto è in un certo senso in contraddizione con la tesi postulata da alcuni esponenti pubblici di un'islamizzazione attualmente in atto in Europa.

Per alcuni Paesi europei come la Gran Bretagna, i Paesi Bassi o la Francia, l'immigrazione musulmana è da ricollegare al passato coloniale. In Francia vi è una forte presenza di musulmani dal Magreb, mentre la Gran Bretagna, a seguito della dissoluzione dell'Impero, ha registrato (o promosso attivamente) un afflusso considerevole di migranti musulmani dall'Asia meridionale, segnatamente dal Pakistan, dall'India e dal Bangladesh. Altri Paesi come la Germania oppure anche la Svizzera hanno reclutato nella seconda metà del XX secolo un numero importante di lavoratori stranieri (*gastarbeiter*) da Paesi di fede islamica (nel caso della Germania principalmente dalla Turchia). La migrazione della manodopera ha comunque avuto un

10 RS 120

11 RS 235.1

12 Nel presente capitolo, per «Europa» si intendono i 27 Paesi dell'UE e i quattro Paesi dell'AELS, ossia Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Esulano dalla stima i Paesi dei Balcani occidentali e la Turchia, Paesi non facenti parte dell'UE nei quali l'Islam è in parte diffuso da secoli. È esclusa anche la Russia (e parti dell'ex Unione sovietica come l'Azerbaijan), sul cui territorio vive un'importante minoranza di fede musulmana. Se, invece, si tiene conto di questi Paesi, a seconda del metodo di calcolo e della demarcazione delle frontiere si può affermare che in Europa vivono circa 35-50 milioni di musulmani. Questa cifra dimostra che l'Islam è anche una religione europea.

13 In primo luogo, determinate premesse non sono costanti (ad es. l'elevato tasso di natalità dei musulmani che vivono in Europa nel confronto con l'intera società) e potrebbero essere influenzate da altri fattori (ad es. lo status socio-economico). In secondo luogo, non sono possibili valutazioni definitive sui flussi e sulle evoluzioni della migrazione, che dipendono anche da cambiamenti sociali e politici, e neppure sulla politica migratoria (o politiche migratorie) dei Paesi europei.

ruolo non indifferente anche nei Paesi un tempo colonizzatori. Nei classici Paesi d'emigrazione quali la Spagna o l'Italia<sup>14</sup>, l'immigrazione musulmana è un fenomeno relativamente recente, spiegabile tra l'altro con la relativa vicinanza dell'area nordafricana. Inoltre, soprattutto a partire dagli anni Novanta, molti Paesi europei hanno accolto profughi e richiedenti l'asilo di fede musulmana provenienti dai Balcani occidentali, dalla Turchia, dalle ex repubbliche sovietiche, ma anche dal Nordafrica, dall'Africa centrale e dal Vicino e Medio Oriente. La maggior parte dei musulmani che vivono in Europa si concentra nelle capitali, nelle grandi città, nonché in quelle industriali.

Benché l'Islam sia presente nell'Europa occidentale in parte da diversi decenni, è solo dal nuovo millennio che l'opinione pubblica ne ha preso coscienza. Si tratta di una percezione focalizzata sui problemi, se non addirittura negativa, da ricollegare in particolare modo agli attentati jihadisti dell'11 settembre 2001, ma anche a quelli di Madrid del 2004 e di Londra del 2005. L'integrazione delle comunità musulmane e il loro (presunto) potenziale di radicalizzazione sono stati messi all'indice anche a seguito degli attentati perpetrati in Europa da attentatori jihadisti che vivevano o erano nati e/o cresciuti in un Paese europeo (*homegrown terrorists* o terroristi endogeni). A livello internazionale, soprattutto per gli ambienti della destra conservativa, ciò equivaleva al fallimento del «multiculturalismo». Altri si sono, invece, interrogati sulle conseguenze degli sbagli della politica d'integrazione che hanno portato alla marginalizzazione sociale degli immigrati musulmani e dei loro discendenti<sup>15</sup>. Sebbene la maggioranza preponderante dei musulmani che vivono in Europa non abbia idee estremiste (violente), occorre riconoscere che il discorso europeo sull'Islam è stato finora incentrato quasi esclusivamente sui musulmani ortodossi o su frange settarie. L'aspetto più dibattuto è il possibile sviluppo di società parallele nelle città europee o quello dell'islamizzazione (o reislamizzazione) e radicalizzazione dei giovani musulmani. Anche in questo caso, occorre puntualizzare che questi fenomeni, che non devono essere assolutamente sottovalutati, non riguardano tutti i Paesi in egual misura e dipendono da specificità nazionali. Così, un'interpretazione ortodossa dell'Islam contraddistingue in misura tendenzialmente maggiore i migranti musulmani (e i loro discendenti) provenienti dai Paesi arabi o dall'Asia meridionale mentre i musulmani dei Balcani occidentali, se credenti, vivono la pratica religiosa come un fatto piuttosto privato. Un ruolo non indifferente è anche quello svolto da fattori quali le diverse politiche d'integrazione in atto nei singoli Paesi oppure la presenza di aree metropolitane problematiche.

Oggi, gli Stati europei sono viepiù chiamati a gestire la questione dell'integrazione dei gruppi musulmani e le relative modalità. Pur trattandosi di un tema comune, la risposta varia a seconda delle esperienze storiche e attuali dei singoli Stati europei. In generale, in molti Stati dell'UE si osserva un aumento degli sforzi d'integrazione

14 In realtà anche l'Italia e la Spagna (soprattutto nella prima età moderna) hanno colonizzato regioni islamiche o vi avevano dei possedimenti. Ciò non ha però portato a un fenomeno di migrazione musulmana paragonabile con quello della Francia o dell'Inghilterra.

15 Molti esperti ritengono che gli errori commessi in passato nell'ambito dell'integrazione dei migranti musulmani nella vita civile, politica ed economica hanno favorito la vulnerabilità di alcuni musulmani alle ideologie estremiste. Cfr. Congressional Research Service, *Muslims in Europe: Promoting Integration and Countering Terrorism*, 2011. Uno studio su scala europea è arrivato alla conclusione che, sebbene partecipino da anni alla vita sociale del loro Comune o Paese, molti musulmani subiscono discriminazioni e sono penalizzati sul piano economico. Su molti di loro grava un sospetto generale per quanto riguarda la loro capacità di adattamento o l'orientamento religioso e politico. Open Society Institute, *Muslims in Europe*, Londra 2010.

e di dialogo, tuttavia accompagnati in alcuni casi da misure restrittive che possono essere considerate l'espressione di paure sociali nei confronti dell'Islam<sup>16</sup>.

### 3 Presenza dei musulmani in Svizzera

#### 3.1 Retrospettiva storica

La presenza musulmana in Svizzera è un fenomeno relativamente nuovo, sebbene esistesse già molto prima che l'opinione pubblica cominciasse a interessarsene. Durante quasi tutto il XX secolo, la maggior parte degli immigrati proviene dall'Europa meridionale di stampo prevalentemente cattolico (Italia, Spagna e Portogallo). Dalla fine degli anni Sessanta si susseguono tre movimenti migratori musulmani. La Svizzera accoglie dapprima immigrati di fede islamica che rispondono alle esigenze dell'economia<sup>17</sup>. Si assiste a un'ondata di «migrazione maschile»<sup>18</sup> con l'arrivo di forza lavoro maschile dalla Turchia e dall'ex Jugoslavia. Reclutati dalle imprese svizzere, questi lavoratori giungono con l'intenzione di rientrare nel loro Paese natale dopo qualche tempo. Provengono perlopiù da regioni rurali, hanno un basso livello d'istruzione e si stabiliscono principalmente nelle regioni industriali. Per molti di loro, l'Islam è un elemento della cultura di origine che curano nell'ambito di associazioni tra compatrioti; la religione è vissuta principalmente nella sfera privata. Ecco quindi che, già negli anni Settanta, nei locali industriali in disuso vengono allestiti centri culturali nazionali che, oltre a un'area ricreativa, dispongono di una zona per la pratica della preghiera comune. Anche nelle abitazioni private vengono ricavati locali spartani a questo scopo.

La situazione cambia quando il soggiorno di lavoro temporaneo si trasforma in soggiorno permanente. A metà degli anni Settanta, inizia la seconda fase della migrazione, quella del ricongiungimento familiare. Se finora si limitavano quasi esclusivamente all'ambiente lavorativo, con l'arrivo delle donne e dei bambini, i contatti con la società di accoglienza si ampliano e si intensificano. Le donne fanno il loro ingresso nel mondo del lavoro e i bambini sono integrati nel sistema scolastico della società svizzera d'accoglienza. Comincia a farsi strada l'idea di stabilirsi permanentemente in Svizzera. La percentuale di popolazione musulmana aumenta quindi rapidamente e nel contempo si abbassa l'età media. La pratica della religione continua a rimanere circoscritta soprattutto alla sfera privata, pur non essendo più solo una componente della nostalgia per la patria. Assume anche un ruolo di soste-

16 Tenuto conto dei vincoli del mandato e delle sue possibilità, il rapporto non ha potuto presentare in modo adeguato le molteplici politiche (d'integrazione) adottate dai Paesi europei in merito all'Islam. Per la politica migratoria e integrativa svizzera nel contesto europeo si rimanda al Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, pag. 14-20, all'indirizzo <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-i.pdf>.

17 Commissione federale della migrazione, *Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe zum «Islam in der Schweiz» (GRIS)*, 2<sup>a</sup> edizione, Berna 2010, pag. 17, [http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat\\_muslime\\_d.pdf](http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_muslime_d.pdf). Disponibile solo in tedesco e francese.

18 Behloul, Samuel, *Islam – Muslimische Migranten in der Schweiz* (2010). Sito Internet del progetto «Religionen in der Schweiz» dell'Università di Lucerna, <http://www.religionenschweiz.ch/islam.html>.



gno morale, ad esempio per l'educazione dei figli e la cura dell'unità familiare che alcuni migranti sentono minacciate dalla loro condizione di esiliati<sup>19</sup>.

A partire dagli anni Ottanta, l'arrivo di rifugiati politici e di richiedenti l'asilo concorre all'incremento della popolazione musulmana. Gran parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente proviene dall'ex Jugoslavia. In termini numerici, un altro importante gruppo è rappresentato dai rifugiati originari dei territori curdi della Turchia che contribuiscono, in particolare, alla diffusione in Svizzera del filone mistico di tradizione alevita sviluppatosi dall'Islam. Questa terza forma di immigrazione si protrae a oggi e, per quanto concerne i Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo, include oltre ai Balcani occidentali anche il Nordafrica e i Paesi subsahariani come pure il Vicino e il Medio Oriente.

Dagli anni Novanta, assumono rilevanza soprattutto i discendenti dei musulmani immigrati un tempo. I musulmani di seconda e terza generazione nati e cresciuti in Svizzera non hanno vissuto l'emigrazione in prima persona e spesso non hanno lo stretto legame con la cultura e la lingua del Paese di origine dei genitori o dei nonni. Malgrado ciò, o forse proprio per questo, a causa della condizione migratoria trasmessa comunque dai genitori e dall'ambiente circostante nonché del fatto di essere cresciuti in Svizzera, molti di questi giovani vivono tra due fuochi e faticano a trovare il proprio orientamento e l'identità. Per alcuni, in questa situazione d'incertezza, abbracciare una forma dell'Islam diventa un appiglio. Molti restano fedeli alla cultura religiosa tradizionale della generazione dei genitori e continuano a praticare l'Islam in nome di una tradizione. Altri cercano di adeguare i contenuti religiosi alle circostanze locali vivendo un «Islam svizzero». Alcuni, ma sono casi eccezionali, si distanziano<sup>20</sup> da queste due forme d'Islam e abbracciano il neofondamentalismo globalizzato<sup>20</sup>. Un progetto parziale del PNR 58 osserva che, in un contesto migratorio, la religione può non di rado assumere una funzione compensatrice per le persone che risentono di un insufficiente riconoscimento da parte della società o, addirittura, subiscono discriminazioni<sup>21</sup>. Infine, vi sono anche molti giovani musulmani che nella loro vita quotidiana non attribuiscono alcuna importanza alla pratica religiosa.

In Svizzera, non vivono soltanto musulmani immigrati e i loro discendenti, in parte di cittadinanza svizzera, ma anche convertiti di origine svizzera<sup>22</sup>. Tra i motivi principali della conversione all'Islam, i ricercatori menzionano le relazioni con partner di origine musulmana, la ricerca del senso spirituale della vita oppure il fascino delle usanze di culture diverse<sup>23</sup>. Nella maggior parte dei casi, la conversione all'Islam è un fenomeno femminile: all'incirca il 60 - 70 per cento dei convertiti sono donne. La maggior parte delle conversioni avviene nell'ambito di coppie biculturali. Dal momento che numerosi Paesi islamici non riconoscono il matrimonio tra una musulmana e un non musulmano, molti uomini si convertono per motivi puramente formali e si distanziano nuovamente in caso di separazione. Per altri, la

19 UFM 2011, pag. 29.

20 Il possibile orientamento dei giovani musulmani verso un'interpretazione fondamentalista dell'Islam è trattato nel capitolo 5.

21 Janine Dahinden et al., Religion und Ethnizität: Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen, Neuchâtel 2010.

[http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht\\_DahindenJanine.pdf](http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_DahindenJanine.pdf).

22 Al riguardo non sono però disponibili dati attendibili.

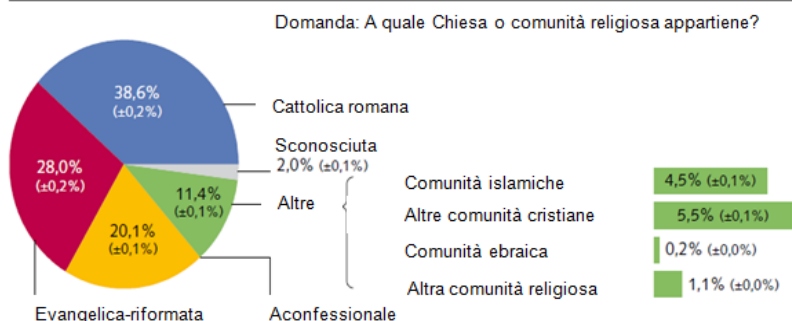
23 Susanne Leuenberger, Vielfältige Beweggründe. Konversion zum Islam in Europa, in: Herder Korrespondenz (64), pag. 422-426,.

conversione è una tappa di un lungo e intenso processo nel contesto di un rapporto interculturale. La decisione di convertirsi all'Islam può anche essere dettata dal senso di appartenenza a un'identità sociale oppure di sicurezza. In questo caso può trattarsi anche del risultato di una crisi personale oppure di una ricerca di accettazione sociale. Non di rado, questi convertiti denotano un elevato grado di assimilazione. Specialmente le chiare regole comportamentali delle chiese fondamentaliste possono avere su di loro un grande ascendente, visto che veicolano un forte senso di appartenenza. Alla fin fine però, i motivi di una conversione sono molteplici e non si possono iscrivere in una griglia comune. Ci sono convertiti in tutti gli strati sociali. Neppure il livello d'istruzione ha un ruolo essenziale. Il fenomeno riflette una tendenza alla conversione tangibile in tutta Europa, sia che si tratti di conversione all'Islam o ad altre confessioni, che si aggiungono allo spettro pressoché illimitato di sistemi di valori e credenze religiose<sup>24</sup> offerto dalla società odierna. Il Consiglio federale ritiene che la libertà di religione resti un principio fondamentale inviolabile, visto inoltre che le conversioni all'Islam non costituiscono un fenomeno evidente e nemmeno fondamentalmente problematico.

## 3.2 Dati sociodemografici

### In generale

#### Popolazione residente secondo l'appartenenza religiosa 2010



Quelle: Strukturhebung (RS)

© BFS

Stando ai risultati del censimento federale della popolazione 2000, che per ultimo ha rilevato l'appartenenza religiosa dell'intera popolazione svizzera, in Svizzera vivono 310 807 persone di fede islamica, pari al 4,26 per cento dell'intera popolazione<sup>25</sup>. Di recente, l'appartenenza religiosa della popolazione residente permanente in Svizzera è stata analizzata nel quadro della rilevazione strutturale 2010. Va tuttavia precisato che il nuovo metodo tiene conto soltanto degli individui che al momento della rilevazione hanno almeno 15 anni e vivono in Svizzera da oltre 12 mesi in

24 UFM 2011, pag. 32.

25 Ufficio federale di statistica, Censimento federale della popolazione 2000. Paesaggio religioso in Svizzera, Berna 2004, pag. 11 seg. (pubblicazione non disponibile in italiano). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.Document.50514.pdf>.

un'economia domestica (esclusi i diplomatici, i funzionari internazionali e i loro familiari)<sup>26</sup>.

Secondo la rilevazione strutturale 2010, tra il 2000 e il 2010, la percentuale degli individui di fede islamica calcolata sulla popolazione totale è aumentata dello 0,9 per cento, attestandosi al 4,5 per cento<sup>27</sup>. La ricerca stima che si tratti di 350 000-400 000 individui<sup>28</sup>. Un aumento come quello registrato alla fine degli anni Novanta non si è più verificato nell'ultimo decennio; infatti, i grandi moti migratori dall'Europa sud-orientale (Kosovo, Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Albania) sono diminuiti notevolmente<sup>29</sup>. Le stime che, basandosi sul forte aumento della popolazione musulmana residente permanente tra il 1970 e il 2000, indicano un raddoppio del numero di musulmani in Svizzera al ritmo di ogni dieci anni sono prive di qualsiasi fondamento empirico e demografico<sup>30</sup>.

In base alla rilevazione strutturale 2010 il paesaggio religioso in Svizzera si presenta come segue:

La percentuale delle comunità religiose islamiche rispetto alla popolazione residente è secondo la rilevazione strutturale 2010 del 4,9 per cento nella Svizzera tedesca e del 3,9 per cento nella Svizzera romanda. La popolazione islamica si concentra prevalentemente in una cintura a carattere urbano che si estende attraverso i Cantoni di Ginevra, Vaud, Berna, Argovia, Zurigo e San Gallo. Tuttavia, anche in questi Cantoni si osserva una marcata differenza tra la città e la campagna. La concentrazione nelle aree urbane si spiega con il loro elevato grado di industrializzazione che ha attirato molti più lavoratori migranti. I Cantoni di montagna, quali il Vallese e i Grigioni, oppure i Cantoni a vocazione principalmente agricola, quale il Giura, accolgono un numero modesto di musulmani<sup>31</sup>.

### **Provenienza/cittadinanza**

Stando alla rilevazione strutturale, la percentuale media di cittadini svizzeri rispetto agli individui di fede islamica che abitano in Svizzera è del 31,4 per cento, percentu-

26 Le cifre del 2000 e del 2010 non sono direttamente comparabili. Nel censimento del 2000 la popolazione residente permanente in Svizzera è stata rilevata presso il domicilio economico. Ulteriori informazioni sulla rilevazione strutturale 2010:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/news/02/03/02.html> e primi risultati:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/news/04/01.html>.

27 Ai fini della comparabilità delle cifre, il metodo della rilevazione strutturale 2010 è stato applicato al censimento 2000.

28 Poiché la rilevazione strutturale 2010 prende in considerazione soltanto persone di oltre 15 anni, non si dispone di dati sul numero complessivo dei musulmani in Svizzera. Cfr. per le stime Samuel M. Behloul; Stéphane Lathion, *Musulime und Islam in der Schweiz*, in: Martin Baumann; Jörg Stolz, *Eine Schweiz – Viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens*, Bielefeld 2007, pag. 193-222.

29 Ibid.

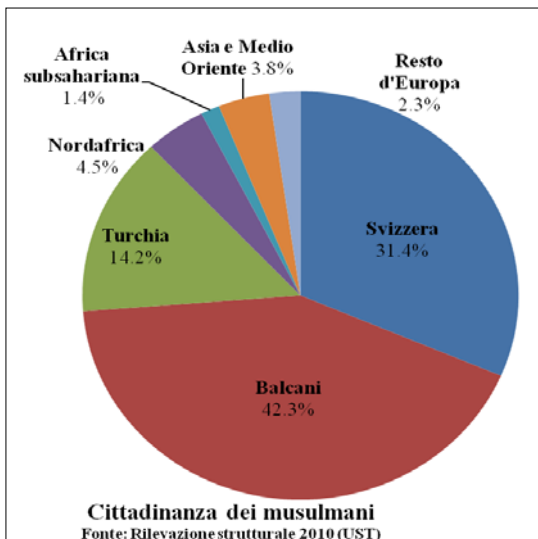
30 Le diverse fasi dell'immigrazione, che devono essere considerate indipendentemente le une dalle altre, non possono essere utilizzate come base per elaborare proiezioni dell'evoluzione demografica. Inoltre, i calcoli che, sulla base di cifre reali (1970: 16 353, 1980: 56 625, 1990: 15 2217) prevedono un raddoppio della percentuale dei musulmani in Svizzera non sono accettabili. Se si applicasse in modo sistematico il modello di calcolo, entro il 2050, i musulmani raggiungerebbero il 144 per cento dell'intera popolazione svizzera.

31 Una tabella con cifre relative alla popolazione musulmana in Svizzera suddivisa per Cantoni figura in allegato 8.2. al presente rapporto.

ale che presenta però forti variazioni regionali. Significativa è la differenza tra la Svizzera romanda, dove la percentuale di musulmani con cittadinanza svizzera è del 37,6 per cento, e la Svizzera tedesca, dove si attesta al 29,7 per cento. Ciononostante, i musulmani svizzeri rappresentano soltanto l'1,4 per cento della popolazione complessiva che, comparato ai dati europei, è una percentuale relativamente modesta.

Nel decennio 2000-2010, si è assistito a un sensibile aumento, dal 12 al 31,4 per cento, del numero di musulmani che hanno ottenuto la cittadinanza svizzera, il 90 per cento dei quali ha un passato migratorio.

Questo incremento dimostra che la presenza musulmana in Svizzera non è un fenomeno nuovo. Sempre più (ex) migranti musulmani e i loro discendenti adempiono ai criteri di naturalizzazione della Svizzera, piuttosto severi nel confronto europeo.



Nel 2010 il 42 per cento dei musulmani aveva la cittadinanza di uno degli Stati dei Balcani occidentali (2000: 56%) e il 14 per cento era di nazionalità turca (2000: 20%). Complessivamente, soltanto il 9,7 per cento dei musulmani indica come Paese d'origine uno degli Stati africani, del Medio Oriente e dell'Asia, un valore che rispetto al censimento del 2000 è rimasto relativamente stabile (9%)<sup>32</sup>.

Circa il 90 per cento della popolazione musulmana ha quindi le proprie radici sociali in Europa (Turchia compresa). In questo senso, la situazione svizzera si differenzia sensibilmente da quella di altri Stati europei come la Francia o i Paesi Bassi, dove i musulmani sono principalmente di origine magrebina. Se in Gran Bretagna i musulmani originari del Sud-est asiatico costituiscono la maggioranza preponderante dei musulmani residenti, in Svizzera rappresentano soltanto un'esigua minoranza.

In merito al discorso sul «musulmano» condotto in modo standardizzato in Europa, che spesso si trasforma nella personificazione di una religione extraeuropea con usanze fondamentaliste e patriarcali contrarie all'ordine democratico occidentale<sup>33</sup>, è doveroso prestare maggiore attenzione a queste differenze. Proprio la focalizzazione dell'opinione pubblica sui migranti musulmani provenienti dai Paesi arabi, dove per

32 L'impatto degli attuali flussi e delle evoluzioni della migrazione (soprattutto dall'area magrebina) non può essere valutato in via definitiva. Se si considera la popolazione residente permanente in Svizzera, ciò non dovrebbe però comportare sostanziali variazioni visto che le cifre pertinenti oscillano in un range estremamente basso.

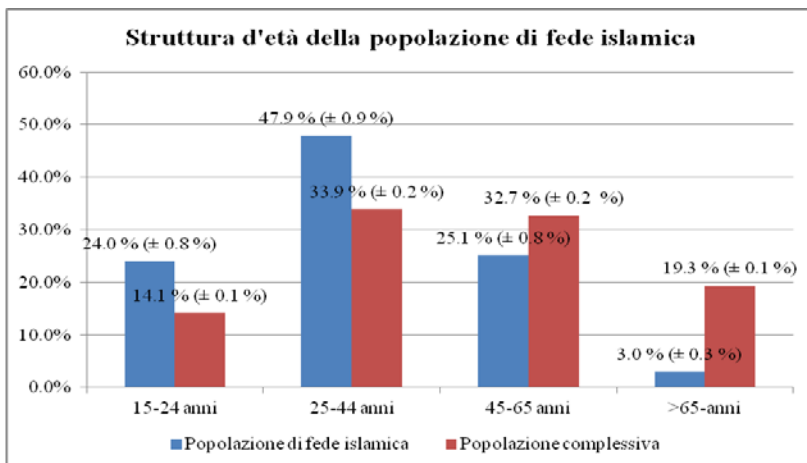
33 CFM 2010, pag. 43-44.

motivi storici e politici l'interpretazione dell'Islam è più rigida e fondamentalista<sup>34</sup>, è chiaramente sproporzionata vista l'effettiva presenza in Svizzera.

### Struttura per età e ripartizione per sesso

Un'altra caratteristica significativa della popolazione musulmana in Svizzera è la giovane età. Infatti, dal censimento federale del 2000 è emerso che praticamente la metà (151 815) dei musulmani che vivono in Svizzera (310 807) ha meno di 25 anni. È importante rilevare che questi giovani hanno le loro radici in Svizzera a prescindere che vi siano nati o meno: sono cresciuti in Svizzera e vi hanno frequentato le scuole. Il trend demografico è confermato anche dai risultati della rilevazione strutturale 2010, che però concerne soltanto persone con più di 15 anni (cfr. grafico sottostante). Oltre il 72 per cento dei musulmani in Svizzera ha meno di 45 anni e appena il 3 per cento supera i 65. Da un confronto diretto tra queste cifre con quelle dell'intera popolazione svizzera, salta all'occhio la proporzione estremamente alta di musulmani in età lavorativa.

Dal censimento federale del 2000, la ripartizione per sesso dei musulmani in Svizzera si è mantenuta a un livello relativamente stabile. La rilevazione strutturale del 2010 indica una quota maschile del 54 per cento. Questa evoluzione è un fatto di rilievo poiché fino al censimento del 1990 la popolazione musulmana era composta perlopiù da uomini (63,6%) e un (relativo) equilibrio si è stabilito soltanto nel corso del decennio successivo (2000: 54,6% uomini). Negli ultimi 20 anni la ripartizione per sesso riferita alla popolazione musulmana in Svizzera si è pertanto allineata sensibilmente a quella dell'intera popolazione svizzera (49,1% sesso maschile e 50,9% sesso femminile).



34 Le interpretazioni fondamentaliste dell'Islam sono certamente più diffuse nel mondo arabo che non in Turchia o ancor meno nei Balcani occidentali, ma è altresì vero che la maggior parte dei musulmani arabi vive un Islam piuttosto moderato. Inoltre, in Svizzera, l'Islam modernistico e orientato alla riforma è fortemente influenzato dai musulmani di origine araba.

### 3.3 Organizzazioni e comunità musulmane

Mentre la discussione pubblica (come pure il censimento) ruota in massima parte attorno alla visione di un'unica categoria «Islam», gli individui che la compongono si ripartiscono, nella realtà sociale, su raggruppamenti molto diversi, caratterizzati da credenze e pratiche religiose differenti. Pertanto, si può parlare di «comunità musulmana in Svizzera» solo per certi aspetti. Sarebbe più opportuno utilizzare la forma plurale. Inoltre, i musulmani in Svizzera sono solitamente organizzati per lingua e per provenienza nazionale o etnica. Ciò non implica tuttavia che formino necessariamente anche un'unità religiosa. Nemmeno i musulmani della ex Jugoslavia rappresentano un gruppo omogeneo: i musulmani bosniaci e albanesi intrattengono scarse relazioni.

In Svizzera la maggioranza è costituita dai sunniti originari dell'Europa sud-orientale o dell'Asia minore (Balcini occidentali e Turchia), seguita da un gruppo relativamente grande di aleviti per lo più turchi<sup>35</sup>. Secondo un'indagine il numero degli aleviti che abitano in Svizzera può essere stimato attorno a 30 000-40 000 individui; gran parte di essi vive nei Cantoni di Basilea Città e di Basilea Campagna, Argovia e Zurigo<sup>36</sup>. Ci sono poi, ma in numero più esiguo, comunità sciite, gruppi di sufisti mistici o membri della comunità Ahmadiyya originaria dall'Asia meridionale<sup>37</sup>.

Non si conosce con esattezza il numero delle associazioni culturali o di preghiera islamica in Svizzera. Secondo una rilevazione condotta internamente dalla Confederazione ci sarebbero circa 240 associazioni locali di preghiera islamica<sup>38</sup>, alle quali si affiancano una sessantina di altre associazioni islamiche che non dispongono di luoghi per la pratica della preghiera. Ad esse si aggiungono alcune associazioni etnico-nazionali che denotano talvolta anche una componente islamica. Tuttavia, molte associazioni non perseguono principalmente scopi religiosi e fungono piuttosto da luogo d'incontro e di comunicazione per persone che condividono lo stesso background linguistico e culturale<sup>39</sup>. Infine, sul territorio nazionale si contano 10 federazioni cantonali e una trentina di associazioni e organizzazioni nazionali. Si può pertanto ritenere che in Svizzera esistano complessivamente circa 350 associazioni islamiche.

La ripartizione delle associazioni per provenienza etnica conferma la scemata importanza della religiosità a contatto con l'Europa occidentale<sup>40</sup>. Circa il 15 per cento delle associazioni (escluse le federazioni) è guidato da musulmani provenienti da Paesi arabi, chiaramente sovrarappresentati se si considera la loro percentuale sul

35 La rilevazione strutturale 2010 non fornisce dati attendibili sulle diverse confessioni islamiche. Ciò è dovuto al fatto che soltanto alcuni tra coloro i quali hanno preso parte all'intervista scritta hanno indicato separatamente la comunità religiosa di appartenenza, specificandola nell'apposito riquadro.

36 Virginia Suter Reich, *Anerkennungspraktiken alevitischer Gemeinschaften im Kontext der jüngsten basel-städtischen Verfassungsreform*, in: Birgit Allenbach; Martin Sökefeld, *Muslime in der Schweiz*, Zurigo 2010, pag. 104-106.

37 Per approfondimenti sulla comunità Ahmadiyya, cfr. l'articolo recentemente pubblicato da Sarah Beyeler, *Der Inkorporationsprozess der Ahmadiyya-Gemeinschaft in der Schweiz im Kontext ihrer Bauprojekte und Öffentlichkeitsarbeit*, in: Allenbach; Sökefeld 2010.

38 Per le stime del numero di associazioni culturali e di preghiera islamiche, cfr. UFM 2011, pag. 33-34.

39 CFM 2010, pag. 22 (non disponibile in italiano).

40 UFM 2011, pag. 33.

totale della popolazione musulmana in Svizzera. Anche la diaspora turca che gestisce circa il 35 per cento delle associazioni è sovrarappresentata. Sottorappresentati sono invece i musulmani dei Balcani occidentali, a capo di circa il 35 per cento delle associazioni. I musulmani originari dall'Asia meridionale, gli aleviti e le donne musulmane guidano rispettivamente il 20 per cento circa delle associazioni. La maggior parte degli oltre 80 gruppi giovanili musulmani è collegata ad associazioni organizzate attorno a moschee ed è quindi fortemente strutturata secondo caratteristiche etniche, nazionali e linguistiche. Uno studio pubblicato alla fine del 2012 evidenzia tuttavia che in tempi recenti sono nati diversi gruppi giovanili legati dal contesto della moschea che rompono sempre più questi confini e collocano in primo piano il credo islamico. Molti dei giovani che ne fanno parte sono cresciuti in Svizzera, si considerano musulmani svizzeri e comunicano tra di loro in una lingua nazionale. Questo studio giunge alla conclusione che l'orientamento religioso tra i giovani musulmani non ha un effetto disaggregante, anzi, è in grado di favorire lo scambio comunicativo con la società e di promuovere la partecipazione alla vita civica<sup>41</sup>.

Oltre alle associazioni locali organizzate secondo la provenienza, cominciano a sorgere anche comunità e federazioni regionali o sovraregionali: vi sono numerose federazioni cantonali e regionali, ad esempio l'Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM), l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (VIOZ) o il Dachverband Islamischer Organisationen der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO)<sup>42</sup>. A livello nazionale, nel 2000, è stato istituito a Berna il Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera (COIS) e nel 2006 la Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS). Mentre il COIS raggruppa le federazioni cantonali di Basilea, Berna e Zurigo e alcune altre singole associazioni, la FOIS rappresenta 10 federazioni con circa 130 singole associazioni in 16 Cantoni<sup>43</sup>. Tuttavia, considerata la frammentazione delle comunità islamica non vi è finora alcuna federazione islamica che possa rappresentare la maggioranza dei musulmani che vivono in Svizzera.

A prescindere dalla loro forte frammentazione, per le autorità e la società, le organizzazioni musulmane sono un importante interlocutore e mediatore. Hanno un ruolo sempre più importante nel lancio di iniziative che promuovono la consocenza reciproca e il dialogo interreligioso. Numerosi centri islamici e federazioni cantonali organizzano periodicamente eventi informativi, tavole rotonde, forum d'incontro oppure dirigono progetti, in parte cofinanziati dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR) per promuovere l'incontro tra bambini e giovani di diversa appartenenza religiosa.

### 3.4 Religiosità

Il credo islamico vissuto a livello individuale assume in Svizzera le forme più diverse e, di riflesso, anche le pratiche religiose sono molteplici. Spesso i musulmani in Svizzera si attengono alla dimensione dell'Islam del loro Paese, della regione di origine o del ceto sociale di appartenenza. Pertanto, si sono diffuse le più svariate

41 Università di Lucerna, Zentrum für Religionsforschung, «Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft.». Comunicato stampa del 21.11.2012: [http://www.unilu.ch/files/mm\\_medienkonferenz\\_junge\\_muslime\\_in\\_der\\_schweiz\\_2012-11-20.pdf](http://www.unilu.ch/files/mm_medienkonferenz_junge_muslime_in_der_schweiz_2012-11-20.pdf).

42 Per un elenco completo delle federazioni, cfr. <http://www.inforel.ch/i21e1010.html>.

43 Cfr. <http://www.inforel.ch/i21300.html>.

forme d'interpretazione religiosa, dal tradizionalismo all'Islam popolare fino all'Islam mistico, al comunitarismo o al modernismo. Ciò significa che i musulmani di origine turca, albanese, vicino-orientale o magrebina possono interpretare l'Islam in modo molto diverso. Anche lo status socio-economico ha un ruolo non indifferente. A seconda della dimensione dell'identità religiosa, nella diaspora musulmana vi sono concetti molto diversi di cosa significhi essere musulmano.

In generale, i musulmani che vivono in Svizzera, contrariamente a quanto comunemente si creda, non hanno un rapporto interiore con la religione da individui non musulmani. Secondo le stime di uno studio fatto eseguire dalla Commissione federale della migrazione (CFM), la percentuale dei musulmani praticanti pari al 10-15 per cento si aggira sui livelli delle altre grandi comunità religiose in Svizzera<sup>44</sup>. La prima generazione di immigrati, che ancora oggi costituisce la maggioranza assoluta, mostra scarso interesse nei confronti delle questioni religiose. Vive l'Islam soprattutto come parte della propria cultura e come sostegno in momenti di crisi. Le persone di fede islamica che vivono in Svizzera sono quindi in prevalenza dei «musulmani di nome» che non praticano la propria fede il che, però, non equivale a non essere credenti. Li si potrebbe definire «musulmani per cultura» o «musulmani per origine», essendo musulmani soprattutto per le loro origini geografiche o per i loro legami familiari. L'idea che i musulmani frequentino assiduamente i luoghi di culto deve essere relativizzata in quanto la pratica religiosa viene considerata un fatto privato; si tratta di una concezione che va di pari passi con una certa diffidenza nei confronti dei progetti collettivi o di una segregazione in società parallele<sup>45</sup>.

In questo contesto occorre chiedersi anche se la maggioranza «invisibile» dei musulmani non praticanti si senta veramente rappresentata da certe associazioni islamiche o da certi operatori religiosi ed esponenti di un «Islam svizzero» di fatto inesistente<sup>46</sup>. Nei media come pure nei dibattiti politici i musulmani laici, che vivono in modo areligioso o che considerano la pratica del culto un fatto privato, passano spesso inosservati. Invece, il dibattito pubblico è dominato da un'immagine (distorta) che pone i musulmani, e quindi anche la vasta maggioranza non praticante, in blocco nella cerchia di chi ha una visione ortodosso-conservativa o addirittura estremista (violenta). Questo accorpamento di molteplici identità in un unico concetto di «musulmano» appare problematico e poco costruttivo dal punto di vista della politica d'integrazione.

In relazione ai musulmani praticanti in Svizzera, che stando a valutazioni interne dovrebbero essere al massimo 50 000, occorre osservare che soltanto la metà di essi fa parte di organizzazioni musulmane<sup>47</sup>. L'altra metà pratica la religione soltanto nella sfera privata. Lo studio commissionato dalla CFM giunge alla conclusione che solo una piccola minoranza dei praticanti è da considerarsi *strettamente* osservante e che oltre l'80 per cento vive la propria fede in maniera molto pragmatica senza entrare in conflitto con la società e i modi di vita locali<sup>48</sup>. Si considerano cittadini svizzeri per i quali l'Islam rappresenta soltanto *uno* dei molti elementi della loro identità e della collocazione nella società. Altrettanto importanti possono essere a

44 CFM 2010, pag. 14.

45 Ibid., pag. 22.

46 Cfr. anche ibid., pag.21.

47 UFM 2011, pag. 33.

48 CFM 2010, pag. 5.



seconda della situazione *gender*, nazionalità, storia migratoria, generazione di migranti, ceto sociale, luogo di residenza o formazione e prospettive professionali<sup>49</sup>.

Tra i musulmani praticanti strettamente osservanti rientrano quelli che seguono un'interpretazione fondamentalista dell'Islam; in Svizzera si tratta essenzialmente degli appartenenti al movimento salafita<sup>50</sup>. Per salafismo si intende il movimento riformista ispirato al purismo rigoroso che respinge qualsiasi interpretazione moderata delle fonti religiose e giuridiche dell'Islam. Vivere la religione in modo fondamentalista e trasformare la rigida interpretazione della fede nei principi che guidano ogni ambito della vita e ogni azione, implica certamente che ciò avvenga anche in ambito politico. Non per questo però tutti i fondamentalisti sono anche islamisti, termine che generalmente comprende soltanto coloro che perseguono effettivamente un'attività socio-politica. Un noto fautore dell'applicazione dei principi islamisti o salafiti, quali la separazione dei sessi o l'uso del velo, è il Consiglio Centrale Islamico della Svizzera (IZRS) fondato in Svizzera nel 2009<sup>51</sup>.

Occorre tenere presente che, rispetto a movimenti fondamentalisti di altre comunità religiose, il fondamentalismo islamico non ha nessuno status particolare. La società svizzera, pluralista e liberale, permette e tollera senz'altro anche questi modelli di vita e visioni del mondo e riesce a circoscriverli efficacemente con i meccanismi di compensazione democratici e discorsivi.

### 3.5 Razzismo antimusulmano e discriminazione

Da alcuni anni a questa parte nei Paesi occidentali, Svizzera inclusa, si registrano prese di posizione sempre più critiche nei confronti dell'Islam. Come sottolineato da diverse istanze europee, il dibattito assume a tratti anche connotazioni *ostili*. Già nel 2000, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) metteva in guardia dagli effetti discriminatori delle rappresentazioni stereotipate dell'Islam e sollecitava gli Stati a garantire la libertà di religione con le necessarie basi legali. Nel 2001, l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia dell'Unione europea (EUMC, dal 2007 Fundamental Rights Agency, FRA) constatava un'«islamofobia» crescente e una stigmatizzazione dell'Islam. Secondo uno studio pubblicato nel 2006 dall'allora EUMC, i musulmani europei, indipendentemente dalla loro origine etnica e dal loro atteggiamento verso la religione, sono esposti a discriminazioni per quanto riguarda l'occupazione, la formazione e la ricerca di abitazione<sup>52</sup>. I ricercatori sono, inoltre, giunti alla conclusione che la discriminazione può derivare sia da posizioni islamofobe sia da risentimenti razzisti e xenofobi, in quanto spesso questi aspetti sono interconnessi.

Nel recente passato, anche la Svizzera è stata invitata più volte da organizzazioni internazionali – non da ultimo a causa dei dibattiti talvolta accesi sull'Islam e sull'«inforestierimento» – a garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze e degli stranieri. Significativo in tal senso è il rapporto dell'ECRI del 2009,

49 Birgit Allenbach e Martin Sökefeld, Einleitung, in: *ibid.*, 2010, pag. 23-24.

50 Cfr. capitolo 5.1.

51 Il salafismo praticato e predicato dall'IZRS è per ora solo una dimensione minoritaria dell'Islamismo in Svizzera e non lo rappresenta in nessun modo.

52 Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia dell'Unione europea (EUMC), *Muslims in the European Union, Discrimination and Islamophobia*, Vienna 2006.

che deplora il tono xenofobo e razzista delle argomentazioni politiche dei partiti di area nazional-conservatrice<sup>53</sup>.

Nel dibattito pubblico, l'Islam riflette spesso il timore della perdita d'identità nazionale, culturale e religiosa, una minaccia percepita come incombente sotto la spinta della globalizzazione e della crescente diversificazione delle società occidentali. Tali paure vanno di pari passo con le rappresentazioni stereotipate dell'Islam. Fenomeni diversi e complessi quali il terrorismo e la violenza, le mutilazioni genitali femminili, i delitti d'onore e le lapidazioni, nonché le prevaricazioni dei diritti umani, delle pari opportunità, della democrazia e dello Stato di diritto sono spesso associati al termine generico «Islam». Nel 2006, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) ha constatato come tale connotazione negativa sia ormai veicolata anche dai media.<sup>54</sup>

Focalizzarsi su quelli che sono ritenuti aspetti negativi e minacciosi dell'Islam può provocare una marginalizzazione dei musulmani bene integrati nelle società europee. Anche i musulmani areligiosi, laici e moderati sono spesso esposti al sospetto generale, vengono associati al fondamentalismo e devono fare i conti con una diffusa diffidenza.

Possono però suscitare reazioni negative anche i comportamenti sociali o religiosi manifesti di alcuni musulmani. Quanto più i musulmani mostrano attraverso il loro comportamento, il modo di vestire e di pensare di essere credenti o praticanti, tanto più marcati diventano i pregiudizi e le discriminazioni nei loro confronti<sup>55</sup>. Per questo, i musulmani praticanti, ma anche quelli non praticanti (ad es. le donne che considerano il velo sul capo quale parte integrante della propria identità culturale), vivono quotidianamente un conflitto tra assimilazione, integrazione e professione delle proprie convinzioni personali, religiose e culturali. Per sfuggire a pregiudizi e discriminazioni, queste persone si sentono spesso indotte a un'assimilazione completa, anche esteriore.

Le particolari caratteristiche del razzismo antimusulmano sono state discusse anche nel quadro del Dialogo con i musulmani degli anni 2010-2012. I musulmani partecipanti hanno spiegato che i loro correligionari con retroterra migratorio sono costretti a lottare contro i pregiudizi non solo in veste di stranieri, ma anche per la loro appartenenza religiosa, spesso puramente formale o ascritta da terzi<sup>56</sup>. Alcuni partecipanti hanno osservato che il gruppo sociale maggioritario è più impegnato a riflettere sullo «spettro dell'Islam» che a comprendere la realtà sfaccettata dei musulmani in Svizzera. Secondo loro, tuttavia, spetta anche alle comunità musulmane, ai migranti e alle loro organizzazioni, attivarsi per correggere l'immagine distorta. Troppo a lungo, i musulmani moderati avrebbero lasciato campo libero alle interpretazioni tendenzialmente ortodosse e fondamentaliste dell'Islam. Alcuni partecipanti ai

53 Rapporto dell'ECRI sulla Svizzera del 15 settembre 2009:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/switzerland/CHE-CbC-IV-2009-032-CHE.pdf>.

54 Commissione federale contro il razzismo (CFR), I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera, Berna 2006, pag. 18.

55 CFM 2010, pag. 26.

56 UFM 2011, pag. 37 seg. Per questa ragione, la Commissione federale contro il razzismo invita a preferire l'espressione «razzismo antimusulmano» al termine «islamofobia», in quanto quest'ultimo mette l'accento soprattutto sull'Islam quale religione, tralasciando però il fatto che l'atteggiamento ostile contro le persone di credo musulmano si estende anche ai loro usi, costumi, e alla presenza in sé. CFR 2006, pag. 9.

colloqui hanno inoltre invocato la tolleranza reciproca, che non dovrebbe tuttavia esaurirsi nell'accettazione passiva di tutto ciò che è «diverso» dal punto di vista religioso o culturale, ma piuttosto consistere nella volontà di impostare la convivenza sulla base dei valori comuni rappresentati dalla Costituzione e dai diritti dell'uomo<sup>57</sup>.

#### **4 Contatti tra le autorità/gli attori statali e i musulmani in Svizzera**

Negli scorsi anni, i musulmani in Svizzera sono usciti progressivamente dall'anonimato e dall'invisibilità religioso-rituale che li caratterizzavano, mentre un'attenzione mediatica e politica su questo aspetto della loro identità personale li ha resi più facilmente identificabili quali *musulmani*. Hanno inoltre iniziato a rivendicare con maggiore insistenza il proprio diritto alla presenza pubblica e alla partecipazione sociale. Per le istanze politiche e giuridiche svizzere si pongono dunque problemi di disciplinamento dei rapporti tra Stato e comunità religiose.

Il presente capitolo illustra le richieste e le pretese specificamente «musulmane» alle quali sono confrontati le istituzioni statali e gli attori a livello federale, cantonale e comunale, presenta i meccanismi di soluzione dei conflitti affermatosi nella pratica e individua i campi nei quali sono necessarie eventuali misure. Cerca, infine, di valutare se il dibattito pubblico riflette la situazione reale.

##### **4.1 Quadro istituzionale**

In forza dell'articolo 72 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), il disciplinamento dei rapporti tra Chiesa (o comunità religiose) e Stato compete ai Cantoni. Ciò discende anche dall'articolo 3 Cost. (clausola generale sussidiaria a favore della competenza cantonale, secondo la quale i Cantoni esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione). In linea di principio, i Cantoni sono dunque liberi di disciplinare come meglio credono i rapporti con le diverse comunità religiose. Ciascuno di essi li ha definiti sulla base della propria storia e li ha fissati nella Costituzione cantonale o in apposite leggi. I modelli spaziano da una separazione completa dei poteri tra Chiesa e Stato (Ginevra e Neuchâtel) a ordinamenti nei quali Stato e singole comunità religiose sono ancora, almeno puntualmente, collegati tra loro<sup>58</sup>.

Conformemente alla tradizione federalista svizzera, le questioni riguardanti il rapporto tra religione e Stato non sono quasi mai disciplinate a livello federale. La Confederazione si dimostra estremamente reticente ad emanare leggi in materia di religione. Costituiscono eccezioni il divieto della macellazione rituale e quello dell'edificazione di minareti, entrambi frutto di iniziative popolari approvate in votazione. La struttura federalista dello Stato favorisce, inoltre, la ricerca di soluzioni locali e individuali ai conflitti tra libertà e uguaglianza.

I Cantoni sono tuttavia tenuti a rispettare il quadro normativo prescritto dal diritto federale, in particolare, le libertà fondamentali – tra cui, ai fini del presente rapporto,

57 UFM 2011, pag. 38. Le misure statali contro la discriminazione sono presentate nel capitolo 6.2.

58 Generalizzando, nei Cantoni riformati si riscontra un legame più stretto tra quella che era la Chiesa statale e lo Stato stesso, mentre i Cantoni tradizionalmente cattolici concedono maggiore libertà alle Chiese per la propria organizzazione; la tendenza va verso un maggiore decentramento. Cfr. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I11457.php>.

spicca la libertà di religione – e il principio dell’uguaglianza giuridica. Nell’articolo 15 Cost., la Confederazione sancisce la libertà di credo e di coscienza, che garantisce ad ognuno il diritto di scegliere liberamente e professare la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche. L’uguaglianza giuridica è invece disciplinata nell’articolo 8 Cost., e ad essa devono dunque attenersi anche i Cantoni nel loro operato. Questi ultimi sono inoltre tenuti alla neutralità confessionale e non possono quindi prendere posizione pro o contro determinate confessioni o religioni<sup>59</sup>. Essi hanno, tuttavia, la possibilità di attribuire uno statuto speciale a specifiche comunità religiose, concedendo loro il riconoscimento di diritto pubblico, purché sussistano ragioni oggettive per farlo.

Il diritto internazionale, segnatamente l’articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo (CEDU) e l’articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, valido anche per la Svizzera, non impone ulteriori esigenze ai sistemi giuridici cantonali in materia di religione. Nell’ambito dei processi di revisione costituzionale in corso in diversi Cantoni, i rapporti tra comunità religiose e Stato costituiscono oggetto di riflessione. In tale contesto, s’impone con sempre maggior forza la questione dello statuto da riconoscere in futuro alle comunità religiose, per lo più non cristiane, apparse recentemente in Svizzera, come, ad esempio, la comunità musulmana.

## **4.2 Situazione a livello federale**

### **4.2.1 Divieti della macellazione rituale e dell’edificazione di minareti**

#### **Divieto della macellazione rituale**

In Svizzera la macellazione rituale, ovvero lo sgozzamento di animali senza preventivo stordimento, è vietata dal 1893 a seguito dell’approvazione di un’iniziativa popolare in materia. L’origine del divieto è solo in parte riconducibile a intenti animalisti e va cercata anche nel risentimento antisemita particolarmente forte, soprattutto nella Svizzera tedesca, durante la crisi economica esplosa intorno al 1870. Sancito inizialmente dalla Costituzione federale, il divieto della macellazione rituale è stato ripreso nel 1978 nella nuova legge sulla protezione degli animali (LPAn, art. 20) e vale esclusivamente per i mammiferi e non, ad esempio, per il pollame. Nel 2002, nel quadro della procedura di consultazione relativa alla revisione della legge sulla protezione degli animali, anche la Commissione federale contro il razzismo (CFR) si è pronunciata sulla questione. Sottolineando l’origine antisemita della proibizione e le non meno discutibili macellazioni di massa industriali, la Commissione ha accolto favorevolmente la proposta del Consiglio federale di abrogare il divieto della macellazione rituale. La proposta è tuttavia naufragata soprattutto a causa dell’opposizione degli animalisti ed è stata in seguito ritirata<sup>60</sup>.

L’Ufficio federale di veterinaria (UFV) ha pubblicato nel 2001 un opuscolo informativo sulle macellazioni rituali nel quale confronta la normativa svizzera con quelle in

59 A questo proposito, occorre citare la controversa raccomandazione formulata nel 2010 dall’Erziehungsrat, la commissione dell’educazione, del Cantone di San Gallo che invitava a vietare il velo islamico nelle scuole pubbliche. Su questo tema in generale, vedi anche il parere della CFR, *Divieto del velo islamico nella scuola pubblica? Esempio di un dibattito rivolto contro una minoranza*, Berna 2011: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=it>.

60 Comunicato stampa della CFR del 17 gennaio 2002: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00144/00256/index.html?lang=fr>.

vigore in altri Paesi, fornisce precisazioni sull'importazione di carne di animali macellati ritualmente ed esprime un parere sul divieto di macellazione rituale alla luce della protezione degli animali e dei diritti fondamentali<sup>61</sup>. La ponderazione degli interessi tra le pratiche e l'osservanza dei riti garantita dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (art. 9) e la protezione degli animali porta a risultati alquanto differenti nei vari Paesi europei: se, nelle proprie disposizioni in materia di protezione degli animali, tutti gli Stati europei prevedono l'obbligo di stordimento prima della macellazione, nel caso delle macellazioni rituali sono spesso ammesse eccezioni. La macellazione rituale è del tutto vietata solo in Svezia, Norvegia, Islanda e Svizzera. Nel nostro Paese è tuttavia ammessa l'importazione di carne di animali macellati ritualmente. Come per la carne *kasher* per gli ebrei, il Consiglio federale fissa un contingente annuo di importazioni di carne *halal*<sup>62</sup> musulmana soprattutto dalla Francia. L'accettazione della carne importata è strettamente legata al procedimento di macellazione. Una parte dei musulmani rifiuta, ad esempio, lo stordimento preventivo degli animali con la pistola a proiettile captivo o l'elettronarcosi, mentre la maggioranza riconosce tali metodi<sup>63</sup>. I musulmani meno osservanti consumano anche carne acquistata nelle macellerie tradizionali. Secondo le informazioni in possesso della Confederazione, attualmente le comunità musulmane non chiedono l'abrogazione del divieto della macellazione rituale e non intendono attivarsi politicamente su questo fronte.

### **Divieto dell'edificazione di minareti**

A seguito dell'approvazione dell'iniziativa popolare federale «Contro l'edificazione di minareti» (nota anche come «iniziativa anti-minareti»), avvenuta il 29 novembre 2009, la Svizzera ha introdotto su scala nazionale il divieto di costruire nuovi minareti. Si tratta di una proibizione unica nel suo genere in Europa. L'iniziativa era stata lanciata il 1° maggio 2007 da un comitato composto da membri dell'UDC e dell'EDU. I promotori hanno motivato l'iniziativa adducendo che tali edifici sono simbolo di una rivendicazione politico-religiosa contraria alla Costituzione federale e all'ordinamento giuridico svizzero<sup>64</sup>. L'8 luglio 2008 sono state depositate presso la Cancelleria federale 113 540 firme valide. Nel suo messaggio del 27 agosto 2008,

61 Ufficio federale di veterinaria (UFV), Informations de base sur l'abattage rituel, 20 settembre 2001: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7074.pdf>.

62 Il termine *halal* viene dall'arabo ed equivale a «consentito, ammesso, permesso».

63 L'elettronarcosi è praticata anche nel macello Sila Halal di Buckten (BL) dove, sotto controllo veterinario, sono effettuate macellazioni conformi al diritto islamico. Secondo i gestori della struttura, circa il 75 per cento dei musulmani riconosce tale metodo di macellazione.

<http://www.inforel.ch/i21e10041.html>.

64 Comunicato stampa DFGP del 27 agosto 2008:

[http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokum-entation/medieninformationen/2008/ref\\_2008-08-27.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokum-entation/medieninformationen/2008/ref_2008-08-27.html). Le argomentazioni dei promotori presentano in ogni caso dei limiti. Se è vero che nei Paesi islamici, storicamente, il potere politico ha strumentalizzato le moschee, in particolare quelle dotate di numerosi minareti sfarzosamente decorati, facendole diventare un simbolo di supremazia sul popolo o un segno di predominio in campo religioso, va anche detto che – come nel caso delle chiese – solo un piccolo numero di edifici serve a tale scopo. L'importanza dei minareti, come per altro quella dei campanili, risiede in genere nella loro funzione di favorire il senso di appartenenza religiosa, in quanto rendono concretamente percettibile l'Islam quale parte della cultura e dell'identità popolare. Per una riflessione esaustiva in materia, vedi anche il messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti»:

<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/6659.pdf>.

il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare, senza controprogetto, al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla<sup>65</sup>, poiché un divieto di questo genere avrebbe messo in pericolo la pace religiosa senza impedire in alcun modo la diffusione delle tesi delle cerchie estremiste e fondamentaliste che si richiamano all'Islam. Secondo il Consiglio federale, l'iniziativa violava in particolare la libertà religiosa, in quanto l'intento di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblici non giustificava un divieto generalizzato di edificare minareti in Svizzera. Inoltre, essendo rivolta esclusivamente contro un simbolo religioso dell'Islam, senza includere analoghe costruzioni di altre religioni, l'iniziativa avrebbe violato anche il principio di non discriminazione. Il Consiglio federale riteneva, dunque, che l'iniziativa popolare non avrebbe permesso di migliorare la sicurezza e l'ordine pubblici, che minacciasse la libertà religiosa e, in definitiva, costituisse un ostacolo all'integrazione della popolazione musulmana<sup>66</sup>. Il 12 giugno 2009, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, aderendo alle argomentazioni del Consiglio federale, hanno raccomandato di respingere l'iniziativa.

A seguito dell'approvazione dell'iniziativa da parte del 57,5 % dei votanti e 19 1/2 dei Cantoni, nella Costituzione federale è stata inserita una nuova disposizione (art. 72 cpv. 3 Cost.), entrata subito in vigore, che recita: «L'edificazione di minareti è vietata». La disposizione non riguarda i quattro minareti già esistenti a Zurigo, Ginevra, Winterthur e Wangen bei Olten (SO) e nemmeno i centri di preghiera islamici e le moschee, che possono continuare ad essere edificati nel rispetto del diritto vigente (disposizioni cantonali e comunali in materia di pianificazione del territorio e di edilizia).

La votazione ha avuto una risonanza pubblica e mediatica considerevole, tra «esultanza e orrore»<sup>67</sup>, sia a livello nazionale che internazionale. Anche le reazioni politiche sono state di segno opposto: mentre le organizzazioni non governative, alcuni governi (anche di Stati musulmani) e partiti liberali, cristianodemocratici e di sinistra hanno condannato l'esito della votazione, diversi partiti conservatori, populistici e di destra in Europa hanno manifestato soddisfazione. Il divieto di edificare minareti è stato sporadicamente ripreso anche in forum online di stampo jihadista, dove è stato interpretato quale segno della presunta islamofobia della Svizzera e, in generale, dell'Occidente, alla stregua dei divieti riguardanti il velo islamico e delle caricature di Maometto. In Svizzera, le manifestazioni di protesta sono state poche e tutte non violente.

65 Il Consiglio federale si è tuttavia detto contrario a una dichiarazione di nullità da parte delle Camere federali poiché l'iniziativa risultava compatibile con il diritto internazionale cogente.

66 Secondo il Consiglio federale, l'estremismo violento di stampo religioso o ideologico non è alimentato da edifici, ma da gruppi di persone o individui come, ad esempio, i predicatori militanti. Chi cospira, preferisce farlo nell'ombra, cercando di non attirare l'attenzione. Un appartamento, un caffè, un garage o un cortile interno sono luoghi più discreti per incontrarsi, rispetto a un luogo di preghiera. È inoltre importante sottolineare che i fondamentalisti islamici violenti e i terroristi sono seguaci delle correnti salafista e wahabita dell'Islam, le quali in sostanza considerano il minareto un elemento introdotto successivamente che diverge dalla loro concezione di un Islam puro e che quindi rifiutano. Ne consegue che lo scopo perseguito dall'iniziativa convergerebbe addirittura con la visione dell'Islam delle correnti fondamentaliste. Cfr. il messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti».

67 Die Welt (online) del 30 novembre 2009: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article5376855/Jubel-und-Entsetzen-ueber-Schweizer-Minarettverbot.html>.

Il 15 e il 16 dicembre 2009 sono stati depositati presso la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) di Strasburgo due ricorsi contro l'iniziativa popolare, dichiarati tuttavia inammissibili nel luglio del 2011<sup>68</sup>. Nella sua decisione, la Corte EDU rileva innanzitutto che i ricorrenti non sono direttamente vittime della supposta violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, in quanto nessuno di loro intende edificare un minareto. Inoltre, sempre secondo la Corte, i tribunali svizzeri sarebbero in grado di valutare autonomamente la compatibilità con la Convenzione europea di un eventuale rifiuto di autorizzare la costruzione di un minareto.

Le autorità competenti e i tribunali di Langenthal (BE) hanno dovuto affrontare concretamente la questione rispondendo alla richiesta di una comunità musulmana che intendeva costruire un minareto sul tetto del locale centro islamico. Tale richiesta era stata approvata prima della votazione sull'iniziativa. Dopo che la Direzione cantonale delle costruzioni aveva giudicato il progetto conforme alla legge, dato che l'autorizzazione era stata concessa prima del 29 novembre 2009, il 3 aprile 2012 il Tribunale amministrativo del Cantone di Berna ha accolto un ricorso contro il progetto stesso. L'opposizione non verteva tuttavia sull'applicabilità del divieto costituzionale ai progetti approvati prima della votazione del 2009, ma semplicemente sul mancato rispetto di alcune prescrizioni locali in materia di edilizia. La comunità islamica interessata non ha presentato ricorso contro tale decisione, avendo dichiarato già in precedenza di voler rinunciare alla costruzione del minareto, se un'autorità fosse giunta alla conclusione, nel quadro di una procedura legale, che le prescrizioni edilizie non lo consentivano.

L'iniziativa anti-minareti ha spinto il Consiglio federale – concretamente il DFGP sotto la guida della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf – a dare avvio al Dialogo con i musulmani<sup>69</sup>.

## 4.2.2 Formazione professionale

In Svizzera, la responsabilità della formazione compete prevalentemente ai Cantoni. Spetta infatti a questi ultimi organizzare la formazione generale, provvedendo, in conformità all'articolo 62 Cost., a una sufficiente istruzione scolastica di base, gratuita e accessibile a tutti i giovani. Solo la formazione professionale e parte della formazione terziaria competono alla Confederazione. A livello federale, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) è responsabile, tra l'altro, del coordinamento della formazione professionale in Svizzera. Per quanto riguarda tale ambito formativo, non sono tuttavia disponibili informazioni precise sull'integrazione dei musulmani. Il servizio per l'orientamento professionale del

68 I ricorrenti erano l'ex portaparola della moschea di Petit-Saconnex a Ginevra e quattro organizzazioni musulmane con sede nella Svizzera romanda. Entrambi i ricorsi vedono nel divieto di edificare minareti una violazione della libertà religiosa e una discriminazione a causa dell'appartenenza a una religione e si appellano agli articoli 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Il primo ricorso riguarda anche l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della stessa Convenzione e lamenta l'impossibilità di proporre un ricorso interno contro il divieto di edificare minareti. Comunicato stampa della Corte EDU relativo alla decisione:

[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/minarettverbot/110708\\_minarettverbot-f.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/minarettverbot/110708_minarettverbot-f.pdf).

69 Vedi capitolo 6.3.

Cantone di Berna (Zentrale für Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, ZBSL) ha elaborato una nota informativa sulla formazione professionale dei giovani musulmani<sup>70</sup>. L'opuscolo si rivolge ai genitori e offre informazioni e consigli sulla formazione professionale di base e sulla scelta della carriera. Tratta inoltre questioni quali l'osservanza dei precetti islamici in fatto di alimentazione, il velo sul posto di lavoro e la formazione in campo sanitario. Il documento raccomanda ad esempio, per quanto riguarda il velo islamico, di soppesare accuratamente le priorità (applicazione dogmatica dei precetti religiosi contro la possibilità di trovare più facilmente un posto di tirocinio). Oltre che nelle lingue nazionali tedesco, francese e italiano, il testo è stato pubblicato anche in albanese, arabo, bosniaco, inglese e turco.

Dal punto di vista giuridico, nel campo della formazione professionale si possono porre questioni di estensione della libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.) e del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.). Quest'ultimo proibisce di discriminare le persone a causa delle loro convinzioni religiose e filosofiche. I casi in cui una persona non ottiene il posto di tirocinio poiché insiste nel portare un determinato campo d'abbigliamento a causa delle proprie convinzioni religiose non sono semplici da valutare giuridicamente. Bisogna inoltre tenere conto che le libertà fondamentali dei singoli garantiscono il diritto di difendersi dalle ingerenze statali, ma non hanno alcun effetto giuridico diretto sui rapporti tra privati (il cosiddetto effetto orizzontale diretto), e ciò malgrado l'articolo 35 capoverso 3 Cost. impegni le autorità a provvedere affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati. Non sussiste dunque un divieto di discriminazione generale e completo che copra tutti i rapporti giuridici tra privati.

Nei rapporti di lavoro e di tirocinio sottoscritti, gli organi statali devono rispettare i diritti fondamentali e il principio di non discriminazione. Eventuali restrizioni dei diritti fondamentali sono tuttavia ammesse, se giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e proporzionate allo scopo (art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.). A tal fine, va sempre valutato il caso concreto. Non sarebbe, ad esempio, né coperto da un interesse pubblico né proporzionato allo scopo il rifiuto da parte della Confederazione, di un Cantone o di un Comune di concedere un posto di tirocinio nella propria amministrazione a una candidata musulmana perché porta il velo sul capo.

### 4.2.3 Esercito e servizio civile

Negli ultimi anni, analogamente a quanto avvenuto nella società in generale, la quota di musulmani impegnati nell'esercito e nel servizio civile è aumentata in modo marcato, anche rispetto agli altri gruppi religiosi. Non sono, tuttavia, disponibili dati affidabili sul numero di militari e civilisti di fede islamica, praticanti o meno<sup>71</sup>.

In linea di principio, chi presta servizio militare o civile gode dei diritti costituzionali e legali come nella vita civile. Ciò discende direttamente dalla Costituzione fede-

<sup>70</sup> Cantone di Berna, Erziehungsdirektion (2011): I giovani musulmani apprendono un mestiere in Svizzera:

[http://www.erz.be.ch/erz/de/index/berufsberatung/migration\\_und\\_integration.assetref/content/dam/documents/ERZ/MBA/de/berufsberatung/Merkblaetter/38\\_7\\_Muslimische\\_Jugendliche\\_italienisch.pdf](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/berufsberatung/migration_und_integration.assetref/content/dam/documents/ERZ/MBA/de/berufsberatung/Merkblaetter/38_7_Muslimische_Jugendliche_italienisch.pdf).

<sup>71</sup> L'appartenenza religiosa dei militari non viene più registrata dal 1995. Domande sulle convinzioni religiose non vengono poste nemmeno per il servizio civile, né al momento dell'ammissione né in un secondo tempo.



rale ed è confermato dall'articolo 28 capoverso 1 della legge militare<sup>72</sup> e dall'articolo 25 della legge sul servizio civile<sup>73</sup>. Valgono quindi, nei limiti delle restrizioni ammesse ai sensi dell'articolo 36 Cost., la libertà di credo e di coscienza e il divieto di discriminazione. Tali diritti fondamentali vanno rispettati anche durante il servizio militare o civile, a meno che non rischino di comprometterne significativamente lo svolgimento.

## **Esercito**

Lo svolgimento delle attività quotidiane da parte di militari musulmani o di altre minoranze religiose non solleva particolari problemi in seno all'Esercito svizzero (fatte salve alcune singole eccezioni)<sup>74</sup>. L'assistenza spirituale dei militari di tutte le religioni e confessioni è affidata al cappellano militare cristiano. In particolari situazioni, il cappellano militare competente può chiedere l'intervento di un assistente spirituale della religione in questione. Ai fini della prevenzione dello stress, nella quinta e nella sesta settimana di scuola reclute, moderatori del Servizio psicopedagogico dell'esercito (SPP Es) tengono con le reclute colloqui di due ore, nei quali discutono gli eventuali conflitti o problemi verificatisi nella sezione o nella compagnia. In tale contesto, è raro che tensioni o conflitti di natura religiosa o confessionale assumano una rilevanza particolare.

Ciò nonostante, l'Esercito svizzero si sta impegnando al fine di garantire la certezza del diritto e norme procedurali adeguate alle esigenze dei militari appartenenti a comunità religiose diverse da quelle cristiane<sup>75</sup>. Nel 2010, al fine di prevenire eventuali insicurezze, il SPP Es e l'Assistenza spirituale dell'esercito hanno allestito ciascuno una breve documentazione destinata ai quadri e ai militari<sup>76</sup>. Gli opuscoli sono stati rivisti nel quadro del Dialogo con i musulmani in collaborazione con tre imam delle diverse regioni linguistiche svizzere e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR). La loro funzione è soprattutto quella di creare certezza del diritto per quanto riguarda i pasti, le ore di preghiera e i congedi. Le relative basi legali contengono regolamentazioni specifiche da osservare nei limiti del possibile e compatibilmente alle esigenze di servizio.

## **Servizio civile**

Il servizio civile offre molteplici possibilità d'impiego. Le persone che lo prestano organizzano autonomamente la propria attività nel rispetto dei limiti prescritti dal

72 RS 510.10

73 RS 824.0

74 L'organo di riferimento cui notificare eventuali casi problematici è il Servizio specializzato estremismo nell'esercito (SS ESTR Es) che fa capo al Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Il SS ESTR Es offre assistenza, istruzione, attività di sensibilizzazione e informazione in materia di estremismo in seno all'esercito. Non si tratta né di un organo di controllo né, tantomeno, di un organo di mediazione o di una commissione d'etica. Offre consulenza ai militari e affianca il DDPS e i quadri di tutti i livelli in materia di estremismo.

75 A differenza dei divieti della macellazione rituale e dell'edificazione di minareti, non si tratta in questo caso di disposizioni avente valore legale, ma solo di strategie e misure interne, aventi il carattere di direttive volte a gestire il pluralismo religioso.

76 Documentazione sul tema della religione nell'Esercito:

[http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/it/home/militaerdienst/allgemeines/armeeseelsorge/glaube\\_und\\_militaerdienst.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/it/home/militaerdienst/allgemeines/armeeseelsorge/glaube_und_militaerdienst.html).

legislatore, concordando eventuali esigenze particolari direttamente con gli istituti d'impiego. Entrambi questi fattori rendono più semplice la ricerca di un posto adeguato anche per le persone con bisogni specifici. I centri regionali del servizio civile aiutano inoltre, su richiesta, i candidati nella ricerca di un posto d'impiego.

Dato che l'osservanza dei precetti religiosi da parte di musulmani praticanti non ha finora posto difficoltà, è lecito concludere che le esigenze religiose sono compatibili con gli obblighi derivanti dal diritto in materia di servizio civile. Nella pratica quotidiana, non sono emersi problemi o questioni particolari nemmeno per quanto riguarda il servizio prestato da civilisti di fede musulmana. Anche per questa ragione, non esistono fogli informativi o istruzioni in materia né, tantomeno, sono previste misure speciali.

### **Riepilogo**

*In conformità all'ordinamento delle competenze previsto dalla Costituzione e al principio della sussidiarietà, il Consiglio federale limita al minimo indispensabile gli interventi legislativi a livello federale volti a disciplinare i rapporti con le comunità religiose. Tale principio generale vale anche per le comunità musulmane presenti in Svizzera. Le poche disposizioni costituzionali vigenti che riguardano anche o esclusivamente le comunità musulmane, segnatamente i divieti della macellazione rituale e dell'edificazione di minareti, sono per altro riconducibili a iniziative popolari approvate dal Popolo e dai Cantoni. Il Consiglio federale auspica che eventuali problemi e conflitti d'interesse siano risolti a livello locale tra le comunità e le autorità interessate. I Cantoni e i Comuni sono tuttavia tenuti a rispettare il quadro normativo prescritto dal diritto federale.*

*Le attività di competenza della Confederazione nelle quali sono coinvolti cittadini di religione musulmana, come ad esempio in seno all'esercito o al servizio civile, non hanno evidenziato particolari problemi. In veste di datore di lavoro, la Confederazione si impegna a non discriminare i propri collaboratori, adottando procedure di selezione e assunzione. Rispetta la libertà di religione e, nei limiti del possibile, garantisce e consente la pratica religiosa anche sul posto di lavoro<sup>77</sup>.*

### **4.3 Situazione a livello cantonale e comunale**

Le questioni religiose sono disciplinate a livello federale solo in casi eccezionali. Di norma, sono le autorità e le istituzioni cantonali e comunali a sviluppare soluzioni per far fronte alle istanze delle comunità musulmane. Nel loro ambito di competenza rientrano, ad esempio, l'istruzione e la scuola, l'edilizia (si pensi all'edificazione di moschee), le disposizioni concernenti le sepolture e l'esecuzione delle pene. Sebbene le prescrizioni federali in questi campi siano estremamente rare, in pratica si verificano continuamente problemi che assumono rilevanza pubblica in tutta la Svizzera. Il seguente capitolo si occupa degli antagonismi tra musulmani, organi statali e società di maggioranza non musulmana che si possono manifestare nei contatti quotidiani con le autorità locali.

<sup>77</sup> Le misure statali che prevedono il coinvolgimento determinante della Confederazione per favorire la convivenza pacifica tra culture e religioni in Svizzera sono presentate in dettaglio nel capitolo 6 del presente rapporto.

### 4.3.1 Pianificazione del territorio: luoghi di culto, cimiteri e sepolture

La visibilità di simboli e riti islamici nello spazio pubblico ha scatenato dibattiti mediatici e politici ed è stata percepita da una parte della popolazione come un pericolo o una minaccia alla tradizione secolare dello Stato di diritto. L'edilizia in particolare si è ritrovata al centro del mirino, soprattutto sull'onda del dibattito sul divieto di edificare minareti. Sempre più frequentemente si elevano proteste e opposizioni contro i progetti di costruzione presentati da musulmani. Anche la realizzazione di aree di sepoltura islamiche ha dato adito a discussioni, in taluni casi molto accese.

#### *Situazione giuridica e strumenti*

L'edilizia è tradizionalmente di competenza cantonale. La Confederazione si limita a interventi puntuali, segnatamente quando è in gioco la protezione del paesaggio e dell'ambiente. Secondo l'articolo 75 Cost., la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale<sup>78</sup>, mentre la pianificazione in sé compete ai Cantoni e deve mirare a un ordinato insediamento del territorio. I tipi di utilizzazione del suolo ammessi sono fissati in appositi piani. Accanto alle zone edificabili, agricole e protette prescritte dal diritto federale, i Cantoni possono prevederne altre, ad esempio le zone artigianali o industriali. La procedura per la concessione dei permessi di costruzione si fonda sempre sul diritto cantonale e comunale, anche nel caso degli edifici sacri. Da decenni o addirittura da secoli, gli edifici sacri cristiani ed ebraici sorgono tradizionalmente in posizioni centrali e quindi spesso in zone residenziali o in zone miste (residenziali e artigianali). I nuovi edifici sacri sono invece autorizzati per lo più in zone artigianali periferiche e più raramente in zone residenziali. Di fatto, non esiste alcuna zona destinata esclusivamente a edifici culturali o religiosi. Ad aver bisogno di spazi supplementari, sono soprattutto le comunità religiose cresciute fortemente negli ultimi decenni sulla spinta delle migrazioni, tra queste i musulmani, i cristiani ortodossi e gli indù. I loro centri di culto si trovano spesso in zone industriali o artigianali. Gli edifici sacri soggiacciono alle prescrizioni dei regolamenti edilizi e di zona. Non bisogna tuttavia interpretare le disposizioni sulla pianificazione del territorio in modo tale da rendere impossibile la costruzione regolamentare di edifici sacri che rispondono a una necessità effettiva. Ciò equivarrebbe, infatti, a una violazione della libertà religiosa<sup>79</sup>.

In assenza di una norma costituzionale di delega della competenza, anche il disciplinamento delle sepolture spetta ai Cantoni. Nella maggior parte dei casi, questi ne lasciano tuttavia l'incarico ai Comuni, chiamati quindi a emanare i necessari regolamenti in materia di cimiteri e sepolture. Va rilevato che esistono alcune norme federali e cantonali in ambiti quali l'assistenza sanitaria e la prevenzione delle epidemie. Un ruolo importante spetta in ogni caso al diritto fondamentale a esequie dignitose. Espressamente previsto dall'articolo 53 capoverso 2 della Costituzione federale del 1874, questo diritto si deduce ora dall'articolo 7 Cost. sul rispetto della dignità umana e obbliga le autorità statali competenti a garantire a tutti, senza discriminazioni di sorta, una sepoltura dignitosa. La Costituzione federale non prescrive che i cimiteri debbano essere gestiti solo dallo Stato e non esclude quindi la

78 Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT), RS 700.

79 Cfr. a questo proposito Andreas Klay; Alexander Schaer, Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf? in: Matthias Tanner; Felix Müller et al. (ed.), Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft, Züriigo 2009, pag. 87-101.

creazione di luoghi di sepoltura da parte di privati. Visto però che dalla libertà religiosa non può essere dedotto un diritto in tal senso, spetta ai Cantoni decidere se autorizzare o meno cimiteri privati sul loro territorio. I cimiteri ebraici sono, ad esempio, tradizionalmente privati non da ultimo per il fatto che nella prima metà del XIX secolo, quando i pertinenti regolamenti erano fortemente imperniati a una confessione, agli ebrei era addirittura preclusa la possibilità di essere sepolti nei cimiteri cristiani.

## *Contestualizzazione*

### **Luoghi di culto**

Il forte interesse per gli edifici sacri musulmani non è proporzionato al loro numero effettivo e alla loro visibilità. In Svizzera esistono solamente quattro luoghi di preghiera tecnicamente riconoscibili come moschee (in particolare per la presenza di minareti). Si tratta della moschea Mahmud della comunità Ahmadiyya a Zurigo (inaugurata nel 1963), della moschea di Petit-Saconnex a Ginevra (1978) – entrambe con la tipica cupola e un minareto – nonché della moschea della comunità islamica albanese di Winterthur (2004) e del centro dell'associazione culturale turca a Wangen bei Olten (2009). Oltre che in questi spazi di preghiera, architettonicamente identificabili in quanto tali, i musulmani in Svizzera svolgono le loro pratiche religiose prevalentemente in edifici e appartamenti che, visti dall'esterno, non sembrano o quasi luoghi di culto<sup>80</sup>.

I luoghi di preghiera e i centri culturali islamici in Svizzera sono utilizzati in modi molto diversi: servono per le feste religiose e fungono da sedi per manifestazioni culturali o di altro tipo, centri di formazione, caffetterie o semplici luoghi d'incontro. Ciò dimostra il ruolo essenziale delle moschee quali centri comunitari, la cui importanza trascende la sfera religiosa. L'intimo legame tra religione e vita comunitaria è attestato anche dal fatto che, nella maggior parte dei casi, le strutture sono gestite e frequentate da gruppi di persone con origini e retroterra culturali simili<sup>81</sup>. L'eterogeneità delle comunità religiose islamiche in termini di correnti e origini non agevola tuttavia il finanziamento dei luoghi di culto e d'incontro, che si basa di norma su contributi dei membri. Alcune comunità non dispongono semplicemente dei mezzi finanziari necessari per edificare una moschea. Inoltre, le comunità lamentano spesso la posizione periferica dei luoghi di preghiera, situati sovente in zone industriali o fuorimano. Ciò ostacola il loro utilizzo quali luoghi d'incontro. Anche la complessa normativa in materia di edificazione e cambiamento di destinazione d'uso degli edifici è percepita in molti casi come una limitazione<sup>82</sup>.

Viste le difficoltà di edificazione e manutenzione dei luoghi di preghiera, l'aspirazione delle comunità musulmane in Svizzera è soprattutto quella di poter svolgere le proprie pratiche religiose in condizioni dignitose. La costruzione di moschee rappresentative (con o senza minareti) non è affatto all'ordine del giorno. Gli sforzi di coordinamento tra comunità islamiche nonché l'integrazione (profes-

80 Per una stima del numero delle associazioni culturali e di preghiera si rinvia al capitolo 3.3.

81 Alcuni centri sono sostenuti anche da organizzazioni religiose con sede nei Paesi d'origine dei membri. È questo, ad esempio, il caso della Diyanet, l'autorità statale turca per gli affari religiosi, che distacca i cosiddetti «incaricati di religione» – nella maggior parte dei casi degli imam – nelle sue moschee all'estero e quindi anche in Svizzera.

82 I regolamenti edilizi e di zona rappresentano un ostacolo alla costruzione di nuovi locali nella misura in cui non prevedono spazi per altri edifici sacri.

sionale) e la naturalizzazione di musulmani dovrebbero tuttavia ripercuotersi positivamente sulla fattibilità (economica) di progetti edilizi e generare un aumento della domanda in tal senso.

## Cimiteri e sepolture

La prima area di sepoltura musulmana in Svizzera è stata inaugurata nel 1978 nel cimitero ginevrino di Petit-Saconnex, adiacente all'omonima moschea. Dal 2000 a questa parte, circa una dozzina di Comuni, situati prevalentemente nella Svizzera tedesca, hanno riservato settori dei propri cimiteri ai musulmani<sup>83</sup>. Nel caso dei piccoli Comuni non ha però molto senso predisporre aree di sepoltura separate: bisogna piuttosto cercare soluzioni regionali, anche se ciò comporta complicazioni giuridiche. È comunque certo che la domanda di sepolture musulmane registrerà una netta tendenza all'aumento. Se, stando alle stime dell'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo (VIOZ), oltre il 90% dei defunti musulmani della prima generazione di migranti in Svizzera ha scelto di farsi inumare nel Paese d'origine<sup>84</sup>, il numero di sepolture musulmane è destinato inevitabilmente ad aumentare mano a mano che invecchiano i giovani nati e radicati nel nostro Paese.

Alla base delle controversie sull'allestimento di zone di sepoltura musulmane figura spesso la ponderazione tra la secolarizzazione dei cimiteri e la garanzia della libertà religiosa sancita dalla Costituzione (e la parità di trattamento delle religioni che ne deriva). Quest'ultima, a seconda dell'interpretazione, può essere invocata anche a salvaguardia dei particolari rituali di sepoltura islamici<sup>85</sup>. Tale argomentazione è stata ad esempio seguita dal Consiglio di Stato di Basilea Città al momento di respingere l'interpellanza della consigliera Angelika Zanolari (UDC), secondo cui l'area di sepoltura allestita nel 2000 all'interno del cimitero di Hörnli andava considerata come un trattamento speciale, negativo per l'integrazione e in contrasto con la parità di trattamento e la secolarizzazione. Nella sua risposta, il Consiglio di Stato si

83 Oltre che a Ginevra, esistono aree di sepoltura musulmane a Basilea Città, Berna, Bienne (BE), Zunzgen (BL), Liestal, Lugano, Sissach (BL), Pratteln (BL), Thun, Olten, La Chaux-de-Fonds, Lucerna, Winterthur e Zurigo-Witikon. Il Consiglio comunale di Bienne (BE) ha autorizzato a fine 2010 l'allestimento di un'area di sepoltura musulmana all'interno del cimitero di Madretsch. Nel gennaio del 2000, dopo una fase di pianificazione durata sette anni, è stata inaugurata l'area di sepoltura musulmana nel cimitero di Bremgarten a Berna. Altri Comuni stanno valutando la possibilità di allestire aree di sepoltura musulmane. A Zurigo, nella seconda metà degli anni Novanta, è fallito il progetto di realizzare il «Cimitero islamico di Zurigo» (nome ufficiale del progetto). Oltre ai problemi di finanziamento da parte della locale comunità islamica, a far pendere la bilancia verso la bocciatura è stato un articolo di legge cantonale che vietava l'allestimento di aree di sepoltura separate all'interno dei cimiteri pubblici. Dal giugno 2004, nella città di Zurigo, esiste un'area riservata ai musulmani nel cimitero di Witikon. Nel 2011 è stata realizzata un'area di sepoltura musulmana anche a Winterthur, all'interno del cimitero di Rosenberg.

84

[http://www.swissinfo.ch/ita/societa/Tombe\\_musulmane:\\_una\\_questione\\_generazionale.html?cid=33147818](http://www.swissinfo.ch/ita/societa/Tombe_musulmane:_una_questione_generazionale.html?cid=33147818).

85 Una sepoltura conforme ai precetti islamici tiene conto, secondo la VIOZ, di cinque aspetti rituali principali che possono talvolta entrare in conflitto con le prescrizioni delle autorità e i regolamenti in materia di cimiteri: il lavaggio rituale della salma da parte di correligionari dello stesso sesso, la sepoltura nella terra, l'orientamento della tomba in direzione della Mecca, il raggruppamento di tombe musulmane e il divieto di esumazione. Cfr. tuttavia la DTF 125 I 300. In tale decisione, il Tribunale federale respinge la tesi secondo cui dal diritto a una sepoltura dignitosa in un cimitero pubblico derivi la pretesa di una forma d'inumazione che assicura il riposo eterno secondo il rito islamico.

appellato alla Costituzione federale e alla legge cantonale sulle sepolture, che esige una sepoltura decorosa per tutti gli abitanti del Cantone<sup>86</sup>. Nel recente passato, anche a Lucerna, San Gallo e Bienne (BE) sono state sollevate proteste e opposizioni analoghe contro aree di sepoltura musulmane previste o esistenti.

### ***Esperienze e opzioni di intervento***

#### **Luoghi di culto**

In fatto di edificazione e manutenzione di luoghi di culto e aree di sepoltura musulmani si pongono questioni pratiche che per le autorità sono innanzitutto di natura giuridica, mentre per i musulmani toccano aspetti religiosi e culturali tradizionali. A ciò si aggiunge il dibattito politico e mediatico esposto in precedenza sui progetti di costruzione presentati da musulmani. Le autorità competenti in materia di edilizia dei Comuni di Wil (SG), Wangen bei Olten (SO) e Winterthur (ZH) hanno fatto presente alla Confederazione che la commistione di questioni di diritto delle costruzioni e politicizzazione del tema suscita irritazione, complica il dialogo e la ricerca di soluzioni pragmatiche tra le parti<sup>87</sup>.

Un caso emblematico è quello di Wil. Nel novembre 2011, la comunità musulmana ha presentato all'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie una domanda per la costruzione in una zona industriale di un nuovo centro d'incontro islamico con annessi un locale di preghiera e un'aula. La comunità musulmana in questione aveva già espresso nel 2006 l'intenzione di edificare una moschea con minareto – favorendo, secondo le autorità comunali, il lancio dell'iniziativa anti-minareti. Da tempo si percepiva una certa avversione tra la popolazione: già l'acquisto del terreno da parte della comunità musulmana aveva suscitato l'opposizione pubblica e portato alla fondazione della comunità d'interessi «IG Wiler Süden». L'interesse dei media per la nuova richiesta di autorizzazione è stato, di conseguenza, immediatamente molto forte.

Il progetto è stato nel frattempo esaminato alla luce delle norme edilizie e approvato il 9 novembre 2012. Nel rispondere alle richieste di chiarimenti da parte del Parlamento, della popolazione e dei media locali, l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, non da ultimo anche per stemperare l'evidente malcontento manifestatosi in un numero relativamente elevato di opposizioni, ha sottolineato l'importanza di una comunicazione e un'informazione obiettive. Si è detta inoltre soddisfatta della politica d'informazione preventiva e proattiva adottata dalla comunità islamica nei confronti delle autorità competenti, dei residenti, delle altre comunità religiose e dei media.

#### **Cimiteri e sepolture**

Anche per quanto riguarda cimiteri e sepolture si avvertono tensioni analoghe tra autorità, musulmani, opinione pubblica (mediatica) e mondo politico. I gestori dei cimiteri che dispongono di un'area di sepoltura musulmana descrivono come critici gli speciali rituali, che in taluni casi contrastano con le prescrizioni delle autorità e i

86 Cfr. <http://www.bmk-online.ch/grosser-rat-bs.html>.

87 L'edilizia e il diritto in materia di costruzioni si fondano sul principio della sussidiarietà. I conflitti in questi ambiti, come quelli che possono riguardare i luoghi di culto, sono gestiti in primo luogo a livello comunale. Invece che puntare su una rilevazione generale, la Confederazione ha preferito per ragioni di costo svolgere inchieste mirate su singoli casi problematici.

regolamenti in materia o sono interpretati da una parte della popolazione come un attacco alla libertà religiosa e al principio della parità di trattamento. Tale circostanza va considerata particolarmente problematica.

L'esperienza pratica dimostra, d'altro canto, come il dialogo tra i rappresentanti delle comunità musulmane e cristiane e le autorità permetta di trovare soluzioni di compromesso, che consentono di far rientrare nel quadro normativo le esigenze poste dai rituali islamici. In taluni casi il margine di manovra è tuttavia limitato, come ad esempio per l'obbligo di collocare la salma in una bara. Tutti gli intervistati si sono comunque dimostrati concordi sul fatto che contrasti e conflitti possono essere risolti intavolando intensi colloqui con i rappresentanti delle comunità islamiche interessate. Un clima cooperativo e costruttivo improntato al dialogo, cerchie di partecipanti vaste e rappresentative nonché il coinvolgimento di esperti (ad es. di specialisti del dialogo nel campo della mediazione interculturale) e dignitari islamici contribuiscono a superare eventuali tensioni e conflitti e favoriscono la disponibilità al compromesso.

Emblematico in tal senso è il caso del cimitero di Friedental a Lucerna. Nel 2003, la Città di Lucerna si è trovata confrontata per la prima volta al desiderio delle comunità musulmane locali di disporre di una propria area di sepoltura. L'esecutivo cittadino si è dimostrato fin da subito aperto alla richiesta. Ha puntato su una soluzione regionale coinvolgendo il maggior numero possibile di Comuni dell'agglomerato – dove per altro risiede buona parte dei musulmani – e accostando al progetto ragioni di politica d'integrazione. Ai gestori dei cimiteri e ai giardinieri comunali sono stati affiancati diversi specialisti dell'amministrazione cittadina. Sono state inoltre coinvolte le Chiese riconosciute e l'Associazione delle organizzazioni islamiche del Cantone di Lucerna (VIOKL). Rilevanti sono stati anche gli sforzi di comunicazione e informazione nei confronti del mondo politico, dei media e dell'opinione pubblica, al fine di massimizzare i consensi. All'atto dell'elaborazione concreta del progetto, i rappresentanti musulmani si sono dimostrati aperti ai compromessi: hanno acconsentito a rinunciare al principio del riposo eterno e accettato l'inumazione dei defunti nei termini previsti dalla legge. Da parte loro, i gestori si sono dichiarati pronti a mettere a disposizione le infrastrutture necessarie ai rituali di sepoltura, ad esempio per il lavaggio delle salme. Tutto ciò ha accresciuto la stima reciproca e contribuito a un dialogo costruttivo. Grazie a una comunicazione efficace, alle scelte strategiche e all'approccio regionale, l'area di sepoltura musulmana di Lucerna è stata allestita a inizio 2008.

### **Riepilogo**

*La costruzione e la gestione di edifici adibiti a moschee e centri comunitari islamici riguardano innanzitutto il diritto in materia di edilizia e pianificazione del territorio e, da questo punto di vista, non pongono problemi particolari. È piuttosto il forte interesse mediatico e politico suscitato dai progetti di costruzione promossi dalle comunità religiose islamiche a essere fonte di complicazioni. Spesso gli aspetti di rilevanza del diritto edilizio danno adito a un dibattito di principio sull'Islam. Una situazione analoga, considerata poco costruttiva da parte delle autorità interessate, si osserva anche per quanto riguarda le aree di sepoltura islamiche. Non si può chiamare in causa la Costituzione in termini unilaterali: bisogna tenere conto anche delle richieste delle minoranze tutelate dai diritti fondamentali (in concreto la libertà religiosa e il divieto di discriminazione), che possono essere violati come è successo recentemente con l'iniziativa anti-minareti. Proprio nella discussione sui*

*luoghi di preghiera e sui centri d'incontro islamici si dovrebbe inoltre riflettere sulla loro funzione identitaria e comunitaria.*

*Nella pratica si osserva una collaborazione fondamentale costruttiva tra le autorità competenti e i musulmani che fanno domanda di costruzione. Nella realizzazione di progetti edilizi e aree di sepoltura, le comunità religiose islamiche fanno prova di grande disponibilità al dialogo e al compromesso. In tal modo, di norma, si giunge sempre a una soluzione accettabile per tutte le parti interessate nel rispetto dell'ordinamento giuridico vigente. Spesso è consigliabile coinvolgere una molteplicità di attori che, oltre alle autorità competenti e ai musulmani interessati, includa anche rappresentanti di altri orientamenti religiosi, specialisti e mediatori interculturali opportunamente formati.*

### **4.3.2 Sanità**

Il settore sanitario riunisce un numero importante di attori e campi di attività. Il capitolo seguente si focalizza sui contatti quotidiani tra gli operatori sanitari e le persone di fede islamica, privilegiando la prassi ospedaliera dato che in questo settore si instaurano facilmente contatti diretti tra pazienti musulmani e personale medico e paramedico. In particolare, si cercherà di appurare se i pazienti musulmani pongono problemi specifici nella prassi quotidiana degli ospedali svizzeri. Bisognerà inoltre capire in che misura queste sfide e questi problemi sono ricollegabili all'appartenenza religiosa o se invece sono imputabili a un eventuale retroterra migratorio.

#### ***Situazione giuridica e strumenti***

I compiti nel settore della sanità sono ripartiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni e implicano una stretta collaborazione fra i tre livelli istituzionali. Se, da un lato, la Confederazione assume compiti preminenti quali l'assicurazione sociale, il controllo dei medicinali e dei generi voluttuari o la prevenzione e la promozione della salute, dall'altro le autorità cantonali e comunali sono competenti per l'assistenza sanitaria, la sorveglianza, la formazione e il finanziamento. Oltre alla collaborazione con il comitato della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), per la Confederazione è fondamentale il Dialogo sulla Politica nazionale della sanità, una piattaforma permanente di discussione su temi di politica sanitaria. Da parte sua, il settore privato copre ambiti essenziali dell'assistenza sanitaria. Non va infine sottovalutata l'importanza delle organizzazioni sanitarie non governative.

#### ***Contestualizzazione***

In linea di principio le richieste di natura religiosa sono rare in ambito sanitario. Benché il rapporto tra migrazione e salute sia una preoccupazione importante a tutti i livelli istituzionali<sup>88</sup>, e anche nella prassi ospedaliera, l'appartenenza religiosa non è

<sup>88</sup> L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha lanciato un programma nazionale sulla migrazione e la salute (2008-2013), i cui campi d'intervento prioritari sono la promozione della salute e la prevenzione, la formazione e il perfezionamento nel settore sanitario in riferimento alla diversità. L'assistenza sanitaria *migrant friendly*, la traduzione interculturale nonché la ricerca e la gestione delle conoscenze. Per quanto concerne l'assistenza sanitaria sensibile ai bisogni dei migranti va menziona-



considerata un criterio determinante. Si tratta di una scelta pienamente consapevole che si iscrive in un approccio transculturale e interculturale: i pazienti sono considerati individui con un'identità composita e non vengono categorizzati, ad esempio attraverso la religione<sup>89</sup>. Un assistente spirituale dell'Inselspital di Berna lo ha esplicitato, affermando che per gli operatori il fatto che un paziente sia musulmano o buddista è assolutamente irrilevante<sup>90</sup>. Del resto, il monitoraggio della salute della popolazione migrante in Svizzera (GMM I+II), condotto in due fasi dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) per sopperire alla mancanza di conoscenze sulle persone con un background migratorio, ha permesso di raccogliere preziose informazioni sulla soddisfazione di *certi* gruppi di migranti in merito ai servizi sanitari svizzeri, ma ha fornito poche indicazioni sui *bisogni specifici delle diverse comunità religiose*<sup>91</sup>. Anche la maggior parte delle statistiche e delle inchieste pubbliche considerano l'appartenenza religiosa dei partecipanti solo in modo marginale.

A prescindere dal diffuso approccio areligioso, in alcuni ambiti i pazienti musulmani, come anche gli operatori sanitari, possono manifestare bisogni specifici a seconda di come interpretano la propria religione. Un sottostudio condotto nel 2008 nel quadro di uno studio sulla posizione della popolazione musulmana nel Cantone di Zurigo (*Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich*<sup>92</sup>; di seguito sottostudio Salute) ha analizzato la rilevanza di questi bisogni specifici nella prassi quotidiana ospedaliera. Realizzato su mandato della *Direktion der Justiz und des Innern*, ha evidenziato le aree potenzialmente critiche nella cura e nella presa in carico dei pazienti musulmani, peraltro tematizzate nella letteratura specializzata.

Tramite rilevazioni interne<sup>93</sup> e il sottostudio Salute<sup>94</sup> si è cercato di capire se questo schema rispecchia la realtà degli ospedali svizzeri e quali strategie si sono affermate per risolvere i conflitti.

to anche il manuale *Diversità e pari opportunità* edito dall'UFSP e da H+ Gli Ospedali Svizzeri. Cfr. UFSP: *Diversità e pari opportunità. Basi per un'azione efficace nel microcosmo delle istituzioni sanitarie*, Berna 2006.

89 Secondo un rispondente, anche la Croce Rossa Svizzera (CRS) evita di classificare le persone in base a un unico aspetto della loro identità (come la religione, la nazionalità o l'etnia) e preferisce considerarle individui con un'identità composita. Per questo non dispone di direttive specifiche sui musulmani da trasmettere nel quadro di corsi di aggiornamento o di consulenze a organizzazioni sanitarie.

90 Testimonianza raccolta nell'ambito di una rilevazione condotta internamente dalla Confederazione, cfr. nota 93.

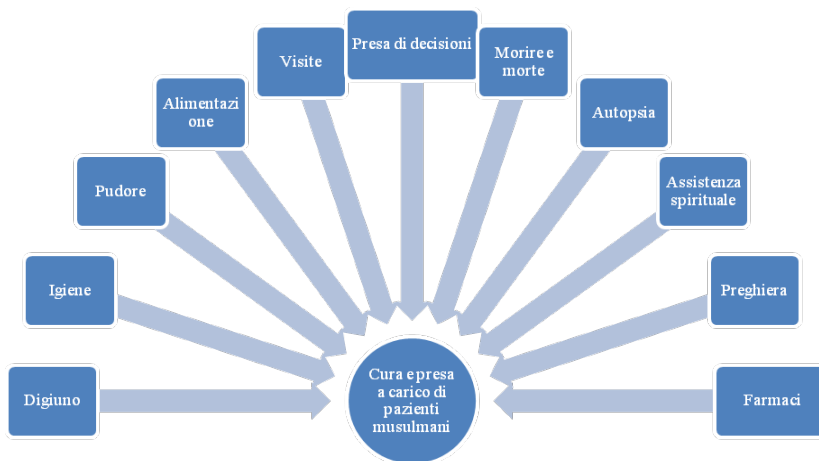
91 La religione non è quindi stata utilizzata come variabile interpretativa, per cui non sono possibili conclusioni specifiche in funzione all'appartenenza religiosa. Un importante risultato scaturito dal GGM I è la sostanziale soddisfazione dei pazienti musulmani nei confronti del sistema sanitario svizzero. I musulmani hanno riferito perlopiù positivamente sulle esperienze vissute come pazienti, dichiarandosi particolarmente soddisfatti del successo delle cure e del rispetto mostrato da medici e operatori sanitari nei loro confronti. Hanno inoltre affermato di essere stati sufficientemente informati. Per i rapporti finali sul GMM I e il GMM II conclusosi a fine 2012, cfr.

<http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/12535/index.html?lang=it>.

92 Università di Zurigo, 2008.

93 La Confederazione ha condotto inchieste nei dipartimenti cantonali della sanità e in diversi ospedali cantonali e universitari. A queste si aggiungono interviste approfondite realizzate con i responsabili di quattro ospedali sui temi dell'integrazione, delle cure e dell'assistenza spirituale.

94 Per il sottostudio Salute sono stati intervistati dipendenti – cinque per ogni struttura – di ospedali situati in zone urbane e periferiche (tra cui medici, paramedici e operatori sociali). Vista la difficoltà di reperire musulmani disposti a riportare la propria esperienza come pazienti, il loro punto di vista è stato espresso da un rappresentante di un'organizzazione musulmana del Cantone di Zurigo e da due



### ***Esperienze e opzioni di intervento***

Il confronto con la prassi evidenzia delle discrepanze rispetto allo schema: dalle indagini condotte dal sottostudio Salute risulta che non tutti i temi sono rilevanti o considerati problematici nella prassi ospedaliera, una conclusione del resto confermata dalle rilevazioni della Confederazione. A titolo di esempio si è accertato che né gli operatori né gli stessi pazienti musulmani ritengono critici o meritevoli di maggiore attenzione aspetti quali l'igiene, il pudore o l'alimentazione. Secondo gli intervistati ciò è dovuto soprattutto al fatto che queste aree potenzialmente problematiche non riguardano solo la fede musulmana: nel caso dell'igiene, ad esempio, essere lavati da un operatore dell'altro sesso può essere imbarazzante per qualsiasi paziente, non solo per quelli musulmani. Di conseguenza, queste sensibilità sarebbero considerate da sempre, a prescindere dalla fede religiosa o dal background etnico-culturale. Inoltre, specialmente durante le visite ginecologiche o altri esami intimi, si cercherebbe di rispettare il senso del pudore del paziente, indipendentemente dalla sua appartenenza religiosa. Anche in questo caso non si tratterebbe, tuttavia, di un'esigenza particolare dei musulmani. L'alimentazione e, per i musulmani praticanti, la rinuncia alla carne di maiale e agli alcolici (definiti *haram*, ossia vietati, dalla dottrina islamica) costituiscono solo di rado un problema, visto che al momento dell'accettazione gli ospedali si informano sulle abitudini alimentari dei pazienti (che nella maggior parte non sono dettate da motivi religiosi) e propongono sempre menu vegetariani<sup>95</sup>.

mediatori interculturali che, a detta degli autori del sottostudio, possiedono una convalidata esperienza pratica. Sebbene lo studio si concentri sulla regione di Zurigo, fornisce preziose informazioni, in gran parte confermate dai risultati delle inchieste condotte dalla Confederazione.

<sup>95</sup> Dato che la carne di maiale e gli alcolici sono considerati *haram*, teoricamente i pazienti musulmani non potrebbero assumere medicinali contenenti sostanze *haram*. Tuttavia, in virtù di un principio del diritto islamico secondo cui la necessità rende lecito ciò che è illecito, questi farmaci sono ammessi se la salute del paziente è in pericolo. Si rileva peraltro che solo una minoranza di credenti richiede un'osservanza così rigorosa delle regole.

Sembra dunque che molte richieste (apparentemente) dovute a motivi religiosi vengano soddisfatte senza particolari problemi nel quadro del normale funzionamento degli istituti e che ciò rientri nel normale rispetto dei bisogni dei pazienti, siano essi di natura etnico-culturale, sociale o religiosa. La strategia adottata dagli ospedali consultati non è di concentrarsi sulle richieste specifiche dei musulmani, bensì di seguire una prassi sensibile alla realtà migratoria: queste strutture fanno intervenire mediatori interculturali in caso di conflitto, offrono corsi di formazione e perfezionamento che permettono al personale di acquisire competenze interculturali e mettono a disposizione schede informative sul modo di affrontare la diversità sociale.

Più problematica si presenta invece la pratica della fede religiosa. Benché la maggioranza degli operatori intervistati affermi che il background religioso sia irrilevante per l'assistenza fornita a un paziente, è opportuno cercare di capire – come spiega il sottostudio Salute – se effettivamente non sussistono problemi o se piuttosto non si chiudono gli occhi sui bisogni specifici dei pazienti. Secondo lo studio, gli schemi percettivi dei pazienti musulmani e quelli del personale ospedaliero divergono soprattutto per quanto riguarda la preghiera, l'assistenza spirituale e la morte: benché gli ospedali dispongano di luoghi di raccoglimento, non sono pochi i pazienti musulmani che auspicano di ricevere maggiori informazioni al riguardo al momento dell'accettazione. Analogamente l'assistenza spirituale non costituisce un problema dal punto di vista degli ospedali, ma tutti i musulmani interrogati hanno deplorato l'assenza (a Zurigo) di un accompagnamento spirituale da parte di un imam o di una persona designata per questo scopo<sup>96</sup>. I rispondenti criticano il fatto che i pazienti cristiani vengano informati e interrogati attivamente, mentre per i musulmani non esiste un'offerta specifica e ci si limita a proporre loro assistenti spirituali cristiani<sup>97</sup>. Rilevano inoltre che spesso vi è una certa confusione sulla questione del rispetto dei riti funebri islamici<sup>98</sup>. In generale, negli ospedali svizzeri, si osserva che i pazienti musulmani denotano una certa insicurezza in merito alle questioni religiose e ciò si traduce in una maggiore richiesta di assistenza da parte di esperti religiosi (imam). Ciò non è però ascrivibile a mancanze del personale medico e paramedico. Secondo

96 L'assistenza spirituale è un concetto di origine cristiana sconosciuto all'Islam. Secondo la concezione islamica, infatti, non esiste un intermediario tra Dio e il fedele. Nei Paesi musulmani il margine d'azione dell'imam è molto ristretto e si limita alla funzione di officiante della preghiera in comune. Nella diaspora musulmana dell'Europa occidentale, tuttavia, ha un ruolo molto più importante e – analogamente al parroco cristiano – svolge molti più compiti, tra cui quello di assistente spirituale. Oltre a ciò funge da guida o da mediatore all'interno delle comunità religiose e tra di esse. Cfr. anche capitolo 6.4.

97 Gli Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) hanno affrontato il problema concludendo nel 2007 un accordo con l'associazione Aumônerie musulmane che rappresenta le comunità musulmane del Cantone. L'ospedale ha fatto ricorso alle persone designate dall'associazione (una guida spirituale e tre assistenti) che si sono dovute impegnare – come i cappellani delle Chiese cristiane nazionali – a mantenere il massimo riserbo e ad attenersi scrupolosamente al divieto di proselitismo. Attualmente non esistono regole omogenee e vincolanti per l'integrazione (istituzionalizzata) degli assistenti spirituali islamici negli ospedali svizzeri. I pazienti musulmani sono tuttavia liberi di chiedere l'intervento di un imam di loro scelta. Tuttavia ciò non è sempre possibile, in particolare per i pazienti musulmani – come per quelli di altre confessioni – che non sono particolarmente osservanti nella vita di tutti i giorni.

98 Un rappresentante del servizio di assistenza spirituale dell'Inselspital di Berna ha spiegato che l'istituto fa ricorso a un imam per i pazienti in punto di morte o già deceduti. Nel primo caso l'imam assiste il morente nella sua ultima professione di fede, mentre nel secondo compie i riti funebri (tra cui rivolgere la testa verso la Mecca, lavare la salma e avvolgerla in teli di lino). Inoltre, se è previsto il rimpatrio della salma nel Paese d'origine, l'ospedale collabora con imprese di onoranze funebri specializzate nei riti musulmani.

gli operatori intervistati dalla Confederazione, questa crescente insicurezza nelle questioni di fede è dovuta almeno in parte al fatto che molti musulmani residenti in Svizzera non sono integrati in una comunità tradizionale che conosce e pratica le usanze e i riti religiosi. Ciò nonostante gli autori del sottostudio Salute giungono alla conclusione che gli ospedali non considerano in modo particolarmente attivo bisogni specifici dei pazienti musulmani.

A detta del personale ospedaliero, un problema molto più diffuso e conflittuale è quello della lingua e della comunicazione, che tocca anche altri gruppi di migranti. Gli operatori sanitari e i pazienti musulmani concordano nell'affermare che i problemi più preoccupanti cui sono confrontati gli ospedali nel quotidiano non sono tanto le richieste dettate da motivi religiosi o culturali quanto le barriere linguistiche e le difficoltà di comunicazione. Spesso non sono disponibili traduttori interculturali, per cui si deve chiedere l'aiuto di familiari o del personale. I pazienti musulmani, dal canto loro, deplorano l'impossibilità di farsi curare da medici e paramedici della loro stessa cultura. Stando alle conclusioni del sottostudio Salute, questa opzione faciliterebbe la comunicazione e migliorerebbe la comprensione per i bisogni specifici di pazienti provenienti da altre culture. Un'altra difficoltà legata al fenomeno della migrazione piuttosto che alla religione è l'elevato numero di visite ricevute in ospedale dai pazienti con un background migratorio, che può risultare stancante anche per gli altri degenti<sup>99</sup>.

### **Riepilogo**

*In generale i musulmani (come gli esponenti di altre religioni) non si definiscono in primo luogo attraverso la loro appartenenza religiosa quando si trovano nel ruolo di pazienti. La religione occupa un posto di secondo piano anche per il personale medico e paramedico. Di conseguenza, sarebbe controproducente se gli ospedali si focalizzassero esclusivamente sulle esigenze di natura religiosa. Nella prassi quotidiana molti bisogni apparentemente ascrivibili alla pratica dell'Islam – riguardo ad esempio all'alimentazione, al pudore e all'igiene – sono condivisi anche da persone non musulmane e fanno parte delle esigenze che gli ospedali tentano di soddisfare a prescindere dall'appartenenza religiosa.*

*Alcuni aspetti secondari relativi alla pratica della fede suscitano tuttavia insoddisfazione tra i pazienti musulmani. In merito potrebbe eventualmente rivelarsi utile una politica d'informazione e comunicazione più attiva da parte del personale ospedaliero. Una maggiore collaborazione con gli esperti religiosi (imam) e le organizzazioni islamiche, di cui sono un esempio le esperienze condotte a Ginevra e a Berna, potrebbe essere una via possibile per risolvere i conflitti.*

*Preoccupano invece molto di più le difficoltà legate al background migratorio di molti pazienti musulmani, primi tra tutti i problemi di lingua e comunicazione. Si è rivelato molto utile il ricorso a traduttori interculturali, che facilitano la comunicazione tra i pazienti allofoni e il personale medico e paramedico. Secondo le informazioni dell'UFSP, tuttavia, ci si avvale troppo poco di questi servizi, in quanto il finanziamento delle prestazioni di interpretariato non è regolamentato. In generale, l'UFSP rileva che finora solo pochissimi ospedali hanno adottato una strategia*

99 Il fatto che il senso della famiglia sia generalmente più marcato tra le persone con un background migratorio è una realtà, ha dichiarato alla Confederazione un rappresentante dell'Inselspital. A suo modo di vedere, tuttavia, raggruppando queste persone e cercando il dialogo con i familiari si possono di regola disinnescare i conflitti.

*mirata per tenere conto delle esigenze specifiche dei migranti. Sebbene alcune istituzioni tentino di darvi maggior peso, questo aspetto non costituisce attualmente una priorità per la maggior parte degli ospedali svizzeri.*

### **4.3.3 Educazione e formazione**

Da alcuni anni il settore dell'educazione e della formazione è al centro di un dibattito politico e sociale: laicità versus salvaguardia dell'eredità religiosa (intesa anche come eredità culturale), libertà di credo garantita dalla Costituzione e parità di trattamento delle religioni nell'insegnamento, scuola come spazio laico versus introduzione di feste, pratiche e rituali religiosi nelle scuole: tutte questioni che portano regolarmente a dibattiti sull'ordinamento fondamentale dello Stato di diritto svizzero<sup>100</sup>. Oltre a questi aspetti fa discutere anche l'influenza di determinati gruppi religiosi sui programmi d'insegnamento. Si pensi, ad esempio, alla teoria evolutiva di Darwin messa in dubbio dalle Chiese libere, all'introduzione di lezioni di religione non cristiana o anche alle divergenze d'opinione circa le lezioni di educazione sessuale. Le famiglie musulmane praticanti, per le quali il sistema educativo pubblico rappresenta il contatto più diretto con le istituzioni statali, sono direttamente interessate da molte di queste problematiche. Questo capitolo tratta i conflitti d'interesse ai quali le scuole e le famiglie musulmane sono confrontate e le strategie che si sono affermate per risolverli.

#### *Situazione giuridica e strumenti*

Secondo l'articolo 61a capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni devono garantire un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. Devono agire nell'ambito delle loro rispettive competenze, che il suddetto articolo non modifica. La Confederazione emana prescrizioni in materia di formazione professionale (art. 63 Cost.) e gestisce i politecnici federali (art. 63a cpv. 1 Cost.). I compiti principali in materia di educazione e formazione sono tuttavia di pertinenza dei Cantoni, ai quali compete il settore scolastico (art. 62 cpv. 1 Cost.). I Cantoni provvedono in particolare a una sufficiente istruzione scolastica di base, accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottostà alla direzione o vigilanza dello Stato. Nelle scuole pubbliche è gratuita (art. 62 cpv. 2 Cost.). Il fatto che l'istruzione sia sotto la direzione dello Stato implica la sua neutralità religiosa e confessionale. Benché la nuova Costituzione non lo menzioni esplicitamente – come era il caso all'articolo 27 capoverso 3 della Costituzione federale del 1874 – ciò non cambia in nulla la validità di questo obbligo. L'articolo 62 della Costituzione non vieta ai Cantoni di accettare che l'istruzione di base sia dispensata da scuole private. Queste possono essere sottoposte a una confessione religiosa, ma devono attenersi alle prescrizioni e ai programmi d'insegnamento cantonali e sottostanno alla vigilanza del Cantone.

L'obbligo dello Stato di proporre un'istruzione che rispetti la neutralità religiosa e confessionale nelle scuole pubbliche e che sia obbligatoria nel settore primario è, in un certo senso, in contraddizione con la libertà di credo e di coscienza sancita

<sup>100</sup> Ne è un esempio l'eco mediatica suscitata da un maestro di scuola elementare vallesano che, nel 2010, ritenendo che il crocifisso appeso su una parete della sua aula costituisce una violazione del principio di laicità dello Stato, lo tolse. Oppure il caso occorso nel Cantone di San Gallo dove, sempre nel 2010, l'Erziehungsrat raccomandò di decretare il divieto generale del velo nelle scuole.

dall'articolo 15 della Costituzione, un'incoerenza che emerge nelle controversie sul velo indossato da allieve e insegnanti o sulle lezioni di nuoto miste. In una decisione del 1996, il Tribunale federale ha dato ragione alle autorità ginevrine che avevano vietato a un'insegnante di scuola elementare convertitasi all'Islam di portare il velo in classe. Il Tribunale federale ha ritenuto che questa pratica fosse inconciliabile con l'obbligo di neutralità dello Stato. Ha inoltre considerato che l'insegnante rappresentasse lo Stato e godesse di un'autorità particolare nei confronti dei bambini che le erano affidati – si trattava di una scuola elementare – e potesse pertanto influenzarli con il suo comportamento. In queste circostanze, l'obbligo di neutralità dello Stato prevale sul diritto fondamentale dell'insegnante alla libertà di credo, che include il diritto di portare determinati indumenti per motivi religiosi. Il Tribunale federale ha però richiamato l'attenzione sul fatto che il caso riguardava un'insegnante e non un'allieva, lasciando intendere che nel secondo caso sarebbe stata possibile un'altra valutazione<sup>101</sup>.

La giurisprudenza del Tribunale federale sui corsi di nuoto rispecchia il dibattito sociale sul fenomeno migratorio. Negli ultimi anni si è dato sempre più risalto all'importanza della scuola elementare quale luogo di integrazione per bambini di origini etniche diverse. In una decisione del 1993 il Tribunale federale aveva ritenuto che il rifiuto di un'autorità scolastica del Cantone di Zurigo di dispensare un'allieva di scuola elementare dalle lezioni di nuoto costituisse una violazione della libertà di credo. Il padre dell'allieva aveva argomentato che la fede islamica vieta a soggetti dei due sessi di nuotare insieme<sup>102</sup>. Nel 2008, il Tribunale federale ha tuttavia modificato la propria giurisprudenza. Nel Cantone di San Gallo, un padre musulmano aveva chiesto che i suoi due figli che frequentavano la scuola elementare fossero dispensati dalle lezioni di nuoto, adducendo che la loro religione vietava loro di vedere il corpo praticamente nudo di persone dell'altro sesso. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso per violazione della libertà di credo interposto contro la decisione dell'autorità scolastica, facendo valere che l'obbligo scolastico – compreso l'obbligo previsto dal diritto cantonale di partecipare alle lezioni di nuoto nel quadro dell'insegnamento dell'educazione fisica – è garante delle pari opportunità per tutti i bambini e, di riflesso, della parità di genere nella formazione. Secondo la Corte suprema, l'obbligo scolastico favorisce inoltre l'integrazione di persone di altri Paesi, culture e religioni, per cui riveste un interesse pubblico preponderante. Alla luce del pluralismo culturale esistente attualmente nelle scuole, sono necessari più sforzi rispetto al passato per integrare bambini e giovani di altre culture e sensibilizzarli alla realtà sociale del nostro Paese. Nel caso in oggetto questi aspetti prevalgono sul diritto individuale alla libertà di credo<sup>103</sup>. Il Tribunale federale ha confermato la nuova giurisprudenza in una sentenza del 7 marzo 2012<sup>104</sup> concernente il Cantone di Basilea Città.

101 DTF 123 I 296 segg. Il 15 febbraio 2001, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato irricevibile il ricorso interposto contro questa decisione, cfr. *Dahlab vs Switzerland*, Application No. 42393/98.

102 DTF 119 Ia 178 segg. Cfr. anche il parere dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), in tedesco e francese:  
<http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2001/2001-02-27.html>.

103 DTF 135 I 79 segg.

104 Sentenza del 2 marzo 2012 della seconda Corte di diritto pubblico (2C\_666/2011). Due padri musulmani molto osservanti avevano contestato una multa disciplinare inflitta loro per aver rifiutato di mandare i figli – che frequentavano la scuola elementare – alle lezioni di nuoto miste, ritenendo

## *Contestualizzazione*

L'attuale dibattito sulle lezioni di religione islamica è sintomatico dei conflitti d'interesse esistenti in Svizzera con le comunità musulmane nel settore dell'educazione e della formazione, evocati all'inizio di questo capitolo<sup>105</sup>. Le lezioni di religione islamica, introdotte per la prima volta nel 2000 a Wil (SG), sono oggi proposte in altri cinque Comuni di tre Cantoni della Svizzera tedesca<sup>106</sup>. I progetti pilota hanno suscitato ogni volta vive reazioni. I contrari – per la maggior parte esponenti di partiti di destra, ma anche di ambienti evangelici – hanno espresso il timore che queste lezioni potessero favorire tendenze estremiste e contribuire all'insorgere di una società islamica parallela<sup>107</sup>. A Kriens e Ebikon, ad esempio, sono stati presentati diversi interventi che mettevano in dubbio la conciliabilità dell'Islam con i valori e le tradizioni locali<sup>108</sup>. Queste reazioni hanno fatto ombra a questioni più importanti, come l'impostazione dei programmi d'insegnamento, l'integrazione degli insegnanti musulmani o le motivazioni alla base dell'introduzione di queste lezioni, passate in secondo piano anche nei media. Per giustificare la decisione di lanciare i due progetti pilota, il Cantone di Lucerna, che ha potuto far capo a una vasta rete di rappresentanti delle autorità scolastiche, delle Chiese nazionali e dell'Unione delle organizzazioni islamiche del Cantone di Lucerna (VIOKL), ha invocato soprattutto motivi legati alla politica d'integrazione.

che queste costituissero una violazione della loro libertà di credo. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso rimandando alle considerazioni della DTF 135 I 79 segg. Cfr. anche la decisione dell'11 aprile 2012 del Tribunale federale (2C\_724/2011): due rappresentanti di una Chiesa cristiana libera avevano interposto ricorso al Tribunale federale contro un ispettore scolastico che aveva rifiutato di dispensare i loro due figli in età elementare dalla partecipazione a canti religiosi e da qualsiasi visita di luoghi religiosi. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso, ritenendo che la richiesta di dispensa fosse sproporzionata e contraria al mandato di formazione della scuola. Anche in questo caso si è fondato in ampia misura sulla DTF 135 I 79 segg.

105 La maggior parte dei Cantoni sta ripensando l'insegnamento religioso per tenere conto del crescente pluralismo culturale e religioso della società svizzera. La tendenza generale è di proporre un'educazione religiosa sovraconfessionale (formazione etico-morale). Parallelamente diversi Cantoni si adoperano per permettere anche a comunità religiose non riconosciute di diritto pubblico di dispensare, a determinate condizioni, lezioni di religione nelle scuole.

106 L'esempio di Wil è stato seguito nel 2001 da Wald (ZH), dai Comuni periferici di Kriens e Ebikon nel Cantone di Lucerna e un anno dopo da Turgi (AG). Dal 2010 anche Kreuzlingen (TG) propone lezioni di religione islamica. Il requisito da soddisfare per poter dispensare questi corsi è che vi partecipi un numero sufficientemente elevato di allievi, una situazione che generalmente si riscontra soltanto negli agglomerati urbani.

107 Questa critica è stata confutata in un articolo della pubblicazione «La religione a scuola» edita dalla CFR, nel quale si afferma che le lezioni di religione islamica nelle scuole pubbliche sono uno strumento efficace per tenere i bambini e i giovani musulmani lontani da ideologie estremiste. Dato che i corsi sul Corano sono di esclusiva responsabilità delle moschee, non si può escludere l'influsso degli estremisti in questi luoghi di culto. Cfr. Commissione federale contro il razzismo, *La religione a scuola* (Tangram 14), Berna 2003.

108 Tra questi l'interpellanza depositata il 30 settembre 2002 dal consigliere nazionale UDC Jean Henri Dunant (Ip 02.3507, *Islamistische Umtriebe in der Schweiz / Menées islamistes en Suisse*), che attribuisce agli attori musulmani un legame con movimenti fondamentalisti e l'interpellanza presentata lo stesso giorno dal consigliere nazionale UDF Christian Waber (Ip 02.3504, *Islam. Ausserhalb unserer Verfassung? / L'Islam. En dehors de notre constitution?*) che considera l'Islam una religione a vocazione missionaria disposta a usare la violenza, per cui inconciliabile con l'ordinamento giuridico della Svizzera.

Al di là degli argomenti dei favorevoli e dei contrari, le posizioni tendono a inasprirsi nelle discussioni sulle lezioni di religione islamica e, più in generale, sulla questione dell'Islam a scuola e la capacità d'integrazione dei musulmani. Alcuni dipartimenti cantonali dell'educazione hanno peraltro fatto sapere alla Confederazione che l'Islam (e le richieste dei genitori e degli allievi musulmani), in quanto fenomeno relativamente nuovo nelle scuole, è oggetto di un'attenzione crescente nell'opinione pubblica<sup>109</sup>. Secondo un rappresentante del Dipartimento dell'educazione del Cantone di Berna, questo effetto è rafforzato dal fatto che la questione musulmana è inevitabilmente legata a quella dell'integrazione. Si tratta di un tema scottante che non tocca, ad esempio, i testimoni di Geova (o le Chiese cristiane libere) per i quali non sussiste l'esigenza di integrazione e i rappresentanti di queste religioni sono considerati diversi, ma non estranei.

Il tema della religione a scuola è da tempo oggetto di attenzione sul piano politico e amministrativo. Molti dei dipartimenti cantonali dell'educazione interrogati nel quadro delle rilevazioni condotte internamente dalla Confederazione hanno indicato che esistono direttive da consultare in caso di conflitti d'interesse tra scuola, genitori e allievi<sup>110</sup>. Queste direttive cantonali hanno lo scopo di aiutare le scuole e gli insegnanti ad applicare il diritto costituzionale e cantonale in modo equo e oggettivo. Oltre a riportare le norme costituzionali e le disposizioni cantonali del diritto scolastico, contengono istruzioni destinate alle autorità scolastiche e descrivono la prassi seguita dai Cantoni in casi concreti.

15 di queste direttive trattano questioni legate specificamente ai musulmani e all'Islam. I temi trattati sono i seguenti:

- feste religiose e dispense (13 Cantoni)
- abbigliamento, velo e simboli religiosi (13 Cantoni)
- lezioni di nuoto e di educazione fisica, dispense (12 Cantoni)
- manifestazioni scolastiche (legate alla tradizione cristiana), gite, campi (12 Cantoni)
- contenuti dell'insegnamento e dispense (6 Cantoni)

Nelle prossime pagine analizzeremo l'importanza di questi ambiti potenzialmente conflittuali nelle scuole e le possibilità di conciliare religione, diritto e cultura scolastica.

109 La Confederazione si basa sui risultati di inchieste scritte condotte presso dipartimenti cantonali dell'educazione e associazioni di docenti. Sono inoltre state realizzate interviste dettagliate con esperti che operano nel settore della scuola, della formazione e della migrazione.

110 Attualmente 17 Cantoni hanno adottato direttive sul modo di affrontare la religione a scuola. La maggior parte di questi documenti proviene dalla Svizzera tedesca, ma anche Vaud e i Cantoni plurilingui di Friburgo e dei Grigioni dispongono di direttive di questo tipo. Si tratta di schede informative e opuscoli che presentano tutti una struttura analoga: definiscono il quadro giuridico fondandosi sulla Costituzione e sulle leggi scolastiche cantonali, analizzano le motivazioni culturali e religiose alla base delle richieste avanzate nelle scuole e formulano raccomandazioni sul modo di gestire eventuali conflitti nei diversi ambiti. Queste direttive sono presentate in una guida disponibile online sul server svizzero dei documenti in materia di educazione educa.ch, i cui contenuti sono curati dal Segretariato generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). La guida spiega anche i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e riporta sintesi di DTF importanti. È disponibile all'indirizzo [http://guides.educa.ch/sites/default/files/glaubensfreiheit\\_i\\_0.pdf](http://guides.educa.ch/sites/default/files/glaubensfreiheit_i_0.pdf).



### *Esperienze e opzioni di intervento*

In linea di principio le richieste dei musulmani praticanti dettate da motivi *religiosi* non pongono problemi particolari rispetto a quelle di altre comunità religiose. La maggior parte dei dipartimenti dell'educazione intervistati dichiarano di essere a conoscenza di richieste specificamente musulmane, ma che queste non sono più numerose rispetto a quelle di altre comunità religiose. Questo punto di vista è condiviso da quasi tutte le associazioni di docenti cantonali, che non considerano particolarmente problematiche le richieste di carattere religioso avanzate da allievi musulmani (rispetto a quelle di altre confessioni). Ciò è in parte dovuto al fatto che la popolazione musulmana residente in Svizzera è in maggioranza laica, vale a dire che non è osservante o considera la pratica della fede una questione privata. Inoltre solo un'infima parte della minoranza musulmana può essere definita rigorosamente osservante, per cui nel quotidiano le scuole non sono confrontate con conflitti direttamente legati a una rigida interpretazione dell'Islam. Si rileva infine che anche i cristiani e i membri di altre comunità religiose avanzano richieste per motivi di fede, alcune delle quali si differenziano solo marginalmente da quelle dei musulmani<sup>111</sup>.

In generale – a prescindere dalla religione e dalla confessione – si presta molta attenzione al fatto che le richieste particolari espresse da persone di confessioni diverse non pregiudichino il senso di appartenenza degli allievi alla classe né il normale funzionamento della scuola. In linea di massima, le richieste dei musulmani vengono quindi accolte soltanto se sono compatibili con questi due requisiti. Il desiderio di un alunno di partecipare a feste importanti della propria comunità religiosa tocca invece l'essenza stessa della libertà di credo. In questo caso, i genitori o i rappresentanti legali possono avvalersi dei cosiddetti giorni *joker* concessi in numerosi Cantoni oppure presentare con debito anticipo una richiesta di dispensa all'autorità designata dal diritto cantonale (commissione scolastica, direzione della scuola o insegnante)<sup>112</sup>.

Per quanto riguarda la considerazione di richieste di ordine religioso, le autorità scolastiche e i dipartimenti dell'educazione consultati dichiarano di privilegiare l'esame caso per caso. Questa strategia è applicata per le lezioni di nuoto o il pernottamento fuori casa durante i campi scolastici. In generale, se genitori musulmani molto osservanti insistono affinché maschi e femmine siano separati o auspicano che i propri figli (in particolare le figlie) siano dispensati sistematicamente da questo tipo di attività, le autorità cercano innanzitutto il dialogo. Anziché accogliere subito la richiesta o obbligare gli allievi a partecipare, tentano perlopiù di trovare un compromesso e di definire condizioni quadro adeguate. La dispensa è concessa soltanto dopo che sono state valutate tutte le opzioni e se risulta impossibile rispondere alle richieste per motivi infrastrutturali. Il pragmatismo e il dialogo permettono solitamente di trovare una soluzione consensuale. Lo si riscontra, ad esempio, per le lezioni di ginnastica, che possono risultare faticose per i musulmani che seguono il ramadan. In questo caso, le dispense vengono accordate oppure si cerca di spostare la lezione a un orario più confacente. Altri aspetti sensibili, come il rispetto dei

111 Alcuni dipartimenti dell'educazione e associazioni di docenti hanno menzionato in particolare le Chiese libere cristiane.

112 Al riguardo è opportuno fissare dei limiti, ad esempio quando una richiesta viene presentata troppo tardi o è del tutto sproporzionata rispetto alle necessità religiose dell'allievo.

precetti alimentari musulmani, non costituiscono un problema per i rispondenti che li danno ormai per scontati.

A fronte di ciò i rispondenti hanno rilevato a più riprese che i conflitti d'interesse con allievi e genitori musulmani con un background migratorio sono riconducibili solo in parte, o non lo sono affatto, all'appartenenza religiosa. Alla stregua di molte altre autorità intervistate, il Dipartimento dell'educazione del Cantone di Berna ritiene che occorra distinguere maggiormente tra religione e cultura. A suo avviso, determinate esigenze possono essere capite soltanto se si considera il background culturale delle famiglie immigrate. È importante, ad esempio, tenere conto della visione patriarcale che prevale in molti Paesi e che favorisce l'insorgere di determinati problemi, non solo per gli allievi musulmani, ma anche per le insegnanti<sup>113</sup>. Nello stesso ordine d'idee, il fatto che una ragazza chieda di essere dispensata dalle lezioni di nuoto può non essere dovuto a motivi religiosi, bensì a un senso del pudore proprio del suo ambiente. Lo stesso vale per la questione molto controversa del velo: una ragazza musulmana che porta il velo non lo fa necessariamente per convinzione religiosa, ma perché fa parte della sua identità culturale, o perché i suoi genitori glielo impongono. In casi come questi, in cui la parità tra donna e uomo è minacciata, oppure nei casi in cui è palese che genitori provenienti da una cultura patriarcale trascurano l'istruzione delle figlie, gli insegnanti devono dar prova di particolare tatto e seguire una linea molto chiara<sup>114</sup>.

La maggior parte degli organismi intervistati si sono detti contrari a una «cultura del divieto» e hanno dichiarato di privilegiare un approccio improntato al pragmatismo, alla tolleranza e al principio d'integrazione per superare eventuali difficoltà. Rifacendosi al principio *del promuovere e dell'esigere* su cui si basa la politica integrativa, molti dipartimenti cantonali dell'educazione e molte associazioni di docenti hanno attirato l'attenzione sulle misure poste in essere per migliorare l'integrazione dei migranti (musulmani). In questo contesto, sono fondamentali l'insegnamento precoce di una lingua nazionale (anche ai genitori o a chi ne fa le veci) e il ricorso alle diverse offerte di consulenza e mediazione dei servizi preposti alla formazione e all'integrazione, compresi l'interpretariato e la mediazione interculturale<sup>115</sup>.

## **Riepilogo**

*Le scuole dispongono di meccanismi di comprovata efficacia per risolvere i conflitti concernenti la religiosità e le differenze religiose. In genere, il pragmatismo e la disponibilità al dialogo permettono di trovare soluzioni condivisibili da tutti, anche nel caso delle richieste avanzate dai musulmani, che peraltro non sono frequenti. Gli organismi consultati ritengono che sia poco costruttivo focalizzarsi sulle esigenze specifiche dei musulmani, imporre divieti o applicare direttive rigide. L'esperienza evidenzia peraltro la necessità di dissociare il tema della religione da*

113 A questa conclusione è giunto lo studio citato nel capitolo precedente sulla popolazione musulmana nel Cantone di Zurigo (sottostudio Formazione). Durante la loro carriera, quasi tutte le insegnanti avrebbero vissuto esperienze, soprattutto la prima, (molto) spiacevoli.

114 Anche questa constatazione risulta dal sottostudio Formazione. Cfr. le considerazioni sul velo al capitolo 5.4.

115 Oggi esistono modelli di promozione scolastica in tutta la Svizzera. Ne fanno parte i corsi intensivi di lingua per bambini in età prescolare o che frequentano la scuola dell'obbligo, dispensati da insegnanti che hanno seguito una formazione ad hoc (Deutsch als Zweitsprache / Français langue seconde). Inoltre si attribuisce sempre più importanza allo sport in quanto strumento di integrazione sociale.

*quello dell'integrazione, contrariamente a quanto succede in ambito mediatico e politico. È fondamentale un approccio differenziato, che tenga conto anche del contesto migratorio di molti allievi musulmani e che li consideri parte del pluralismo culturale. In conclusione, si può affermare che la strategia pragmatica adottata dalle autorità preposte all'educazione e alla formazione e dalle associazioni di docenti per affrontare la diversità religiosa e culturale è globalmente efficace.*

#### **4.3.4 Mercato del lavoro**

Sebbene non manchino studi e dati sull'integrazione nel mercato del lavoro degli stranieri di diverse nazionalità<sup>116</sup>, si sa poco sulla situazione dei musulmani, le loro esigenze ed esperienze<sup>117</sup>. Le seguenti considerazioni vanno quindi intese soprattutto nel senso di un incentivo a confrontarsi più a fondo con la diversità religiosa e culturale sul mercato del lavoro. Nel suo rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, il Consiglio federale ha ribadito l'importanza centrale della formazione e del lavoro ai fini dell'integrazione degli stranieri<sup>118</sup>. Tenuto conto, non da ultimo, della crescente immigrazione di manodopera di fede musulmana che arriva in Svizzera grazie alla libera circolazione in vigore con l'UE, è auspicabile raccogliere ulteriori informazioni sulla situazione specifica di queste persone.

#### ***Situazione giuridica e strumenti***

Dal punto di vista giuridico, nelle questioni riguardanti la religione sul posto di lavoro si tratta spesso di evitare la discriminazione. Lo Stato deve fondare i propri rapporti di lavoro sui diritti fondamentali, segnatamente l'uguaglianza giuridica e il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.) come pure la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.). A tenore dell'articolo 35 capoverso 2 Cost. chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli. Benché questi diritti non trovino applicazione diretta nei rapporti (di lavoro) tra privati, le autorità e i tribunali devono provvedere affinché siano realizzati anche in

116 Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) hanno pubblicato nel 2011 uno studio, non disponibile in italiano, sulla lotta alla discriminazione nell'ambito del reclutamento di personale in cui si analizzano le misure adottate su base volontaria dai datori di lavoro svizzeri per combattere il fenomeno, in particolare in relazione all'accesso all'impiego. Lo studio si concentra sulle discriminazioni in base all'origine etnica, al background migratorio, alla disabilità e al sesso e sulle rispettive contromisure. La dimensione dell'appartenenza religiosa non è per contro trattata in modo esplicito. Lo studio non contiene articoli sull'islam, segnatamente sui musulmani. Cfr. Servizio per la lotta al razzismo, Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung, Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz, Berna 2011 <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00212/index.html?lang=fr>.

117 Finora l'influsso diretto dell'appartenenza religiosa sull'integrazione nel mercato del lavoro è stato analizzato solo in casi isolati. Ciò è imputabile in primo luogo al fatto che raramente si può disporre di dati sul mercato del lavoro correlati ai dati sull'appartenenza religiosa. Inoltre, non è chiaro in che misura l'appartenenza religiosa possa essere analizzata a prescindere dalla (possibile) appartenenza a un'altra cultura. D'altro canto, sarebbe opportuno sapere in che misura l'appartenenza religiosa è visibile anche dall'esterno e rilevante sul piano pratico per la situazione professionale. Viste queste problematiche di natura teorico-metodologica, si capisce come mai le autorità tendano alla prudenza davanti agli studi sui nessi tra appartenenza religiosa e mercato del lavoro. Dato il caso, analisi lacunose potrebbero addirittura compromettere l'obiettivo di eliminare le discriminazioni.

118 Cfr. capitolo 6.1 Politica d'integrazione.

questo ambito (art. 35 cpv. 3 Cost.). In concreto, ciò significa che le norme di protezione di diritto privato, segnatamente il principio della buona fede (art. 2 CC), la protezione di diritto civile della personalità (art. 28 segg. CC, art. 328 e 336 CO) e il divieto di contratti inammissibili, contrari all'ordine pubblico o ai buoni costumi (art. 19 e 20 CO) devono essere interpretati in conformità con i diritti fondamentali. L'articolo 328 capoverso 2 CO impone al datore di lavoro di prendere i provvedimenti realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni dell'azienda o dell'economia domestica, che l'esperienza ha dimostrato necessari per la tutela della vita, della salute e dell'integrità personale del lavoratore, per quanto il singolo rapporto di lavoro e la natura del lavoro consentano equamente di pretenderlo. L'integrità personale include anche la protezione dei dipendenti contro la discriminazione a causa della razza, della lingua, della posizione sociale, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche.

Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono che queste norme di protezione, completate dalla norma penale contro il razzismo (art. 261<sup>bis</sup> CP) e da alcune altre di diritto internazionale siano sufficienti. Non sono stati depositati interventi parlamentari per una legge più esaustiva contro la discriminazione<sup>119</sup>. Alla stregua dei diritti fondamentali, che impongono una ponderazione tra interessi pubblici e diritti individuali alla protezione, bisogna definire anche i diritti della personalità dei lavoratori nell'ambito dell'intero rapporto di lavoro. Nel singolo caso è quindi possibile che chi è chiamato ad applicare il diritto e i tribunali si debbano confrontare con questioni difficili, quando si tratta ad esempio di conciliare il diritto dei dipendenti a praticare liberamente il proprio credo con l'interesse legittimo del datore di lavoro a una gestione aziendale ben organizzata, efficace e orientata alle esigenze dei clienti.

### *Contestualizzazione*

Uno studio pubblicato nel 2011 ha cercato di fare il punto sulle conoscenze e la ricerca sul tema dei musulmani nel mercato svizzero del lavoro<sup>120</sup>. L'interazione tra appartenenza religiosa e probabilità occupazionali è stata analizzata sulla base dei dati del censimento federale del 2000, isolando il criterio dell'appartenenza religiosa da tutti gli altri, ad esempio dalla formazione o dalla padronanza di una lingua nazionale. Questo ha permesso di evidenziare una «doppia discriminazione» dei migranti musulmani in Svizzera: gli immigrati provenienti da Paesi islamici non sono svantaggiati solo per la loro origine ma soprattutto per la loro appartenenza religiosa. Questo fenomeno riguarda anche la seconda generazione e, in particolare, le donne. In generale i musulmani in Svizzera sono confrontati con un rischio di inoccupazione nettamente maggiore rispetto ai migranti non musulmani<sup>121</sup>.

119 Cfr. rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, pag. 49.

120 Si tratta di una dissertazione di scienze economiche presentata all'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement di Ginevra. Un riassunto dei principali risultati della ricerca è contenuto nel bollettino della Commissione federale contro il razzismo, Ostilità verso i musulmani (Tangram 25), Berna 2010.

121 Uno studio dell'Università di Basilea cofinanziato dalla CFR ha analizzato nel 2012 la situazione sul mercato svizzero del lavoro delle persone altamente qualificate con un retroterra migratorio. Lo studio rileva in particolare che queste persone sono penalizzate nell'ambito della ricerca di un impiego e che esercitano attività per le quali sono sovraqualificate. Particolarmente esposte a questa forma di discriminazione sono le persone in cerca di un impiego provenienti dalla Turchia e dall'Europa sud-orientale (nello specifico dai Balcani occidentali), ossia da Paesi in parte o quasi

I risultati dello studio sono interessanti nella misura in cui il censimento della popolazione è una delle poche fonti di dati che contiene al contempo informazioni sull'appartenenza religiosa e sulla posizione sul mercato del lavoro. Le conclusioni devono tuttavia essere relativizzate: benché permetta di verificare molti fattori, l'interpretazione di questi risultati non può tenere conto di tutti quelli rilevanti nell'ottica del mercato del lavoro. Inoltre, le differenze nell'integrazione nel mercato del lavoro non possono essere attribuite unilateralmente al comportamento del datore di lavoro (ad es. comportamento discriminatorio in materia di assunzione). Più importanti degli studi sull'estensione della discriminazione nel mercato del lavoro sono le conoscenze pratiche sugli svantaggi subiti dalle persone di fede musulmana nel mercato del lavoro a causa della visibilità della loro appartenenza religiosa o sull'inconciliabilità tra l'esercizio della pratica religiosa e le esigenze del mercato del lavoro.

Nella percezione pubblica, la «questione del velo» è più sentita che non la discriminazione (ipotetica) delle persone di fede musulmana nella ricerca di un impiego. Il tema ha sollevato discussioni in diversi Paesi europei. In Svizzera la questione è diventata d'attualità per la prima volta nel 1996 con il caso di Ginevra<sup>127</sup>. Nel 2010 l'amministrazione della Città di Berna è stata confrontata con la richiesta di un'apprendista musulmana di indossare il velo sul posto di lavoro. Il Municipio si è opposto a norme vincolanti in materia di abbigliamento, preferendo una valutazione di caso in caso, ma ha vietato esplicitamente il velo integrale con dissimulazione del viso. La ragazza è stata infine autorizzata a indossare il velo sul posto di lavoro.

Anche nell'economia privata si sono verificati conflitti analoghi. Emblematico è il caso che nel 2004 ha riguardato la grande catena di distribuzione Migros: una giovane musulmana che da diversi anni lavorava in una filiale espresse il desiderio di indossare un velo durante il lavoro. La Federazione delle cooperative Migros (FCM) cercò di trovare una soluzione unica e vincolante per tutti i collaboratori. Il capo del personale respinse l'idea di un divieto ma, temendo discriminazioni da parte dei clienti, consigliò al personale a contatto con la clientela di non coprirsi il capo. Infine, il CEO di Migros si espresse a favore di soluzioni individuali. La Coop, il cui CEO di allora si vide costretto a prendere posizione sull'onda delle discussioni, si appellò alle prescrizioni sull'abbigliamento valide per tutto il personale e si oppose al velo sul posto di lavoro. Finora in Svizzera non esiste un ordinamento unitario sull'uso del velo (e altri simboli religiosi) sul posto di lavoro e non è atteso nemmeno nel prossimo futuro.

Negli uffici pubblici di collocamento i problemi di integrazione delle persone con background migratorio alla ricerca di un impiego sono un tema importante. I consulenti degli uffici regionali di collocamento (URC) vantano una solida esperienza e sanno come facilitare l'integrazione nel mercato del lavoro di persone di altre culture, ma non ritengono che l'appartenenza religiosa costituisca a titolo prioritario un ostacolo specifico. Secondo le informazioni degli URC, eventuali problemi concreti legati alla pratica di una religione possono di solito essere risolti individualmente durante la consulenza ordinaria per il collocamento offerta alle persone in cerca di un impiego. L'origine nazionale e le differenze culturali in generale sono considerati ostacoli molto più importanti. Determinate pratiche religiose sono quindi solo un

esclusivamente islamici. Cfr. Ganga Jey Aratnam, *Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund*, Basilea 2012. [http://www.unibas.ch/doc/-doc\\_download.cfm?uuid=28F7032699BA601B81F4765CA100D7A9&&IRACER\\_AUTOLINK&&](http://www.unibas.ch/doc/-doc_download.cfm?uuid=28F7032699BA601B81F4765CA100D7A9&&IRACER_AUTOLINK&&). 122 Cfr. dettagli capitolo 4.3.3.

elemento tra molti altri. Dal punto di vista pratico, non è chiaro in quale misura ulteriori conoscenze sugli ostacoli specifici che incontrano le persone musulmane in cerca di un impiego ne migliorerebbero il collocamento.

### **Riepilogo**

*Il tema dei musulmani sul mercato del lavoro viene di solito percepito quando entra in gioco la visibilità dei simboli religiosi nella quotidianità. Prioritaria è la questione dell'uso del velo sul posto di lavoro, più rara quella del velo integrale (poiché praticamente inesistente). In generale, il dibattito ruota quindi attorno alle sfide che le persone di fede musulmana pongono al mercato svizzero del lavoro, una discussione che a tratti si trasforma in un dibattito di principio sulle loro capacità di integrazione. Spesso ci si dimentica tuttavia che buona parte dei lavoratori musulmani ha la cittadinanza svizzera. Viceversa, ci si chiede raramente quali sono le esigenze specifiche dei musulmani svizzeri in ambito professionale, quali sono concretamente le loro esperienze quotidiane e quali potenziali di miglioramento intravedono. Occorre inoltre chiedersi in che misura i conflitti sono imputabili all'appartenenza religiosa o piuttosto al retroterra migratorio e alle diversità linguistiche o culturali.*

### **4.3.5 Esecuzione delle pene**

La crescente diversificazione sociale e religiosa della società svizzera si ripercuote anche sull'esecuzione delle pene, visto in particolare che in uno spazio ristretto si incontrano persone di appartenenza etnica, culturale e religiosa diversa. Ciò pone nuove esigenze alla realtà quotidiana del carcere e comporta sfide diverse e sconosciute per le autorità svizzere incaricate dell'esecuzione delle pene. Come si può tenere conto adeguatamente delle esigenze religiose dei detenuti non cristiani e quali presupposti istituzionali bisogna creare? Quali esigenze specifiche pongono i detenuti di fede musulmana agli operatori degli istituti di pena?

### **Situazione giuridica e strumenti**

Il diritto fondamentale della libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.) vale anche nell'esecuzione delle pene. Ai detenuti credenti va concessa, nei limiti imposti da una detenzione ordinata e sicura, la possibilità di praticare il proprio credo. In una decisione del 1987 il Tribunale federale ha dichiarato che la direzione di un carcere deve impegnarsi per garantire a tutti i detenuti una pratica religiosa nelle migliori condizioni possibili. Nel caso concreto il Tribunale federale aveva esaminato una decisione della direzione del carcere di Regensdorf (ZH), che aveva respinto la domanda di diciannove detenuti musulmani di organizzare la preghiera del venerdì all'interno del carcere. Il Tribunale federale ha ritenuto che la decisione costituisse una limitazione illecita della libertà di religione e una violazione della parità di trattamento poiché ai membri della Chiesa cattolica cristiana svizzera era concesso di seguire la messa in prigione. Il Tribunale federale ha inoltre fatto valere l'esigenza di ammettere almeno una celebrazione comune, sebbene i musulmani appartengano a orientamenti diversi<sup>123</sup>. I costi per la funzione sono a carico dell'istituto di pena che tuttavia ha il diritto di rifiutare gli addetti al culto e gli

123 DTF 113 Ia 304 segg.

accompagnatori spirituali che potrebbero compromettere la sicurezza e l'ordine all'interno del carcere.

### *Contestualizzazione*

Negli ultimi anni anche i media e la politica si sono occupati del tema dei musulmani in esecuzione di pena. Sovente questo interesse è legato al potenziale violento ascritto all'Islam che si rifletterebbe nella maggiore presenza di detenuti musulmani negli istituti di pena rispetto alla popolazione complessiva. Questo fatto è avvalorato dalle cifre: la maggior parte degli stranieri e delle persone con background migratorio in carcere proviene infatti dall'area araba e dalla Cisgiordania, ossia da regioni islamiche (seppur in misura diversa). Tuttavia, molti di loro sono cristiani, non musulmani. Ciò dimostra quanto sia problematico evidenziare la difficoltà di porre in relazione religione, regione di origine e criminalità.

Generalizzare la correlazione tra appartenenza religiosa (in particolare all'Islam) e criminalità è inopportuno per diverse ragioni. Negli istituti di pena si osserva, oltre a una percentuale generalmente alta di stranieri, una marcata diversità tra etnie e nazionalità islamiche che presentano tra l'altro retroterra culturali molto diversi. Bisogna considerare anche altri fattori d'influsso come l'età, il contesto sociale, la situazione economica o il livello di formazione degli autori di reati<sup>124</sup>. Come per i fedeli di altre religioni, non esiste un profilo unico o addirittura criminogeno per i detenuti musulmani che possa essere collegato all'appartenenza religiosa. Anche in relazione ai problemi nell'esecuzione delle pene che riguardano soprattutto i detenuti stranieri, e quindi molti islamici, bisogna tenere conto della molteplicità dei possibili fattori di influsso. A titolo di esempio, si possono citare le difficoltà di adattamento più frequenti, il maggiore coinvolgimento in infrazioni alle norme e in conflitti violenti con altri detenuti e con il personale<sup>125</sup>. Qui bisogna precisare prima di tutto che molto spesso gli stranieri che arrivano in Svizzera al solo scopo di delinquere, che non hanno nessun rapporto con la Svizzera e che devono lasciare il Paese dopo aver scontato la pena, sono quelli che pongono i maggiori problemi di sicurezza negli istituti di pena<sup>126</sup>. Non si può quindi parlare di un problema prettamente musulmano.

Visto l'aumento del numero di musulmani in esecuzione di pena si discute molto sia a livello nazionale che internazionale della loro possibile radicalizzazione nelle carceri<sup>127</sup>. Emblematico in questo senso è il dibattito sull'eventualità che gli istituti di pena facciano ricorso a imam: mentre gli oppositori temono che le guide spirituali possano fare propaganda islamista, i sostenitori si appellano alla parità di trattamen-

124 La criminologa Joëlle Vuille, ricercatrice dell'Istituto di criminologia e diritto penale dell'Università di Losanna e membro del Programma nazionale di ricerca «Comunità religiose, Stato e società» (PNR 58) mette in discussione il nesso tra fede musulmana e tendenze criminali. Ritiene piuttosto che i musulmani siano sovrarappresentati poiché corrispondono al «profilo sociologico attuale del criminale: giovani uomini con un basso livello di istruzione». Questa è una conseguenza degli attuali flussi migratori. Cfr. Fondo nazionale svizzero, *Religion in Schweizer Gefängnissen: Gewandelte Gefängnisseelsorge und neue religiöse Akteure* (NFP 58 Themenheft II), Belp 2011.

125 Philipp Maier, *Muslimen im Strafvollzug – Glaubenszugehörigkeit der Gefangenen als taugliches Kriterium zur Analyse und Bewältigung von Problemen im Strafvollzug*, in: René Pahud de Mortanges, Erwin Tanner (Ed.), *Muslimen und Schweizerische Rechtsordnung*, Friburgo 2002, pag. 309-322.

126 Ebd., pag. 316.

127 Finora in Svizzera non sono disponibili informazioni attendibili in merito.

to tra le religioni sancite dalla Costituzione e alle capacità degli imam di promuovere l'integrazione e risolvere i conflitti<sup>128</sup>.

Nella realtà carceraria svizzera sono già molti gli istituti che hanno maturato esperienze con rappresentanti del credo islamico. Gli istituti più piccoli lavorano ancora quasi esclusivamente con addetti al culto cristiani, ma molti istituti di medie e soprattutto di grandi dimensioni chiedono regolarmente l'intervento di guide spirituali islamiche per soddisfare le esigenze dei detenuti musulmani (ad es. la preghiera del venerdì). A differenza delle guide spirituali cristiane, quelle islamiche – imam, guide spirituali o mediatori – operano di solito a titolo gratuito e devono attenersi alle disposizioni in vigore per i visitatori. I singoli istituti, come Pöschwies (ZH) o Thorberg (BE), hanno lanciato progetti pilota che includono l'assunzione di imam quali guide spirituali.

Negli ultimi decenni il forte incremento delle persone di fede musulmana in Svizzera ha cambiato le esigenze infrastrutturali e di organico nell'ambito dell'esecuzione delle pene. Attualmente non ci sono strategie d'intervento unitarie né direttive amministrative. Le normative cantonali sulla libertà di credo e di coscienza in carcere sono estremamente eterogenee. Gli istituti di pena tengono conto delle richieste religiose a seconda del loro mandato e dell'appartenenza religioso-culturale dei detenuti. I piccoli istituti intervengono di caso in caso, mentre l'offerta religiosa di quelli più grandi è più istituzionalizzata.

Nonostante queste differenze, il rapporto cercherà qui di seguito di tracciare un quadro il più concreto possibile delle principali sfide che riguardano la realtà carceraria dei detenuti musulmani. Un'attenzione particolare è riservata alla questione degli imam, poiché illustra bene le attuali tensioni nella gestione dei detenuti musulmani<sup>129</sup>.

128 L'inclusione strutturale dell'Islam nella quotidianità carceraria è oggetto di discussioni controverse anche all'estero. Se in Francia, temendo una radicalizzazione dei detenuti musulmani, le carceri assumono imam con grande reticenza e le possibilità di praticare il culto per i musulmani in generale sono molto limitate, in Gran Bretagna dall'inizio degli anni 1990 si sviluppano programmi volti a garantire la parità di trattamento tra le religioni nell'ambito dell'esecuzione delle pene. In questo contesto si attribuisce maggiore importanza all'assistenza fornita dagli imam che non in Francia. Benché la percentuale di detenuti musulmani nelle carceri francesi si attesti al 70 per cento, gli imam continuano ad essere considerati tendenzialmente dei fomentatori più che delle guide spirituali. In Germania, dove circa un quarto dei detenuti è di fede musulmana, ogni detenuto ha diritto all'assistenza di una guida spirituale della propria comunità religiosa. Inoltre, le direzioni delle carceri provvedono affinché i membri delle diverse confessioni possano partecipare alla messa e ad altri eventi religiosi. In questo senso Germania e Gran Bretagna sfruttano il potenziale di mediazione degli imam, badando tuttavia che questi ultimi siano ben integrati socialmente e non propaghino idee fondamentaliste. L'esperienza conferma del resto che, di solito, non sono gli imam impegnati come guide spirituali a radicalizzare i detenuti ma piuttosto i predicatori autoproclamatisi, anch'essi in carcere.

129 Le spiegazioni seguenti sono orientate alla pratica e si fondano in buona parte sulle inchieste di diversi istituti di esecuzione delle pene come pure su uno studio pubblicato nel 2008 sul carcere zurighese di Pöschwies. Pöschwies può essere considerato rappresentativo nella misura in cui è quello con il maggior numero di detenuti in Svizzera e presenta una percentuale di stranieri sul totale di detenuti che rispecchia le stime correnti. Inoltre, ospita delinquenti che scontano sia pene relativamente brevi che pene più lunghe o l'ergastolo. Come rilevano gli autori dello studio, Pöschwies assume in un certo senso il ruolo di pioniere per quanto riguarda gli adeguamenti strutturali per i detenuti musulmani. Cfr. Jérôme Endrass, Arja Laubaucher, Frank Urbaniok e Astrid Rossegger, Teilstudie Straf- und Massnahmenvollzug, in: Università di Zurigo 2008, pag. 131-161.



## *Esperienze e opzioni di intervento*

La pratica del culto durante l'esecuzione della pena non è solo un'esigenza dei musulmani. Da uno studio condotto sul carcere giudiziario di Pöschwies risulta che l'80 per cento dei detenuti (presumibilmente) cristiani e il 95 per cento di quelli (presumibilmente) musulmani ritengono importante l'esercizio della religione all'interno delle mura del carcere. Il motivo di questo forte attaccamento alla fede potrebbe essere ricercato nel fatto che internati e detenuti che scontano pene lunghe hanno un bisogno maggiore di assistenza spirituale e si confrontano di più con le tematiche religiose<sup>130</sup>. Accanto a questo bisogno universale di religiosità nell'esecuzione della pena, esiste tutta una serie di aspetti cui i musulmani (praticanti) attribuiscono particolare importanza. I detenuti musulmani si sentono limitati nella pratica del culto dalla situazione di detenzione soprattutto per quanto riguarda la preghiera, l'alimentazione, il Ramadan, l'assistenza religiosa e psichica, le festività e le ricorrenze.

Gli istituti di pena interpellati (tra cui sette penitenziari chiusi, quattro centri di espulsione e 16 carceri) hanno affermato di tenere ampiamente conto delle esigenze specifiche<sup>131</sup>. Per appurare se le richieste sono giustificate nell'ottica religiosa o no, si rivolgono a esperti quali ad esempio gli imam – una prassi non scontata nel confronto europeo. Se insorgono difficoltà, non sono solitamente imputabili a un rifiuto di principio da parte della direzione del carcere delle richieste presentate dai detenuti musulmani, ma piuttosto a lacune strutturali o carenze di personale<sup>132</sup>. L'esperienza del penitenziario di Pöschwies mostra che gli imam riescono spesso a risolvere i problemi pratici legati al credo – ciò è un aspetto importante del loro operato nell'esecuzione delle pene. Possono ovviare alle insicurezze dei detenuti musulmani derivanti da una scarsa conoscenza dei precetti della propria religione. I detenuti non sanno ad esempio distinguere i precetti specifici della loro cultura e tradizione da quelli effettivamente imposti dalla religione. In questo caso, i chiarimenti forniti dagli imam permettono ai detenuti di conciliare la realtà carceraria con i doveri religiosi. Una buona cooperazione tra gli imam e la direzione dell'istituto permette

130 Come il prete protestante del carcere di Pöschwies ha dichiarato alla *Neue Zürcher Zeitung*, sono soprattutto i detenuti condannati a lunghe pene che fanno introspezione e si confrontano intensamente con la questione della colpa. In questo contesto gli interrogativi spirituali sono importanti per riuscire a trovare la pace con se stessi. La guida spirituale mette a disposizione le proprie competenze teologiche, psicologiche, filosofiche, pedagogiche e culturali affinché il delinquente possa elaborare la propria colpa nei confronti della vittima, della società e di se stesso nella consapevolezza di un possibile perdono da parte di Dio. Cfr. *Neue Zürcher Zeitung* del 29 dicembre 2011: [http://www.nzz.ch/-nachrichten/zuersch/stadt\\_und\\_region/zuersch-gefaengnisseeorger-wehrensich-1.13967333](http://www.nzz.ch/-nachrichten/zuersch/stadt_und_region/zuersch-gefaengnisseeorger-wehrensich-1.13967333).

131 Questa affermazione rispecchia i risultati di uno studio sulla religione nelle carceri svizzere condotto nell'ambito del PNR 58. Il gruppo di ricerca ritiene che la direzione del penitenziario sia in linea di massima più sensibile di altre alle tematiche religiose poiché è più esposta all'esigenza di evitare possibili conflitti. Rapporto finale del progetto di ricerca: [http://www.nfp58.ch/files/news/99\\_Schlussbericht\\_Becci\\_fr.pdf](http://www.nfp58.ch/files/news/99_Schlussbericht_Becci_fr.pdf).

132 Lo studio su Pöschwies evidenzia alcune di queste lacune (infra)strutturali. I detenuti musulmani hanno affermato in misura crescente di subire limitazioni nella pratica del culto, sebbene di norma non si tratti di problemi gravi. Ad esempio la domanda per la scuola coranica supera l'offerta. Una parte degli intervistati deplora la scarsità delle razioni durante il Ramadan o la confusione che vige in merito agli orari di preghiera che, a tratti, si sovrappongono a quelli di lavoro. In generale, i detenuti musulmani tracciano un quadro positivo, ritengono che le loro esigenze religiose siano sufficientemente considerate e, così come gli imam, apprezzano la collaborazione costruttiva con la direzione del carcere.

inoltre di prevenire abusi che potrebbero creare tensioni tra i membri di confessioni diverse<sup>133</sup>.

Problematico è il fatto che l'assistenza religiosa non cristiana nelle carceri svizzere non sia istituzionalizzata. Nemmeno Pöschwies prevede standard vincolanti per la formazione e il reclutamento degli imam. Mentre gli operatori religiosi protestanti e cattolici svolgono la loro attività principale con un incarico ciascuno all'80 per cento, i quattro imam se ne dividono uno al 30 per cento. Gli orari di presenza brevi e irregolari delle guide spirituali islamiche si ripercuotono negativamente sulle esigenze dei detenuti musulmani: è praticamente impossibile dar seguito alle richieste di colloqui personali, i tempi di attesa sono lunghi, le guide spirituali cristiane si occupano dei detenuti di tutte le confessioni. Lo studio rileva che, nonostante il coinvolgimento comparativamente elevato degli imam, i detenuti musulmani beneficiano di un'assistenza molto meno intensa rispetto a quelli cristiani. I collaboratori di Pöschwies auspicano una maggiore presenza degli imam al fine di trovare soluzioni congiunte ai problemi<sup>134</sup>. Anche le autorità competenti chiedono standard unitari per le guide spirituali islamiche. Il capo di Stato maggiore responsabile dei penitenziari del Cantone di Zurigo ha dichiarato nel 2010 che non esistevano regolamenti vincolanti e che gli unici criteri in vista dell'assunzione di un imam da parte di un istituto di pena zurighese erano un estratto del casellario giudiziale e il curriculum vitae<sup>135</sup>.

Molti dei problemi che si pongono attualmente nella realtà carceraria non riguardano l'appartenenza religiosa dei detenuti ma piuttosto la situazione detentiva nel suo insieme e il background migratorio dei detenuti. Non è quindi opportuno considerare un problema urgente la pratica del culto in esecuzione di pena. Già nell'ambito di un'inchiesta condotta nel 1998 nel carcere circondariale di Zurigo<sup>136</sup> è emerso che i detenuti indicavano tra i maggiori fattori di stress le difficoltà di comprensione, la diversità di valori e norme, la mancanza di fiducia nelle autorità, malattie psichiche e psicosomatiche, incertezza sul proprio destino e scarsa conoscenza delle strutture statali e giuridiche<sup>137</sup>.

Questi problemi (in parte imputabili al background migratorio) comportano a volte svantaggi tangibili per i detenuti musulmani che non vivono a contatto con la loro confessione. Un rilevamento su vasta scala di tutti i criminali sessuomani o violenti gestiti dall'ufficio per l'esecuzione giudiziaria ha evidenziato che le perizie condotte sugli autori di reati stranieri – e quindi su buona parte dei musulmani – e le misure

133 Lo studio su Pöschwies rileva una tensione latente e un clima diffuso di diffidenza tra le diverse confessioni a causa tra l'altro della scarsa conoscenza e dei pregiudizi. È soprattutto il fatto che le offerte religiose siano molto sollecitate a causa dai precetti dell'Islam per la pratica del culto a suscitare diffidenza tra i non musulmani e a generare disagio tra i detenuti. Questi attriti sono inoltre acuiti dal fatto che nella realtà del carcere i gruppi si formano sovente in base all'appartenenza religiosa e etico-culturale.

134 I preti cattolici sono di parere contrario e definiscono generosa la presenza degli imam a Pöschwies. Tuttavia, condividono la richiesta di garantire una formazione specifica agli imam che operano nelle carceri, non da ultimo ai fini del controllo della qualità per il lavoro svolto e della conformità teologica della formazione di base.

135 Reformierte Presse del 10.09.2010: «Gefängnisseelsorge – ein offenes Ohr auch für Nichtchristen», pag. 7.

136 Cfr. Maier 2002.

137 In riferimento ai risultati della ricerca, anche lo studio su Pöschwies rileva che i musulmani provenienti dalla Cisgiordania hanno un modo diverso di intendere lo Stato, caratterizzato da diffidenza e scarsa accettazione della legittimità del potere statale.

decise sono molto meno numerose rispetto a quelle eseguite per gli altri detenuti. Anche ai detenuti musulmani di Pöschwies viene prescritta una terapia con una frequenza nettamente inferiore rispetto ai non musulmani, sebbene nulla lasci presumere che i disturbi psichiatrici di questo gruppo siano meno frequenti o che il rischio di recidiva sia inferiore. In riferimento all'assistenza per i detenuti stranieri (e musulmani), lo studio su Pöschwies adduce tra le possibili spiegazioni le scarse conoscenze linguistiche che ostacolano o impediscono sin dall'inizio il trattamento psicoterapeutico specifico<sup>138</sup>. Benché siano più che altro speculazioni, queste considerazioni lasciano tuttavia presumere che il sistema svizzero di esecuzione delle pene non si sia ancora completamente adeguato alla realtà culturale e religiosa.

### **Riepilogo**

*In linea di massima si può affermare che nell'esecuzione delle pene i musulmani praticanti non causano più problemi dei fedeli di altre religioni, almeno non per quanto riguarda la richiesta esclusiva di praticare il culto. È tuttavia vero che pongono esigenze specifiche e in parte nuove ai gestori degli istituti di pena svizzeri ed è altrettanto vero che queste esigenze vengono generalmente soddisfatte nel rispetto della parità di trattamento delle religioni. Benché non vi siano procedure unitarie, la maggior parte dei penitenziari svizzeri cerca di trovare soluzioni pragmatiche per garantire la libertà di religione in esecuzione di pena. Vi è tuttavia un potenziale di ottimizzazione in diversi ambiti, soprattutto in termini di strutture e personale. L'assistenza religiosa (costante) è tuttora garantita soprattutto dalla Chiesa cattolica cristiana svizzera. Si fa ricorso a guide spirituali islamiche sporadicamente e nell'ambito di progetti pilota ma non esistono regolamenti vincolanti sulla loro formazione, sui rapporti di impiego o sui campi di attività.*

*Occorre rilevare che le problematiche specifiche dei musulmani nella quotidianità in esecuzione di pena non si limitano alla pratica del culto. L'assistenza ai detenuti musulmani stranieri, soprattutto di lingua madre diversa, non è lacunosa solo per quanto riguarda l'assistenza spirituale ma anche le cure terapeutiche. Queste persone sono inoltre confrontate con l'incomprensione e i pregiudizi degli altri detenuti e del personale carcerario. In merito potrebbe essere utile, oltre che coinvolgere gli imam su vasta scala, anche ricorrere a mediatori interculturali e proporre possibilità di perfezionamento specifiche per il personale carcerario<sup>139</sup>. Gli imam possono agevolare l'integrazione dei detenuti musulmani (stranieri) attraverso la cooperazione con la direzione dell'istituto e le guide spirituali cristiane. Fatti negativi nella realtà carceraria, come la forte presenza di detenuti di fede musulmana, la loro marcata tendenza alla violenza e i conflitti interreligiosi non devono essere associati all'Islam. Pur prestando la dovuta attenzione a fattori di influsso etnico-culturali legati al contesto migratorio e sociale, non si possono risolvere tutti i problemi dell'esecuzione di pena ma quantomeno individuarli e affrontarli.*

138 Uno studio pubblicato nel 2002 sulla situazione dei musulmani in esecuzione di pena ipotizza addirittura una mancanza di interesse da parte degli specialisti e degli operatori sociali a occuparsi dei problemi dei detenuti stranieri. Cfr. Maier 2002, pag. 330.

139 Pöschwies ha già adottato misure: le guide spirituali protestanti vantano una formazione interreligiosa e molti di loro hanno conseguito una formazione postgraduale.

## 5 Tensioni tra visioni contrapposte nell'opinione pubblica

Le tensioni tra visioni contrapposte nell'opinione pubblica sorgono soprattutto quando i membri di comunità religiose vengono associati, a torto o a ragione, all'estremismo – e di riflesso all'intolleranza, la repressione e la violenza – per le loro azioni, le loro dichiarazioni o la particolarità del loro modo di presentarsi in pubblico. Come le ideologie politiche, anche i messaggi religiosi soprattutto se abbinati a una pretesa di universalità e a un atteggiamento ostile nei confronti di tutte le altre convinzioni possono essere terreno fertile per l'estremismo di stampo violento. In questi casi è molto importante individuare i rischi tempestivamente.

Negli ultimi anni il dibattito nei media, nella politica e nell'opinione pubblica è stato caratterizzato soprattutto dai timori che l'Islam potesse minare l'ordinamento giuridico e sociale svizzero. Francis Matthey, ex presidente della Commissione federale della migrazione (CFM), constata che la percezione nell'opinione pubblica ha subito un cambiamento marcato. In Svizzera, i temi legati all'Islam tengono banco da sempre. Si pensi alla questione del velo nei luoghi pubblici, alla dispensa dalle lezioni di nuoto o alla creazione di aree riservate nei cimiteri. Tuttavia, al più tardi dal lancio dell'iniziativa anti-minareti i toni sono cambiati. I musulmani vengono sempre più spesso associati agli eventi del mondo islamico come se approvassero segretamente la pratica delle punizioni corporali previste dall'interpretazione radicale della Sharia in alcuni Paesi, come se fossero (co)responsabili degli attacchi terroristici di alcuni gruppi islamici o come se dovessero giustificarsi per le manifestazioni conservatrici dell'Islam in altri Paesi. «Il musulmano» è diventato una superficie di proiezione per qualsiasi problematica relativa all'Islam e, a torto, per ogni fenomeno specificatamente «islamico» come il fanatismo religioso, l'intolleranza religiosa o la violenza religiosa<sup>140</sup>.

A questo clima generale di sospetto bisogna contrapporre il fatto che in Svizzera l'Islam politico è un fenomeno marginale. Nonostante l'assenza di studi empirici in merito, si può partire dal presupposto che la grande maggioranza dei musulmani che vivono in Svizzera difende una posizione laica, non è ricettiva all'interpretazione estremista dell'Islam e riconosce la democrazia e lo Stato di diritto. Di riflesso, sono controproducenti e sbagliate nella sostanza le polemiche che accusano la maggioranza silenziosa dei musulmani in Svizzera di costituire un fronte di sostegno a un'ideologia pericolosa per l'ordinamento giuridico e sociale in vigore. Ciò non acuisce solo le tensioni tra la società maggioritaria e una minoranza religiosa, ma anzi questa stigmatizzazione può creare gap sociali (praticamente) mai visti prima e, di riflesso, una politicizzazione di una minoranza professionale che si sente emarginata e «bollata». La chiara distinzione tra Islam e islamismo, religione e estremismo può contrastare questi sviluppi<sup>141</sup>.

140 CFM 2010, pag. 4.

141 Il rapporto sull'estremismo pubblicato dal Consiglio federale il 25 agosto 2004 è un documento fondamentale su questo tema. Descrive le diverse forme di estremismo in Svizzera, tra cui quello islamico (violento) e fornisce un'analisi esaustiva della minaccia (a quel momento). [http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/-extremismus\\_rassismus/041201\\_5011\\_d\\_korr.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/-extremismus_rassismus/041201_5011_d_korr.pdf).

## *Situazione giuridica e strumenti*

Strumenti di prevenzione e repressione per lottare contro l'estremismo violento sono contemplati a livello federale dal Codice penale (CP), dalla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)<sup>142</sup> e dal diritto in materia di stranieri. L'articolo 14 LMSI disciplina l'acquisizione da parte degli organi di sicurezza federali e cantonali di informazioni necessarie all'adempimento dei compiti previsti dalla stessa legge. In virtù di questa disposizione, gli organi competenti possono osservare fatti in luoghi pubblici e liberamente accessibili, anche ricorrendo a registrazioni di immagini e suoni. Informazioni relative alle attività politiche e all'esercizio dei diritti inerenti alla libertà d'opinione, d'associazione e di riunione possono essere trattate solo se un indizio fondato permette di sospettare un'organizzazione o le persone che ne fanno parte di servirsi dell'esercizio dei diritti politici per dissimulare la preparazione o l'esecuzione di attività terroristiche o di estremismo violento (art. 3 LMSI).

Alla stessa stregua, nell'ambito del mandato legale, è possibile accertare i movimenti e i contatti delle persone (art. 14 cpv. 2 lett. g LMSI). L'articolo 62 lettera c della legge federale sugli stranieri (LStr)<sup>143</sup> prevede la revoca dei permessi di soggiorno nei casi in cui lo straniero ha violato in modo rilevante o ripetutamente o espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. L'Ufficio federale della migrazione può vietare l'entrata in Svizzera allo straniero che ha violato o espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero (art. 67 cpv. 2 lett. a LStr). L'Ufficio federale di polizia (fedpol) può, previa consultazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), vietare l'entrata in Svizzera a uno straniero o decretarne l'espulsione allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 67 cpv. 4 e art. 68 cpv. 1 LStr). Gli estremisti che istigano pubblicamente a un crimine o alla violenza (art. 259 CP) o che si esprimono in termini razzisti (art. 261<sup>bis</sup> CP) sono perseguibili penalmente. La competenza incombe alle autorità cantonali. I casi che riguardano invece il sostegno o la partecipazione a un'organizzazione estremista e violenta che può essere giudicata criminale in base a atti terroristici o di altra natura (art. 260<sup>ter</sup> CP) sono di competenza delle autorità penali della Confederazione.

## **5.1 Islamismo e (re)islamizzazione**

Islamismo è un termine generico che include tutte le concezioni e le azioni che mirano a istituire, nel nome dell'Islam, un ordine sociale e statale legittimato unicamente dalla religione<sup>144</sup>. Semplificando, indica un'ideologia che crede all'assoluta

142 RS 120

143 RS 142.20

144 L'islamismo moderno è un'ideologia sviluppatasi nel confronto con la concezione occidentale del mondo e si contraddistingue quindi per il mix tra elementi laici del pensiero islamico e elementi ripresi dall'ideologia occidentale. Dal punto di vista ideologico si rifà agli sforzi riformistici panislamisti della seconda metà del XIX secolo; la sua struttura organizzativa richiama quella della Fratellanza musulmana, un movimento fondato in Egitto nel 1928. Tutte le correnti nate in seguito mirano a trasformare i principi dell'Islam in norme vincolanti per l'individuo e per la vita sociale e politica dell'intera società. Religione e Stato non devono più essere separati. L'Islam è ancorato istituzionalmente. Ciò implica il rifiuto dell'orientamento occidentale all'individualità, i diritti dell'uomo, il pluralismo, il secolarismo e la sovranità del popolo. Per maggiori dettagli cfr. <http://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/36339/-islamismus-was-ist-das-ueberhaupt?p=all>.

supremazia dell'Islam e, pertanto, fa pressione per islamizzare il settore pubblico e le strutture legali e statali. Il pensiero e le azioni islamisti sono oggi influenzati prevalentemente dal salafismo, un movimento riformistico purista che considera la prima comunità musulmana della Penisola araba nel VII secolo il modello di pensiero e di vita ideale cui tutti i musulmani dovrebbero attenersi anche oggi. Difende un'interpretazione letterale e antimodernista delle fonti religiose e giuridiche dell'Islam e se ne serve quale base ideologica per giustificare le rivendicazioni politico-sociali<sup>145</sup> che vanno dalla diffusione di modelli di castità attraverso un determinato abbigliamento fino al colpo di Stato violento e al ripristino del califfato e che toccano quindi sia la sfera individuale sia lo Stato nel suo insieme.

Nel complesso, in Svizzera vive un numero relativamente esiguo di islamisti e salafiti, di cui molto pochi possono essere considerati violenti o jihadisti. Secondo le autorità federali le persone che difendono idee islamiste sono poche migliaia, di cui solo un paio di dozzine classificabili come estremisti violenti<sup>146</sup>. Le persone e le associazioni considerate violente, estremiste e potenzialmente pericolose sono tenute sotto sorveglianza in primo luogo dal Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) in collaborazione con i servizi cantonali competenti in materia di sicurezza statale conformemente alle basi giuridiche contemplate dalla LMSI.

In generale occorre precisare che sono soprattutto i giovani ad essere ricettivi alle ideologie estremiste (violente). All'origine della radicalizzazione ci sono svariati motivi che possono solo essere accennati nel presente rapporto. Tra gli elementi detonatori si possono citare, ad esempio, la pressione al rendimento esercitata dalla famiglia o dagli amici. Le ideologie estremiste (violente) che promettono ai loro seguaci uno statuto elitario di giustiziere possono risultare allettanti per i giovani che non riescono a costruirsi una propria rete sociale e rimangono isolati. Quasi fosse un ultimo tentativo disperato di attirare l'attenzione, cercano rifugio in azioni violente o addirittura terroristiche. Questi sviluppi costituiscono tuttavia un'eccezione in termini assoluti. In Svizzera, finora, sono molto rari i casi in cui un giovane ha intrapreso attività jihadiste a seguito delle sue simpatie (ideologiche) per l'islamismo<sup>147</sup>.

L'ideologia islamista non attira solo i migranti musulmani. Anche i giovani non musulmani possono sentirsi attratti dai suoi principi e intravedervi una valida forma di resistenza contro un ordine mondiale globalizzato e materialista che giudicano immorale. Acquisendo progressivamente le idee islamiste, questi individui si convertono all'Islam allo scopo di dimostrare la loro appartenenza e la loro determinazione. La conversione è quindi una tappa di un processo di radicalizzazione verso un Islam estremista (violento). Si tratta sostanzialmente di una conversione politico-

145 Di fatto, esistono anche altre forme di Islam che vogliono attuare in chiave islamica le più svariate ideologie politiche (ad es. comuniste o democratiche) ma hanno poco peso rispetto al predominio del salafismo.

146 Quantificare il numero degli islamisti è difficile per definizione. In Svizzera non è finora mai stato condotto uno studio di tipo quantitativo. In merito allo sviluppo da parte della Confederazione di una strategia di prevenzione efficace sarebbe utile svolgere analisi empiriche su una possibile polarizzazione della società che tengano conto anche delle esperienze e delle ricerche realizzate all'estero.

147 Un caso analogo è quello di M.N., un liceale di Bienne di origini giordane arrestato in Kenya nel maggio 2012, che l'anno prima durante un viaggio nella regione aveva apparentemente allacciato contatti con al-Shabaab, una cellula di Al-Qa'ida attiva in Somalia. A fine 2012 l'Ufficio federale di polizia ha emesso un divieto di entrata pluriennale nei suoi confronti. Comunicato stampa del DFGP: [http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2012/ref\\_2012-12-21.html](http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2012/ref_2012-12-21.html).

attivista<sup>148</sup>. Nella loro percezione, l'ideologia islamista incarna l'ideale della giustizia assoluta e della verità e soddisfa il bisogno di solidarietà con i musulmani, che secondo loro, sono oppressi in tutto il mondo. La biografia e la radicalizzazione di militanti convertiti permettono di affermare che la loro adesione all'estremismo islamico (violento) è avvenuta in parte per caso e che la loro scelta avrebbe potuto cadere nella stessa misura su idee estremiste di destra come di sinistra. Convertiti di questo tipo si trovano di solito nelle comunità salafite, sebbene non tutti i salafiti siano attivisti politici.

Pur ammettendo che autorità religiose, ad esempio imam estremisti (violenti), i cosiddetti «predicatori d'odio», o figure carismatiche possano fungere da catalizzatore per la radicalizzazione dei giovani, ad assumere un ruolo sempre più importante – sia come piattaforma propagandista che come rifugio per reti di cospirazione – è l'islamismo o jihadismo online, transnazionale e collegato da portali specifici. Le simpatie dei giovani per un'interpretazione estremista (violenta) dell'Islam non possono essere analizzate nell'ottica dello Stato nazionale ma devono essere inserite in un contesto globale<sup>149</sup>. Le attività svolte da persone residenti in Svizzera in siti web islamisti e/o jihadisti sono sorvegliate dalle autorità federali competenti nei limiti delle prescrizioni giuridiche vigenti. I reati sono perseguiti penalmente.

Il Consiglio federale sa che gli islamisti sono attivi anche in Svizzera e cercano di imporre opinioni e rivendicazioni. Secondo una valutazione attuale della situazione non vi è tuttavia alcun rischio che queste persone possano influenzare i fondamenti dello Stato e del diritto. L'islamismo in Svizzera è sostanzialmente un problema di setta (salafismo) la cui specificità e virulenza sono simili a quelle delle altre. L'affermazione secondo cui la Svizzera si sta islamizzando va relativizzata da due punti di vista: in primo luogo, l'aumento negli ultimi decenni del numero delle persone di fede islamica rispetto al totale della popolazione non è un fenomeno preoccupante e, secondariamente, la tesi di una progressiva infiltrazione nelle strutture statali e sociali svizzere delle convinzioni islamiste non rispecchia la realtà dei fatti.

## 5.2 Predicatori d'odio<sup>150</sup>

In singoli casi gli esponenti religiosi non sono mediatori bensì fomentatori. Concretamente sono i cosiddetti predicatori d'odio che puntano il dito contro l'ordinamento giuridico e sociale previgente e attizzano conflitti. In generale difendono il salafismo politico che, diversamente dallo jihadismo, non si appella necessariamente alla violenza. La loro agenda estremista (violenta) si traduce in un rifiuto di fondo delle norme dello Stato di diritto in vigore e prevede, ad esempio, appelli alla disobbedienza civile, sostegno morale e/o materiale alla Jihad o il rifiuto - fondato sul confronto - dello stile di vita occidentale che si associa a una non integrazione consapevole. In qualità di guide e portavoce, gli imam possono diffondere queste visioni

148 Una radicalizzazione può manifestarsi naturalmente anche dopo la conversione all'Islam per motivi completamente diversi, ma si tratta di un'eventualità molto più remota.

149 Stando ai servizi di intelligence, in alcuni Paesi europei, segnatamente la Penisola iberica, anche l'attuale crisi economica mondiale è uno dei fattori all'origine della radicalizzazione dei musulmani.

150 Questo termine è utilizzato tra l'altro come concetto di lotta politica e nel confronto con guide spirituali e capi di diverse comunità religiose. Spesso nasconde un'accusa di estremismo religioso, in particolare di islamismo. Nonostante la connotazione polemica, viene utilizzato nel presente rapporto per la sua vasta diffusione nel dibattito pubblico.

estremiste e influenzare il pensiero dei musulmani nella loro cerchia. Possono inoltre fungere da catalizzatore in una prima fase della radicalizzazione, nel senso che alimentano l'alienazione sociale di cui soffrono alcuni fedeli e trasmettono loro la sensazione di svolgere una missione legittimata dalla morale<sup>151</sup>. Nel caso estremo gli imam possono garantire i contatti con cellule islamiste in patria e all'estero e avviare direttamente una carriera jihadista. Di fronte alla propaganda, alle reti online e alla radicalizzazione diretta di singole figure carismatiche, l'influsso dei predicatori estremisti va tuttavia relativizzato. Resta il fatto che questi fattori si possono anche influenzare reciprocamente<sup>152</sup>.

Secondo il Servizio delle attività informative della Confederazione i musulmani moderati cercano costantemente di difendersi dai predicatori estremisti. Negli scorsi anni frequentatori e responsabili di moschee hanno inoltrato periodicamente segnalazioni riguardanti attività e esponenti estremisti. Ciò ha indotto gli estremisti (violenti) a cambiare strategia: offrono dapprima innocuamente il loro aiuto alle moschee moderate e con il tempo assumono atteggiamenti sempre più determinati, tacciano l'imam di incompetenza e con una presenza aggressiva cercano di prendere il controllo dell'associazione. Nel frattempo, però, questa strategia riscontra un'opposizione efficace nelle moschee e molti musulmani che vivono in Svizzera si ribellano con crescente disinvoltura agli imam che demonizzano l'Occidente nelle loro prediche. Tra i fattori all'origine di questo atteggiamento di rifiuto verso i tentativi estremisti di assoggettamento si può citare il fatto che il concetto di *Umma*, cioè di una comunità musulmana che esula dalle barriere nazionali ed etniche, è estraneo alla popolazione musulmana tradizionalista<sup>153</sup>. Soprattutto la comunità di origini turche – dominante in Svizzera – e le comunità della ex Jugoslavia sono molto legate al loro Paese d'origine oppure coltivano ancora stretti contatti personali, per esempio con il villaggio d'origine o i parenti. Questo legame tradizionale con l'Islam può risultare «immunizzante» anche nei confronti di quei predicatori che invitano la diaspora musulmana a insorgere unita contro l'ordinamento giuridico e sociale vigente in Svizzera. Rimane da capire se ciò vale anche per i discendenti dei musulmani immigrati a suo tempo, il cui legame con l'Islam assume forme diverse<sup>154</sup>. In merito sarebbe auspicabile disporre di informazioni avvalorate da studi empirici.

Lo studio pubblicato dalla CFM, che non può tuttavia essere considerato rappresentativo nell'ottica quantitativa, permette di trarre alcune conclusioni. Secondo i risultati di un sondaggio la maggior parte degli intervistati riesce a conciliare senza

151 L'esperienza maturata in molte procedure penali intentate in Europa nei confronti di jihadisti conferma il ruolo centrale svolto da imam e guide estremisti (violenti) nella carriera jihadista di alcuni terroristi. Solo raramente gli esponenti religiosi sono coinvolti direttamente in azioni o attentati violenti. Francia e Inghilterra hanno espulso o condannato a pene detentive diversi imam per l'influsso diretto che hanno avuto sulla radicalizzazione di futuri attentatori. Nel caso di un predicatore espulso dalla Gran Bretagna nel 2007 verso la Giamaica, le autorità sono partite dal presupposto che abbia contribuito alla radicalizzazione di uno degli autori degli attentati di Londra del 7 luglio 2005, costati la vita a 56 persone. Un imam espulso dalla Francia nel 1995 è stato condannato nel 2003 da un tribunale marocchino a 18 anni di carcere per il suo coinvolgimento negli attentati di Casablanca del 16 maggio 2003. Negli attentati sono morte 28 persone oltre a 12 dei 14 terroristi.

152 Tra l'altro gli imam, soprattutto nei Paesi arabi, sono attivi anche come predicatori televisivi e raggiungono i loro fedeli in tutto il mondo grazie alla televisione via satellite e a Internet. Questa propaganda jihadista è praticamente incontrollabile.

153 Cfr. il rapporto sull'estremismo pubblicato dal Consiglio federale il 25 agosto 2004 anche per quanto segue, pag. 44.

154 Cfr. capitolo 3.1.



difficoltà la propria fede con i principi dello Stato di diritto e i valori della società civile svizzeri. Viene inoltre smentito lo stereotipo dell'acriticità dei musulmani credenti nei confronti dei predicatori estremisti. Lo studio sottolinea che il profilo di determinati imam non sembra avere un influsso fondamentale sulle convinzioni religiose e le pratiche di culto degli intervistati. Anzi, questi ultimi avrebbero un'interpretazione piuttosto individuale delle pratiche religiose e si dimostrano prevalentemente critici nei confronti di un'interpretazione rigida dell'Islam come quella sostenuta dai salafiti<sup>155</sup>.

In Svizzera sono pochi i casi noti di imam che hanno cercato di fare propaganda estremista (violenta). Le autorità federali competenti suppongono che le moschee in cui si predica l'Islam secondo un'interpretazione estremista siano circa una dozzina, ma è difficile fare stime precise sul numero di «predicatori d'odio» e sulla virulenza del fenomeno. Oltre alla mancanza di studi specifici, la legge limita le possibilità a disposizione dell'intelligence per sorvegliare a titolo preventivo le reti di radicalizzazione e reclutamento ed è difficile valutare il numero, peraltro esposto a forti oscillazioni, degli adepti e l'influsso effettivo sul pubblico.

Difficile da rilevare è in particolare l'influsso degli imam inufficiali e/o itineranti (cosiddetti predicatori mobili)<sup>156</sup>. Un forte pericolo è costituito dagli imam fondamentalisti, formati all'estero e poco integrati, intenzionati ad assumere un ruolo guida spirituale e religioso nelle comunità musulmane. In questo contesto, le esigenze poste agli operatori religiosi<sup>157</sup> sono poco efficaci dato che riguardano solo persone di Paesi terzi ammesse attraverso il mercato del lavoro. Ci sono, infatti, anche persone che entrano in Svizzera con un visto turistico, ai fini del ricongiungimento familiare o su invito e che sono attive nelle moschee come imam (non registrati) senza permesso di lavoro. Ci sono poi anche predicatori che vivono già in Svizzera o che arrivano dallo spazio UE/AELS nell'ambito della libera circolazione. Questo tipo di reclutamento degli imam è interessante soprattutto per le moschee con scarse risorse finanziarie.

Le autorità competenti hanno a disposizione diversi mezzi giuridici per procedere contro eventuali «predicatori d'odio» identificati. Gli imam devono adempiere i presupposti previsti per l'ottenimento di un permesso di lavoro che, dato il caso, può essere revocato. Possono essere disposti divieti d'entrata. Nei confronti dei predicatori stranieri può essere revocato l'asilo o pronunciata l'espulsione.

155 CFM 2010, pag. 29 seg. In merito è degna di nota l'istituzione a inizio 2012 dell'Unione degli imam albanesi di tutta la Svizzera, cui hanno aderito trenta predicatori. Secondo il suo presidente, questa Unione ha lo scopo di dar voce ai musulmani moderati e di contrastare il fanatismo religioso. Per maggiori informazioni cfr. [http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/-international/Union\\_albanischer\\_Imame\\_in\\_der\\_Schweiz\\_will\\_moderate\\_Stimme\\_sein.html?cid=32191648&view=print; www.uais.ch](http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/-international/Union_albanischer_Imame_in_der_Schweiz_will_moderate_Stimme_sein.html?cid=32191648&view=print; www.uais.ch).

156 Nel 2009 l'Ufficio federale della migrazione, d'intesa con la polizia del Cantone di Berna, ha negato l'entrata a Pierre Vogel alias Abu Hamza, controverso pugile professionista tedesco convertitosi al salafismo e noto tra l'altro per i suoi video di propaganda diffusi via Internet. Vogel avrebbe dovuto tenere un discorso durante una manifestazione contro il divieto dei minareti accettato poche settimane prima in votazione popolare. Le autorità hanno ritenuto che la presenza di Vogel costituisca un potenziale pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico.

157 V. capitolo 6.4.

### 5.3 Estremismo islamista (violento) in Svizzera

I rapporti annuali e quelli di situazione pubblicati dal Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) fanno il punto della situazione di minaccia in relazione alla radicalizzazione islamista e l'estremismo (violento) in Svizzera. Negli anni scorsi sono stati pronunciati singoli divieti d'entrata nei confronti di membri stranieri di reti islamiste<sup>158</sup>. L'Ufficio federale di polizia si è occupato anche delle attività svolte da persone provenienti dal Vicino e dal Medio oriente residenti in Svizzera. Nel 2008 due persone sono state condannate dal Tribunale federale per la loro attività di propaganda jihadista<sup>159</sup>. Nel rapporto annuale 2012 il SIC menziona il rischio per la sicurezza di viaggi e spostamenti a scopi jihadisti<sup>160</sup> compiuti da persone che, oltre ad aderire alle cellule jihadiste nelle regioni in guerra all'estero, potrebbero trasformarsi in un pericolo per la sicurezza interna in Svizzera. In generale, esiste il rischio che al ritorno in patria gli europei addestrati in Somalia, Siria, Yemen, Iraq o nell'area afgano-pakistana si dedichino ad attività terroristiche e che reclutino o ispirino persone residenti in Svizzera. I casi finora confermati non permettono di tracciare un profilo unitario di questi soggetti.

Per quanto riguarda la Jihad nel mondo, l'Ufficio federale di polizia osserva che potenziali jihadisti utilizzano tuttora la Svizzera come base per fornire supporto logistico e propagandistico ai gruppi attivi all'estero<sup>161</sup>. Il SIC ha rilevato alcune reazioni da parte di gruppi islamisti all'estero al divieto di costruire altri minareti, considerato un gesto di islamofobia<sup>162</sup>. Gli attacchi del 2012 contro le ambasciate occidentali in Paesi islamici dimostrano che le dichiarazioni o le riproduzioni di contenuti o persone attinenti alla religione (ad es. il profeta Maometto) ritenute diffamanti possono servire agli estremisti violenti da pretesto per un attacco. Anche la Svizzera quale cosiddetto «Paese crociato» potrebbe finire nel mirino degli jihadisti<sup>163</sup>.

158 In relazione all'estremismo islamico (violento) nel 2010 sono stati pronunciati dodici divieti d'entrata; quattro nel 2011.

159 Si tratta del cittadino tunisino Moez Garsallaoui e della sua compagna Malika El-Aroud, cittadina belga di origine marocchina. Entrambi sono stati condannati nel 2008 dal Tribunale federale per aver sostenuto un'organizzazione criminale. Dal loro domicilio in Svizzera hanno infatti gestito una piattaforma online jihadista. A fine 2007, dopo la condanna in prima istanza da parte del Tribunale penale federale, Garsallaoui si è recato nella zona al confine tra Afghanistan e Pakistan per lottare, a capo di un gruppo di jihadisti europei, contro le truppe occidentali in Afghanistan – almeno stando alle sue dichiarazioni. Apparentemente nel 2012 è stato ucciso da droni americani in un attacco nel Waziristan, una regione nel Pakistan nord-occidentale. El Aroud è stata arrestata nel 2008 dalla polizia belga e attualmente sconta una pena a otto anni di carcere.

160 Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), Sicurezza in Svizzera, rapporto sulla situazione 2012. Rapporti sulla situazione SIC:

[http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd\\_publ.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd_publ.html).

161 Rapporto annuale 2011 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Rapporti annuali fedpol:

<http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/medieninformationen/2012/2012-06-21.html>.

162 Ad esempio Ayman al-Zawahiri, l'allora numero 2 di Al Qaeda (diventato numero 1 alla morte di Osama bin Laden), ha dichiarato che l'accettazione dell'iniziativa popolare è un segno di intolleranza nei confronti dell'Islam da parte dell'Occidente. Il SIC ritiene che le reazioni al divieto di costruire altri minareti sono state nel complesso modeste. Cfr. Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto sulla situazione 2010.

163 Le cerchie jihadiste definiscono polemicamente gli Stati occidentali «crociati», creando un'analogia con le crociate medievali e sottintendendo che l'Occidente nutre mire espansionistiche nei confronti dell'Islam sia sul piano religioso che su quello culturale. In sostanza, l'Occidente vuole

Dal 2011 SIC e fedpol hanno intensificato il monitoraggio dei siti Internet jihadisti allo scopo di adottare tempestivamente misure preventive o repressive. In particolare osservano e seguono la diffusione via Internet di ideologie jihadiste, che hanno un ruolo molto importante nella radicalizzazione di musulmani, l'istigazione e la preparazione di atti terroristici. Anche in Svizzera sono state individuate nei social network, come Facebook, persone che hanno chiaramente una visione del mondo islamista senza però che vi siano nessi diretti alle reali reti jihadiste. Fedpol menziona nel rapporto annuale 2011 casi di persone che via Internet sono entrate in contatto con esponenti di movimenti jihadisti o che erano altrimenti attive in siti analoghi<sup>164</sup>. Il rapporto non menziona tuttavia indizi concreti di attentati previsti. In generale, gli attuali rapporti di situazione e i rapporti annuali di SIC e fedpol confermano che la Svizzera non figura tra gli obiettivi prioritari dei jihadisti. Ciò potrebbe essere riconducibile soprattutto al fatto che la Svizzera non partecipa alle grandi operazioni militari che gli Stati occidentali hanno intrapreso nei Paesi islamici. Il SIC precisa tuttavia nel suo rapporto sulla situazione 2012 che non si possono escludere attentati perpetrati da singoli autori radicalizzati.

Alcuni rappresentanti estremisti (violenti) dell'Islamismo e i loro progetti terroristici costituiscono una minaccia permanente per la Svizzera. Secondo le valutazioni degli uffici competenti, benché l'Islamismo non sia in grado di mettere in pericolo le fondamenta dello Stato di diritto e della democrazia in Svizzera, il Consiglio federale prende sul serio la minaccia e, nel rispetto dello Stato di diritto, dei diritti di libertà e dei diritti dell'uomo, adotta misure adeguate per contenerla efficacemente.

Il Consiglio federale ha avviato l'8 marzo 2013 la procedura di consultazione sulla nuova legge sul servizio informazioni e prevede di emanare il pertinente messaggio nel 2013. La nuova legge dovrebbe tenere maggiormente conto delle condizioni attuali e, in particolare, ampliare adeguatamente il catalogo esistente dei mezzi per l'acquisizione di informazioni<sup>165</sup>. Il Consiglio federale prevede di varare il messaggio relativo nel 2013.

## 5.4 La questione del velo

Il tema del velo è già stato trattato in alcuni capitoli precedenti ma non in riferimento alle presunte tendenze all'islamizzazione in Svizzera. L'intento è quello di lanciare un dibattito sociale di principio che non riguardi solo l'Islam. Se donne o allieve (o i loro genitori) musulmane esprimono il desiderio di indossare il velo sul posto di lavoro o a scuola, pone un interrogativo di carattere generale: in che misura i simboli religiosi hanno accesso agli spazi pubblici di uno Stato laico? Da questo punto di vista, la questione del velo si scosta solo marginalmente da quella del crocifisso

reprimere l'Islam – poco importa con quale forma. L'accusa non deve essere posta in relazione con operazioni militari, come confermano ad esempio le reazioni al divieto di costruire altri minareti o alle caricature di Maometto pubblicate in Danimarca.

164 Rapporto annuale 2011 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol).

165 Cf. Avviata la procedura di consultazione relativa alla nuova legge sul servizio informazioni <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=48077> e l'Avamprogetto della Legge sul servizio informazioni del 8.3.2013

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29937.pdf> e il rapporto esplicativo relativo all'Avamprogetto del 8.3.2013

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29938.pdf>.

negli istituti statali<sup>166</sup>. Lo spazio pubblico ha tuttavia dimensioni diverse che giustificano, o addirittura impongono, soluzioni diverse<sup>167</sup>.

La situazione è più complessa quando i simboli religiosi ostentatori come il velo islamico assumono una dimensione politico-ideologica che va oltre il loro significato spirituale e confessionale. Ciò è il caso ad esempio se un gruppo estremista esige che la donna si copra ed esprima in tal modo la sua identificazione senza riserve con i principi estremisti e si distanzi da altre concezioni del mondo. Viceversa, è possibile che i membri di comunità religiose vengano attribuiti, per il loro particolare aspetto, a una determinata categoria sociale con la quale non hanno nulla a che vedere. Un rischio che esiste in particolare laddove una società maggioritaria laica si confronta con minoranze religiose.

## Il velo islamico

Le comunità islamiche conoscono forme e dimensioni molto diverse di velatura. Bisogna fare delle distinzioni. Esiste tutta una serie di tradizioni e (solo in alcuni luoghi) prescrizioni sull'abbigliamento che vengono osservate in diversi contesti religiosi, politici e culturali<sup>168</sup>. Il grado di velatura varia dalla copertura dei capelli fino alla copertura dell'intero corpo, incluso il viso<sup>169</sup>. Il mondo islamico ha opinioni divergenti sulla questione a sapere se la velatura delle donne musulmane sia effettivamente un obbligo religioso. Ciò è riconducibile, non da ultimo, al fatto che il Corano e altri testi di riferimento islamici non sono chiari su questo aspetto dando adito a interpretazioni diverse: posizioni spiccatamente liberali possono essere giustificate tanto quanto quelle più conservatrici<sup>170</sup>. La questione tocca anche la

166 Applicano una politica restrittiva in particolare gli Stati laici, come la Francia che ha sancito per Costituzione la rigida separazione tra Stato e Chiesa nelle scuole pubbliche e in altre istituzioni statali. Si pensi al divieto nazionale della velatura integrale introdotto nel 2011. Nel Cantone di Ginevra, che ha sancito il principio di laicità nella propria Costituzione, a un'insegnante è stato vietato di indossare il velo durante le lezioni. Cfr. sul caso capitolo 4.3.4.

167 Sulla questione della dimensione pubblica in riferimento alla religione cfr. Marc Schinzel; Luzius Mader, Religion in der Öffentlichkeit, in: Christoph Bochinger (Hrsg.), Religionen, Staat und Gesellschaft, Zurigo 2012, pag. 109 segg.

168 La Turchia, che nel recente passato era orientata al laicismo, ha applicato a lungo un divieto generale di indossare il velo negli istituti pubblici che andava ben oltre quello degli Stati dell'Europa occidentale. Tale divieto è stato allentato sotto il governo islamico di Erdogan. Sull'onda della rivoluzione iraniana di Khomeini la *chador* ha assunto una valenza programmatica assurgendo a simbolo della reislamizzazione dello Stato e della società ed è obbligatorio per tutte le donne, anche quelle non musulmane. Il regime talebano dell'Afghanistan è quello che si è spinto più lontano, ancorando per legge l'obbligo di indossare il *burqa* e pronunciando pene (corporali) draconiane in caso di inosservanza. La velatura integrale è contestata in molti Paesi islamici, non solo in Europa. In passato, la maggior parte dei Paesi islamici interessati ad avvicinarsi all'Occidente o a una forma di Stato occidentale hanno allentato o addirittura abrogato le prescrizioni sull'abbigliamento. Eventuali tendenze alla (re)islamizzazione sull'onda della Primavera araba potrebbero nel frattempo favorire delle controtendenze.

169 I termini *niqab* e *burqa*, che descrivono due forme di velo a copertura del viso e dell'intero corpo, sono sovente utilizzati erroneamente come sinonimi. Il *niqab* è un velo che copre il viso lasciando solo una fessura per gli occhi e si è diffuso sotto l'influsso dell'Islam wahabita nei Paesi arabi, soprattutto nella Penisola araba. È sovente abbinato allo *dschilbab* che copre tutto il corpo. Il *burqa* è originariamente un abito tradizionale dell'etnia afghana pashtun, che deve la sua notorietà nel mondo al regime talebano. Copre la donna dalla testa ai piedi. Gli occhi sono nascosti da una rete.

170 Alle interpretazioni delle scuole sunnite e sciite, che riconoscono nei rispettivi testi prescrizioni religiose, si contrappongono interpretazioni che vedono nei versetti del Corano istruzioni condizionate dalla cultura e dall'epoca che non contemplano un obbligo generale di portare il velo.

sessualità e l'emancipazione femminile. Il velo è inteso quale protezione contro la denigrazione della donna a oggetto sessuale – una giustificazione condivisa anche dalle ricercatrici in riferimento alla libertà di costumi nelle società occidentali – ma può anche servire per un'analisi critica dell'ordine patriarcale della società islamica<sup>171</sup>.

Ci sono svariati motivi a suffragio dell'uso di abiti islamici soprattutto nelle diaspore musulmane in Europa. Dalla scelta consapevole delle musulmane credenti, alla volontà di distinguersi dalla società maggioritaria fino al riconoscersi nell'Islam politico: sono decisioni puramente religiose e/o politiche. Alcune musulmane possono considerare il velo che copre il capo in modo profano come un accessorio alla moda. Altre donne vengono più o meno obbligate a velarsi dalle strutture della famiglia patriarcale. Per la maggior parte, è un simbolo di consapevole emancipazione e dignità con cui esprimere l'appartenenza a una tradizione religiosa e culturale. Per molte musulmane coprirsi il capo fa parte di una tradizione naturale che favorisce l'identità<sup>172</sup>. La tesi che il velo islamico è di per sé un simbolo politico e il segno di una scarsa volontà di integrazione non rispecchia la situazione effettiva.

Le musulmane che vivono in una società non musulmana devono affrontare situazioni particolari. Oltre alla decisione personale se rendersi o no esteriormente riconoscibili quali fedeli di una determinata religione, devono anche confrontarsi con le eventuali reazioni negative da parte della società maggioritaria laica. Il velo può essere per la donna che lo indossa un simbolo di appartenenza religiosa o culturale, mentre per gli altri è un simbolo della arretratezza dell'Islam e dell'oppressione della donna. Questo carattere simbolico connotato negativamente può avere ripercussioni molto concrete: può creare tensioni ed emarginazione nella realtà scolastica o difficoltà e svantaggi nella ricerca di un impiego e nella vita professionale. La paura di una stigmatizzazione può generare un conflitto di identità con il risultato che alcune migranti musulmane rinunciano a coprirsi il capo per sfuggire alla doppia discriminazione cui sono esposte quali straniere e musulmane.

## Il dibattito politico in Svizzera

In Svizzera riserve in merito al velo islamico sono state espresse in diversi interventi parlamentari. Come in altri Paesi europei quali Francia e Belgio, anche in Svizzera sono stati promossi a livello federale interventi e iniziative che chiedevano di esaminare o introdurre un divieto nazionale per la velatura integrale (equiparata al *burqa*). Nel 2007, rispondendo a un'interpellanza del consigliere nazionale Christophe Darbellay (PPD)<sup>173</sup>, il Consiglio federale si è confrontato con questo tema, tornato di attualità nel novembre 2009 dopo l'accettazione dell'iniziativa anti-minareti. Nelle risposte a un'altra interpellanza di Christophe Darbellay<sup>174</sup> e a una mozione del

171 Soprattutto negli Stati islamici organizzati secondo principi laici come la Turchia si dibatte sui retroscena patriarcali e sessisti. Un dibattito quindi che nega il valore simbolico religioso del velo e associa questo obbligo all'oppressione culturale cui sono esposte le donne.

172 Il più diffuso in Europa è il *hijab*, il tradizionale velo islamico che copre il capo. Indica tutta una serie di foulard con i quali le donne musulmane coprono i capelli, la nuca e le spalle. Per una presentazione più complessa del rapporto dei (giovani) musulmani di entrambi i sessi con la religiosità in generale e con il velo nel dettaglio, cfr. il progetto PNR 58 «Religion und Ethnizität – Welche Praktiken, Identitäten und Grenzziehungen? Eine Untersuchung mit jungen Erwachsenen.» Rapporto finale: [http://www.nfp58.ch/d\\_projekte-\\_jugendliche.cfm?projekt=60](http://www.nfp58.ch/d_projekte-_jugendliche.cfm?projekt=60).

173 Ip 06.3675 La questione del *burqa*, depositata il 13 dicembre 2006.

174 Ip 09.4308 Velo e integrazione, depositata l'11 dicembre 2009.

consigliere nazionale Oskar Freysinger (UDC)<sup>175</sup>, il Consiglio federale stima in base ai dati francesi, che in Svizzera vi siano molto meno di 130 donne che portano il *burqa* o il *niqab* e non ritiene necessario intervenire a livello normativo.

Nel rispetto di una politica d'integrazione pluralistica, il Consiglio federale ritiene che gli aderenti a confessioni che per il loro aspetto si distanziano nettamente dalla società maggioritaria sono in ogni caso in grado di rispettare i valori della Costituzione<sup>176</sup>. Secondo l'articolo 4 della legge federale sugli stranieri (LStr) integrazione non significa amalgamarsi completamente con la cultura maggioritaria bensì inserirsi in una società democratica organizzata secondo i principi dello Stato di diritto e retta dai valori della Costituzione federale, dal rispetto reciproco e dalla tolleranza. Finché una donna decide in piena libertà di velarsi completamente non vi è alcuna violazione dei suoi diritti fondamentali. Il diritto vigente non tollera tuttavia la velatura del viso nei contatti con le autorità e all'interno di istituti pubblici e dà ai datori di lavoro la possibilità di rifiutarla. Nel loro ambito di attività, gli uffici possono decidere di servire solo persone con il volto scoperto. Le scuole possono vietare alle ragazze di coprirsi il volto. Le imprese non sono obbligate ad assumere persone con il volto coperto o a proseguire il rapporto di lavoro. Il Parlamento condivide la posizione del Consiglio federale e non ha dato seguito a un'iniziativa del Cantone di Argovia che chiedeva di introdurre un divieto nazionale per il velo in luoghi pubblici<sup>177</sup>.

A livello cantonale ci sono stati diversi interventi volti a limitare l'uso di abiti islamici. In Ticino nell'autunno 2011 è stata depositata un'iniziativa cantonale che chiedeva di introdurre il divieto di mostrarsi nei luoghi pubblici con il volto coperto. Per aggirare il divieto di discriminazione, i promotori dell'iniziativa si rifanno all'esempio francese e propongono un divieto generale, esteso ad esempio a persone riottose o ai membri del gruppo autonomo di sinistra Black Blocks<sup>178</sup>. L'UDC zurigese ha presentato un postulato per vietare nelle scuole cantonali il velo che copre il capo ma il Gran Consiglio lo ha bocciato nettamente a inizio 2010. Nel 2011 ha suscitato scalpore una raccomandazione analoga dell'Erziehungsrat sangallese, la commissione dell'educazione, che, sebbene non avesse carattere giuridicamente vincolante, è stata respinta dalla maggior parte delle scuole sangallesi, che non vedono alcuna necessità di intervenire. Anche la decisione dall'associazione svizzero-tedesca di pallacanestro Probasket di vietare per ragioni di sicurezza a una giovane musulmana di portare il velo durante la pratica sportiva ha suscitato vive reazioni.

175 Ip 10.3173 Già la maschera!, depositata il 17 marzo 2010.

176 Cfr., anche per quanto segue, la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Darbellay 09.4308. Dal punto di vista giuridico il Consiglio federale si basa tuttora sulla libertà di religione di cui all'articolo 15 Cost. che garantisce a ogni donna o uomo la possibilità di scegliere o meno un determinato abbigliamento. Il Consiglio federale rinvia inoltre all'articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II, RS 0.103.2) che offrono le stesse garanzie. Occorre inoltre tenere conto del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost., art. 14 CEDU, art. 2 Patto ONU II) e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD, RS 0.104).

177 Iv. ct. AG 10.333 Nationales Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum, depositata il 14.09.2010. L'iniziativa cantonale, volta a introdurre un divieto nazionale di mostrarsi in pubblico a volto coperto, che oltre alle donne musulmane avrebbe riguardato anche i riottosi, è stata respinta nel settembre 2012 dal Consiglio nazionale con 93 contro 87 voti (3 astensioni). Un'alleanza tra le cerchie UDC e EDF, già promotori dell'iniziativa contro i minareti, ha dichiarato di preparare un'iniziativa popolare di tenore analogo.

178 Parere di Giorgio Ghiringhelli, autore dell'iniziativa: <http://schweizblog.ch/?p=2851>.

Ritenendo il divieto una discriminazione religiosa, la ragazza si è appellata inutilmente al tribunale distrettuale lucernese chiedendo una decisione cautelativa. La Commissione federale contro il razzismo (CFM) ha criticato Probasket, ricordando che non era suo compito interferire nella libertà religiosa della sportiva.

## 5.5 Sharia

### Il diritto islamico

Nella concezione musulmana la Sharia distingue tra norme riguardanti il culto e gli obblighi rituali e norme di natura sociale e politica, ossia va oltre l'ambito puramente religioso e rituale per regolamentare in modo esaustivo la vita dei musulmani credenti e le loro relazioni con gli altri (inclusi gli ambiti giuridici come il diritto civile, penale o ereditario). La Sharia non si occupa di questioni teologiche in senso stretto. È piuttosto un ordinamento giuridico che trova la sua legittimazione nella religione e che offre linee guida per una vita nel compiacimento divino.

Contrariamente all'opinione generale, la Sharia non è una rigida raccolta di versetti coranici «applicabili giuridicamente» (la *Sunna*<sup>179</sup>, considerata la seconda fonte di legge dopo il Corano). Non si tratta nemmeno di un costrutto normativo come la Costituzione federale o il Codice penale. La Sharia è piuttosto un sistema giuridico cresciuto con la storia che si fonda su metodi specifici di accertamento e interpretazione del diritto. La sua stesura è stata assicurata nei secoli da studiosi di diritto, è soggetta ai cambiamenti storici e si adegua costantemente alle nuove condizioni culturali, sociali e politiche. Esistono quindi svariate interpretazioni della Sharia, influenzate dalle specificità regionali e dalle tradizioni. Altrettanto fuorviante è l'idea di una raccolta di prescrizioni vaghe e interpretabili a piacimento, dato che il Corano contiene indicazioni univoche soprattutto in materia di diritto matrimoniale, penale e della famiglia, che lasciano poco spazio all'interpretazione e che in parte sono in netto contrasto con i principi giuridici universalmente validi.

Oggi, nella maggior parte dei Paesi musulmani, la Sharia è almeno una base dell'ordine sociale e del diritto, ma ha perso molto terreno rispetto ai sistemi giuridici laici dello Stato nazionale nati sotto l'influsso occidentale a partire dal XIX secolo che si sono dotati di leggi ispirate al modello europeo e americano. Nella legislazione la Sharia ha di solito un ruolo subordinato, prevalentemente simbolico. Solo in pochi Stati musulmani come l'Arabia Saudita, l'Iran o la Mauritania costituisce l'unica base giuridica o, come in Afghanistan,<sup>180</sup> prevale ai sensi della Costituzione sul diritto dello Stato nazionale.

179 La *Sunna*, che in arabo significa consuetudine, è costituita dal complesso dagli atti e detti del profeta Maometto che sono stati trasmessi nei singoli *hadith*, racconti, dai quali vengono estrapolate le norme giuridiche.

180 Il fatto che tendenzialmente negli Stati musulmani il diritto statale sia influenzato in buona parte dal diritto religioso origina un conflitto giuridico-filosofico con l'ordinamento giuridico degli Stati occidentali. Se, per il cittadino di una democrazia occidentale, le condanne fondate su valutazioni religiose non costituiscono un riferimento giuridico, per il musulmano credente di uno Stato islamico sono tuttora parte integrante della concezione di diritto. Le norme per la soluzione dei conflitti e la secolarizzazione del diritto, formatesi nella storia dell'Europa tra l'altro a seguito delle guerre di religione e dell'Illuminismo, possono essere percepite nell'ottica musulmana come una relativizzazione della fede. Per il credente, subordinare il diritto divino a quello terreno può costituire un affronto. Cfr. de Mortanges; Tanner (Ed.), *Muslime und die schweizerische Rechtsordnung*, Friburgo 2002.

Le punizioni corporali previste dalla Sharia (reati *hadd*<sup>181</sup> come la fornicazione o il furto) sono oggi pronunciate solo in pochi Paesi islamici. Il diritto islamico costituisce tuttora una base fondamentale, sovente l'unica, per il diritto matrimoniale e di famiglia e per lo stato civile e, di riflesso, per la giurisprudenza nei processi civili. Anche in questo ambito si possono osservare importanti contraddizioni rispetto all'ordinamento giuridico svizzero, ad esempio in merito allo statuto giuridico della donna e alla parità tra i sessi. In caso di divorzio (autorità parentale esclusiva del padre) o di questioni ereditarie (precedenza agli eredi maschi) le donne sono nettamente svantaggiate<sup>182</sup>. I tribunali svizzeri non accettano assolutamente queste disposizioni, contrarie al principio di parità e al divieto di discriminazione. È quindi superfluo spiegare che pratiche e punizioni che violano i diritti universali dell'uomo sono inconciliabili con lo Stato di diritto vigente in Svizzera.

### La Sharia e la Svizzera

Il 90 per cento circa dei musulmani che vivono in Svizzera provengono da Paesi con un ordinamento giuridico paragonabile al nostro. Inoltre, solo una minoranza esigua di musulmani in Svizzera può essere considerata fondamentalista, ossia seguace di un'interpretazione rigidissima delle fonti religiose e giuridiche dell'Islam. La maggior parte dei musulmani che vivono qui, sempre che siano praticanti, considerano la fede una questione privata e si adattano senza difficoltà allo Stato laico svizzero. Benché non ve ne sia la certezza empirica, per la maggior parte dei musulmani in Svizzera la questione di una conciliabilità di principio tra il sistema giuridico della Sharia e quello svizzero non si pone nemmeno. Di norma, il diritto islamico non è preponderante nella loro vita poiché queste persone attingono regole e valori in primo luogo dall'educazione o dal contesto socio-culturale. Per molti la Sharia è un termine come un altro che hanno assimilato attraverso l'uso frequente nei media.

Inoltre, come conclude lo studio pubblicato dalla CFM in base alle dichiarazioni degli intervistati, l'interpretazione della fede è fortemente determinata dalle tradizioni, dalla provenienza geografica e dal livello socio-economico del singolo<sup>183</sup>. I musulmani di origine turca, albanese, saudita o magrebina non hanno necessariamente la stessa concezione e non praticano l'Islam allo stesso modo, sebbene riconoscano tutta una serie di principi comuni. Anche l'interpretazione delle scritture religiose può variare da un'interpretazione contestuale, adeguata a una vita moderna fino a un'interpretazione rigida e assoluta. Tendenzialmente l'interpretazione ortodossa dell'Islam è più diffusa tra i musulmani di origine araba anche se l'origine non è l'unico criterio per determinare il grado di religiosità del singolo.

181 Il termine arabo *hadd* indica il confine più esterno, ossia il limite imposto da Allah all'operato umano. Si riferisce in particolare ai reati (capitali) previsti dal Corano, che non violano solo il diritto terreno ma anche quello divino e che sono perseguiti con grande severità dalla tradizione del diritto. Le fattispecie sono definite rigorosamente, i termini di denuncia sono brevi (un mese) e ci sono forti restrizioni al numero e alla qualità dei testimoni a carico e delle loro dichiarazioni. Di fatto, i reati *hadd* possono essere accertati solo attraverso la confessione.

182 Tuttavia, l'attuazione delle disposizioni relativamente unitarie della Sharia in materia di matrimonio e famiglia varia fortemente da un Paese all'altro a causa delle diverse concezioni delle singole scuole di diritto come pure di fattori culturali o specifici di un determinato Stato o ancora della differenza tra città e campagna. Anche il grado individuale di devozione delle parti in causa ha ruolo non indifferente.

183 Cfr. anche per quanto segue CFM 2010, pag. 23-24.



Spesso gli islamici fanno un uso inflazionistico e programmatico del termine Sharia senza avere un'idea precisa del suo significato. Appellarsi alla Sharia serve spesso solo a fini propagandistici. Attualmente, informazioni (poco affidabili) su questo tema si trovano soprattutto nei siti e nei forum online in cui un numero crescente di profani, segnatamente nella fascia islamista che interpretano il diritto a loro piacimento, discutono questioni giuridiche e esprimono le loro opinioni.

Ciò favorisce le tendenze estremiste. In particolare in seno alla diaspora musulmana in Europa si è diffusa l'abitudine di cercare in Internet delle *fatwa*, ossia pareri giuridici o risposte forniti da un giurisperito (*mufti*) su questioni riguardanti un problema quotidiano concreto. Spesso è in gioco la conciliabilità tra Islam e modernità o stile di vita occidentale, ad esempio il consumo di Coca Cola o il gioco del biliardo. L'influsso di profani e di *mufti* autoproclamatesi tali che offrono consulenza online può favorire le idee estremiste.

Sebbene il termine possa essere strumentalizzato molto facilmente dalle forze estremiste, la Sharia non è un costrutto giuridico puramente islamico. I giuristi progressisti cercano di conciliare i suoi principi con la vita moderna. Inoltre, musulmani di tendenze laiche possono considerare determinati aspetti della Sharia parte integrante della loro identità religiosa. Non bisogna quindi abbassare la guardia davanti alla strumentalizzazione della Sharia da parte di cerchie islamiche che la considerano il mezzo ideale per minare l'ordinamento fondamentale imperniato alla libertà e alla democrazia della Svizzera.

Recentemente si è discusso parecchio sia all'estero che in Svizzera dell'opportunità di riconoscere alcuni elementi della Sharia. I favorevoli vedono nell'introduzione di diritti speciali per i musulmani credenti (ad es. la dispensa dalle lezioni di nuoto per allieve e allievi) uno strumento legittimo per difendere la libertà di religione garantita dalla Costituzione e rispondere alle esigenze imposte dalla loro cultura<sup>184</sup>. I contrari vi riconoscono invece un pericolo per l'integrazione e temono la formazione di società parallele. Ponderando pro e contro tra integrazione e libertà di credo e di coscienza (o i diritti speciali che ne conseguono) il Tribunale federale ha preferito il principio dell'integrazione<sup>185</sup>.

In merito il Consiglio federale si è espresso nel 2007 rispondendo all'interpellanza del consigliere nazionale Ulrich Schlüer (UDC) sulla questione (puramente ipotetica) dell'introduzione della Sharia in Svizzera. In linea di principio, rileva che la Costituzione federale obbliga tutti gli organi statali ad applicare il diritto che essa riconosce e che è stato emanato nelle procedure e nelle forme previste. Un altro diritto non può pretendere un riconoscimento da parte dello Stato<sup>186</sup>. Secondo il Consiglio federale, il processo legislativo democratico e il grande rispetto per la separazione dei poteri garantiscono che in Svizzera non possano essere adottate disposizioni o norme contrarie allo Stato di diritto e alla percezione del diritto. È inoltre convinto che il sistema giuridico svizzero offra a ciascuno la possibilità di procedere contro pratiche intollerabili applicate nel privato.

184 Cfr. anche l'articolo di Christian Giordano, professore ordinario di antropologia sociale, «Il pluralismo giuridico: uno strumento legale nella gestione del multiculturalismo?» pubblicato nel bollettino della Commissione federale contro il razzismo, Società multiculturale (Tangram 22), Berna 2008.

185 Cfr. la decisione negativa pronunciata dal Tribunale federale il 7 marzo 2012 nei confronti di due genitori musulmani che volevano dispensare entrambi i figli dalla lezione di nuoto. DTF 2C 666/2011.

186 Ip 07.3440 Introduzione della Sharia in Svizzera, depositata il 26 giugno 2007.

## 5.6 Matrimoni forzati

Lo studio «Matrimoni forzati in Svizzera: cause, forme e entità», commissionato dalla Confederazione, giunge alla conclusione che i matrimoni forzati riguardano in buona parte persone provenienti dalla Turchia o dalla ex Jugoslavia come pure dall'Asia meridionale (Sri Lanka, India, Pakistan e Afghanistan). Precisa tuttavia che per fornire una spiegazione al fenomeno, bisogna dissociare questa forma di coercizione dall'origine (turca o balcanica) e dalla pratica dell'Islam<sup>187</sup>.

Spesso entrano in gioco altri fattori, di natura diversa. Dietro i matrimoni forzati si celano ad esempio differenze biografiche tra generazioni o aspetti legati al contesto migratorio. Lo studio spiega che i famigliari esercitano violenza o coercizione soprattutto per proteggere i figli. Desiderano che il loro congiunto sposi una persona della stessa origine etnica, nazionale o religiosa perché ai loro occhi ciò è garanzia di un matrimonio riuscito e duraturo. Tuttavia, le esperienze di vita maturate dai giovani cresciuti in Svizzera sono molto diverse da quelle dei loro genitori. Hanno altre concezioni delle relazioni amorose e della scelta del partner. Ciò genera un conflitto generazionale. Secondariamente, la coercizione esercitata dal contesto famigliare può essere una reazione agli ostacoli all'immigrazione per determinati gruppi come pure alle disparità globali, sociali ed economiche: a volte un matrimonio è collegato direttamente al permesso di soggiorno e alla lealtà transnazionale.

La Confederazione ha intrapreso diverse vie per lottare contro il fenomeno dei matrimoni forzati. La nuova legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati mira a evitare per quanto possibile le unioni di questo tipo e a semplificarne lo scioglimento<sup>188</sup>. L'Ufficio federale della migrazione ha finanziato dal 2009 al 2013 dei progetti pilota di sensibilizzazione<sup>189</sup>. Inoltre, il Consiglio federale ha lanciato il 14 settembre 2012 un programma ad hoc<sup>190</sup> volto a costituire nel giro di cinque anni in tutte le regioni della Svizzera delle «reti contro i matrimoni forzati» che offrono servizi di prevenzione, consulenza, assistenza e tutela alle potenziali vittime e alle persone che esercitano il loro potere costringitivo e che organizzino corsi di formazione per gli operatori nel settore.

## 5.7 Mutilazioni genitali femminili

L'ablazione degli organi genitali femminili è diffusa prevalentemente negli Stati africani dell'area subsahariana e dell'Africa orientale (in particolare in Somalia, Etiopia e Eritrea), meno in singole regioni dell'Asia. È invece sconosciuta nell'Africa settentrionale, ad eccezione dell'Egitto. È praticata da musulmani, cristiani e fedeli di altre religioni. Viene giustificata adducendo soprattutto ragioni sociali e culturali, accanto a quelle religiose, che variano da una regione all'altra: tradizione (ad es. riti di iniziazione), purezza, estetica, condizione per il matrimonio, tutela dell'onore di famiglia, rafforzamento dello spirito di gruppo, incremento della

187 Anna Neubauer; Janine Dahinden, «Matrimoni forzati» in Svizzera: cause, forme e entità, Berna 2012, pag. 51. Lo studio, non disponibile in italiano, può essere ordinato all'UFCL al link: <http://www.bfm.admin.ch>, Pubblicazioni.

188 FF 2012 5237.

189 Il sito [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) presenta il progetto nel suo insieme e i diversi sottoprogetti.

190 <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-09-14/ber-zwangsheirat-i.pdf>.

soddisfazione maschile, un'immagine della femminilità in cui la visibilità o la dimensione degli organi genitali esterni sono connotate negativamente.

L'opinione pubblica pone sovente l'Islam in una relazione causale diretta con l'oppressione e gli abusi fisici e psichici perpetrati contro le donne. Questa convinzione è avvalorata, oltre che dall'obbligo di velarsi e dai matrimoni forzati, anche dalle mutilazioni genitali femminili. La tradizione della circoncisione di ragazze e donne senza ragioni mediche<sup>191</sup> risale a oltre 2000 anni fa, ossia all'epoca precristiana e preislamica. Nessuna religione l'impone. Eppure, trova giustificazione in parte proprio in questo contesto e anche le fonti islamiche sono interpretate in questo senso. Oggi alcuni giuristi islamici vietano le mutilazioni genitali femminili per motivi religiosi appellandosi al Corano e alla *Sunna*<sup>192</sup>. Il nesso causale tra mutilazioni genitali femminili e «Islam» non è quindi sufficiente per spiegare il fenomeno.

Finora in Svizzera si sono svolti solo due processi sulle mutilazioni genitali femminili, sebbene secondo le stime dell'UNICEF dovrebbero essere circa 7000 le donne e le ragazze sottoposte a tale pratica o comunque a rischio<sup>193</sup>. Non è dato sapere quanti di questi interventi sono legittimati specificatamente dalla religione islamica. Secondo una perizia giuridica commissionata dal Comitato svizzero per l'UNICEF, finora in Svizzera sono state perseguite solo le due forme più gravi di mutilazione genitale (infibulazione e escissione)<sup>194</sup>, poiché sono le uniche ad essere considerate dal diritto violazioni gravi dell'integrità fisica<sup>195</sup>. Il 1° luglio 2012 è entrata in vigore la nuova norma penale (art. 124 CP) contro le mutilazioni di organi genitali femminili che rende punibile qualsiasi forma di lesione<sup>196</sup>. L'introduzione di una nuova norma penale specifica è un chiaro segnale contro questa grave violazione dei diritti umani e permette di procedere contro gli autori anche se hanno agito all'estero, in una regione in cui non sono punibili.

191 Definizione: le mutilazioni genitali femminili di donne e ragazze (Female Genital Mutilation, FGM) includono le lesioni e l'asportazione totale o parziale degli organi sessuali femminili per motivi culturali o di altra natura ma non terapeutici. Cfr. Società svizzera di ginecologia e ostetricia, Guideline: Patientinnen mit genitaler Beschneidung: Schweizerische Empfehlungen für Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und Pflegefachkräfte: [http://www.terre-des-femmes.ch/files/guideline\\_01d.pdf](http://www.terre-des-femmes.ch/files/guideline_01d.pdf). La designazione Female Genital Mutilation (FGM) riprende la terminologia ufficiale dell'OMS. Alcuni autori preferiscono il termine circoncisione femminile.

192 Il 26 ottobre 2005 giuristi islamici somali hanno pubblicato una *fatwa* che condanna la circoncisione femminile e la mutilazione genitale delle ragazze dichiarando questa tradizione africana una pratica non islamica. Lo sceicco Nur Barud Gurhan, vicepresidente della Corte islamica somala, ha equiparato la circoncisione delle donne a un omicidio. Nel 2006 anche l'Università islamica Al-Azhar del Cairo ha emanato una decisione analoga.

193 UNICEF (2004): Les mutilations génitales féminines en Suisse (perizia giuridica): [http://assets.unicef.ch/downloads/UNI\\_Rechtsgutachten\\_WGV\\_fr.pdf](http://assets.unicef.ch/downloads/UNI_Rechtsgutachten_WGV_fr.pdf). UFSP/UFM hanno commissionato degli studi allo scopo di tracciare un quadro sulla frequenza, le forme e le misure in materia di mutilazioni genitali femminili.

194 L'escissione implica l'asportazione della clitoride e l'ablazione totale o parziale delle piccole labbra. L'infibulazione è l'intervento più grave e consiste nell'escissione parziale o totale dei genitali esterni, dopo la quale i due lati della vulva vengono cuciti. L'incisione è invece l'intervento meno invasivo e prevede, appunto, l'incisione o l'asportazione totale della cute che circonda la clitoride.

Tra questa pratica e l'infibulazione ci sono pratiche intermedie che includono, oltre all'asportazione della clitoride e delle piccole labbra, anche quella di parte delle grandi labbra. Vedi UNICEF (2004).

195 Humanrights.ch (2010): Large soutien à une norme pénale spéciale contre les mutilations génitales féminines malgré de graves défauts:

[http://www.humanrights.ch/fr/Suisse/interieure/Violence/Mutilation-genitale/idart\\_7145-content.html](http://www.humanrights.ch/fr/Suisse/interieure/Violence/Mutilation-genitale/idart_7145-content.html).

196 <http://www.admin.ch/ch/i/as/2012/2575.pdf>.

Dal 2003 la Confederazione si batte contro le mutilazioni genitali con attività di prevenzione e sensibilizzazione. Dal 2005 è impegnata nell'implementazione della mozione Roth-Bernasconi «Mutilazioni genitali femminili. Misure di sensibilizzazione e di prevenzione». Con questo impegno, la Confederazione intende informare i migranti delle comunità interessate sulle conseguenze mediche e giuridiche per indurle a rinunciare a questa pratica. L'attività di sensibilizzazione si rivolge anche ai professionisti che operano in campo sanitario, sociale e dell'integrazione affinché possano a loro volta svolgere attività di prevenzione e assicurare alle donne mutilate un'assistenza adeguata.

Nel 2012 la Confederazione (sotto la direzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica con la partecipazione dell'Ufficio federale della migrazione e del Dipartimento federale degli affari esteri) ha istituito in collaborazione con diverse organizzazioni non governative un gruppo di lavoro nazionale contro le mutilazioni genitali femminili, incaricato di elaborare le basi più importanti e favorire lo scambio di buone prassi, la messa in rete e il coordinamento tra i diversi attori governativi e non attivi nel settore della prevenzione, della protezione e dell'assistenza in materia di mutilazioni genitali femminili.

Parallelamente all'adozione della nuova norma penale, nel 2010/2011 il Parlamento ha discusso anche la questione della circoncisione maschile e si è espresso con un solo voto contrario a favore della norma penale attuale, volta esplicitamente a combattere unicamente le mutilazioni femminili<sup>197</sup>. Nel 2012 l'opinione pubblica si è occupata della circoncisione maschile a seguito di una sentenza del Landgericht di Colonia. Anche in questo caso occorre rilevare che questa pratica si iscrive in un contesto più ampio che non riguarda esclusivamente i musulmani.

## **Riepilogo**

*L'aumento negli ultimi decenni dei credenti di fede islamica in Svizzera e, di riflesso, l'accresciuta percezione e presenza dell'Islam non pongono particolari difficoltà. La grande maggioranza dei musulmani si integra senza riserve nel contesto sociale e nello Stato di diritto svizzero. L'Islam politico, segnatamente lo jihadismo violento, sono finora rimasti fenomeni marginali. Benché non ve ne sia la certezza empirica, si può supporre che la maggior parte dei musulmani in Svizzera sia immune alle attività degli estremisti (violenti). Le tesi di «un'islamizzazione» della Svizzera nel senso di un consolidamento istituzionale dell'Islam politico che si infiltra nello Stato e nella società sono prive di fondamento.*

*Queste constatazioni ampiamente positive non devono tuttavia far dimenticare che anche in Svizzera ci sono singoli rappresentanti delle cerchie estremiste (violente) e delle correnti islamiste che costituiscono una minaccia. L'estremismo (violento) in Svizzera, tra cui figurano anche i predicatori d'odio e i sostenitori di organizzazioni jihadiste attive in Internet, è tenuto sotto osservazione e combattuto dalle autorità federali competenti in conformità con le basi legali in vigore. Le stesse autorità segnalano giustamente che non si possono escludere azioni violente perpetrate da singoli elementi radicalizzati.*

*Ci sono persone di fede islamica – come pure aderenti di altre comunità religiose – che operano una distinzione meno netta tra il diritto statale e quello religioso rispetto alla tradizione del diritto occidentale. Il sistema giuridico svizzero garantisce*

197 [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4816/343958/d\\_n\\_4816\\_343958\\_344156.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4816/343958/d_n_4816_343958_344156.htm)

*tuttavia che norme giustificate unicamente dalla religione non possano avere nessuna pretesa di validità. Dato il caso, pratiche intollerabili attuate nel privato vengono sanzionate se esiste la necessaria base giuridica.*

*Non si può generalizzare e associare l'Islam alla disparità giuridica tra uomo e donna che contraddistingue alcuni Stati di tradizione islamica. Da un canto, questa disparità affonda le proprie radici in un'interpretazione e in un'applicazione conservatrici e medievali<sup>198</sup> delle disposizioni della Sharia e, dall'altro, in tradizioni patriarcali che possono essere legittimate a posteriori attraverso riferimenti religiosi. Ciò vale segnatamente per i matrimoni forzati e per le mutilazioni genitali femminili che non possono tuttavia essere ricondotti in modo univoco a un'origine puramente islamica. Più che gli aspetti religiosi, bisogna considerare i retroscena socio-culturali. Anche in questo caso, occorre precisare che la maggior parte dei musulmani che vivono in Svizzera non seguono e non approvano queste pratiche arcaiche. Se queste ultime non sono compatibili con le libertà fondamentali e con i diritti dell'uomo o con la legislazione svizzera, vengono contrastate con misure coordinate a tutti i livelli statali nell'ambito della prevenzione, della sensibilizzazione e del diritto penale.*

*Per quanto riguarda il velo islamico bisogna infine tenere conto del fatto che le musulmane in Svizzera si coprono per motivi molto diversi. Di solito si tratta di una scelta personale e autonoma. Il Consiglio federale respinge l'idea di un divieto generale per il velo integrale poiché le libertà fondamentali verrebbero violate solo se la donna fosse obbligata a coprirsi. È invece possibile vietare l'uso di veli che nascondono il viso qualora gli scambi con le autorità e le istituzioni pubbliche o l'attività professionale richiedano l'identificazione personale.*

## **6 Misure statali per una convivenza pacifica**

### **6.1 Politica d'integrazione**

Poiché l'aumento della diversità religiosa in Svizzera va di pari passo con la presenza dei migranti, la discussione sulla situazione delle minoranze religiose non riguarda solo la pratica del culto in senso stretto ma assume anche una marcata valenza ai fini della politica d'integrazione. In merito occorre rilevare espressamente che nella maggior parte dei casi l'appartenenza religiosa come tale non crea particolari problemi. Le difficoltà sono imputabili piuttosto a cause di natura socio-culturale e economica o ad altre ragioni proprie del contesto migratorio. Eventuali conflitti di interesse ascrivibili alle convinzioni religiose (ad es. sepoltura dei defunti o dispensa dalle lezioni) vengono di solito risolti con soluzioni pragmatiche adottate in loco dalle autorità cantonali o comunali competenti. Se le parti non riescono a trovare un'intesa, i giudici ponderano gli interessi sulla base dei principi costituzionali. Nel recente passato, l'integrazione ha prevalso spesso sulla libertà di religione.

Nel suo rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del 5 marzo 2010, il Consiglio federale ha spiegato come intende realizzare le condizioni per uno sviluppo orientato al futuro della politica d'integrazione nell'era del sistema duale di ammissione. In particolare, si fonda sulle raccomandazioni della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) del luglio 2009, elaborate da Cantoni,

198 Si intende l'epoca che gli storici definiscono Medioevo arabo-islamico (639-1517).

Comuni e altre cerchie. Nel 2011 ha precisato la propria impostazione generale nel piano di integrazione.

*Concretizzazione delle disposizioni legali in materia di integrazione degli stranieri:*

Revisione delle disposizioni sulla gestione e il coordinamento della politica di integrazione, sugli obiettivi della promozione specifica e sul finanziamento. Vanno inoltre recepite disposizioni che fissino in modo più concreto e vincolante i requisiti previsti dalla legislazione sugli stranieri in materia d'integrazione<sup>199</sup>.

*Recepimento vincolante del mandato di integrazione nelle leggi speciali per le strutture ordinarie (formazione professionale, lavoro ecc.):*

Adeguamento di leggi speciali. In particolare bisogna adeguare il compito fondamentale, completare le disposizioni sulla promozione o potenziare gli strumenti e le competenze degli uffici preposti.

*Consolidamento della promozione specifica dell'integrazione*

Conclusione di convenzioni di programma pluriennali con i Cantoni e promozione capillare dell'integrazione e di obiettivi condivisi per tutta la Svizzera. Serve un allineamento più mirato alle esigenze dei migranti, delle autorità e della popolazione locale e bisogna aumentare le risorse finanziarie e il cofinanziamento assicurati da Confederazione e Cantoni in parti uguali.

*Intensificazione del dialogo sull'integrazione con gli attori statali e non statali*

Proseguire e intensificare il dialogo avviato il 12 maggio 2011 nel quadro della seconda Conferenza nazionale sull'integrazione sotto l'egida della CTA.

L'obiettivo generale è quello di disciplinare in termini vincolanti il principio del promuovere ed esigere, ossia la reciprocità del processo di integrazione. Tra le nuove misure di promozione specifica dell'integrazione figura l'obbligo della prima informazione ai nuovi arrivati in tutti i Cantoni. Oltre a dare loro il benvenuto, si dovranno fornire informazioni in base alle loro esigenze e, se del caso, indirizzarli verso le misure integrative più opportune. La prima informazione è parte della «cultura di benvenuto» e, parimenti, offre la possibilità di individuare tempestivamente potenziali lacune nell'integrazione. Diventerà parte integrante dei nuovi programmi cantonali facendo leva sul fabbisogno concreto di integrazione. Misure per singoli gruppi di migranti con un'origine etnica, nazionale o religiosa specifica vengono applicate solo raramente e mirano in primo luogo a sfruttare le reti per l'integrazione della popolazione migrante.

Anche la tutela contro la discriminazione fa esplicitamente parte della politica di integrazione. Attraverso la promozione dell'integrazione lo Stato intende lottare in particolare contro le lacune linguistiche, formative e informative. È nell'interesse della Svizzera smantellare gli ostacoli che impediscono agli stranieri di partecipare responsabilmente alla vita economica e sociale. Un'applicazione più coerente del diritto in vigore nel settore della tutela contro la discriminazione torna utile anche alle persone di cittadinanza straniera che per la loro appartenenza a una minoranza

199 [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-08-29.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-08-29.html)

religiosa ed eventualmente per altre caratteristiche identitarie sono esposte a discriminazioni multiple.

Fondandosi sulle raccomandazioni della Conferenza tripartita sugli agglomerati e sui lavori preliminari della Confederazione (rapporto del 5 marzo 2010) e dei Cantoni (tra cui i lavori preliminari per le leggi e i programmi cantonali di integrazione), i membri dei governi cantonali competenti in materia di integrazione hanno discusso nel gennaio 2011 con il capo del DFGP l'impostazione della futura collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione e hanno deciso di elaborarne congiuntamente i principi. L'assemblea plenaria della CdC li ha approvati il 30 settembre 2011; il Consiglio federale il 23 novembre 2011<sup>200</sup>.

La futura collaborazione tra Confederazione e Cantoni in materia di promozione dell'integrazione prevede che i Cantoni riassumano in un programma cantonale tutti gli ambiti della promozione specifica sulla base di un'analisi del fabbisogno. Affinché questi programmi possano beneficiare di un cofinanziamento federale, devono perseguire obiettivi strategici in tre settori di promozione definiti congiuntamente da Confederazione e Cantoni per tutta la Svizzera. Per disciplinare la collaborazione, la Confederazione stipula con i Cantoni nuovi accordi di programma quadriennali ai sensi dell'articolo 20a LSu con effetto dal 1° gennaio 2014<sup>201</sup>.

Per sviluppare il diritto in materia d'integrazione, il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di adeguamento della LStr e di altri atti normativi. L'indirizzo delle modifiche proposte ha raccolto ampi favori<sup>202</sup>. L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha quindi adottato il relativo messaggio che propone di rivedere le disposizioni LStr in materia di soggiorno, di ricongiungimento familiare e di incentivi integrativi. Il Consiglio federale intende promuovere un'integrazione più celere possibile e la fermezza nell'affrontare le lacune integrative. Nella legge saranno inseriti i criteri d'integrazione che devono essere adempiti per il rilascio o la proroga di un permesso di soggiorno. La lingua è considerata la chiave di un'integrazione riuscita; difatti la padronanza di una lingua nazionale è un presupposto indispensabile per l'integrazione, in particolare riguardo all'ammissione di operatori religiosi che svolgono un ruolo di spicco nell'integrazione dei loro assistiti. Il disegno definisce inoltre con maggiore chiarezza il compito della Confederazione e dei Cantoni nel promuovere l'integrazione, partendo dal principio che si tratta di un compito plurisettoriale da assolvere in loco: a scuola, sul lavoro, nel vicinato. Dal 2014 in tutti i Cantoni saranno attuati programmi integrativi finanziati congiuntamente dalla Confederazione e i Cantoni. Per sottolineare la rilevanza sociale dell'integrazione, l'attuale legge sugli stranieri sarà ribattezzata in «Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI)»<sup>203</sup>.

200 Documento di base del 23 novembre 2011 relativo alla sottoscrizione di convenzioni di programma ai sensi dell'art. 20a della legge sui sussidi.

201 Confederazione e Cantoni hanno convenuto di destinare alla promozione specifica dell'integrazione circa 112 milioni di franchi l'anno (circa 72 attraverso l'ambito degli stranieri con una chiave di ripartizione del finanziamento tra Confederazione e Cantoni di 1:1 e circa 40 tramite l'ambito dell'asilo e dei rifugiati con un forfait fisso).

202 <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2012/2012-08-29.html>.

203 Cfr. comunicato stampa del 8.3.2013 «Il Consiglio federale adotta il progetto legislativo sull'integrazione»: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-03-08.html> e il messaggio di modifica della legge sugli stranieri (integrazione): [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev\\_aug\\_in](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_in)

## 6.2 Tutela contro la discriminazione

Nel 2011 l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha inviato in Svizzera tre rappresentanti per le questioni inerenti la tolleranza e la non discriminazione. Nel loro rapporto finale del 24 gennaio 2012 i rappresentanti hanno lodato le misure finora adottate a livello federale e cantonale per lottare contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione<sup>204</sup>. Le loro considerazioni rispecchiano quelle del Consiglio federale che, dal canto suo, non ritiene necessario legiferare ulteriormente a sostegno della tutela contro la discriminazione.

Il Consiglio federale ha difeso questa linea anche nel rapporto del 2012 sullo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, in cui si è espresso nel dettaglio sulla situazione legislativa attuale e su un possibile rafforzamento della tutela contro la discriminazione<sup>205</sup> e ha affrontato la questione della discriminazione a sfondo religioso. Il Consiglio federale ritiene che le norme di tutela in vigore, completate dalla norma penale contro il razzismo (art. 261<sup>bis</sup> CP) e dalle disposizioni internazionali<sup>206</sup>, siano sufficienti<sup>207</sup>. Ricorda inoltre che gli interventi parlamentari finalizzati al promulgamento di una legge contro la discriminazione non sono finora stati trasmessi alla seconda Camera e, pertanto, preferisce intervenire a sostegno *dell'applicazione del diritto vigente* piuttosto che creare nuove prescrizioni<sup>208</sup>. A tal fine si è posto l'obiettivo di migliorare le conoscenze del diritto attuale sia tra le potenziali vittime della discriminazione sia nella società in generale, sensibilizzando in particolare i potenziali autori.

Considerato che circa un terzo dei musulmani che vivono in Svizzera sono di cittadinanza svizzera, le posizioni islamofobe non riguardano solo gli stranieri ma in misura crescente anche gli svizzeri. Pertanto, la lotta alla discriminazione non è solo una sfida per la politica di integrazione: è una delle preoccupazioni principali del Consiglio federale.

Le autorità svizzere si impegnano compatte per garantire la tutela contro la discriminazione. Soprattutto nell'ambito della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), Confederazione, Cantoni e Comuni si sono più volte espressi a favore di una maggiore concretizzazione del diritto vigente, del potenziamento delle misure di prevenzione e della sensibilizzazione di vittime e autori di atti discriminatori. La

tegration/bot-i.pdf con relativo disegno:

[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev\\_aug\\_in\\_tegration/entw-aug-i.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_in_tegration/entw-aug-i.pdf).

204 Il rapporto contiene anche alcuni raccomandazioni. Cfr. Country Visit: Switzerland, Report of the Personal Representatives of the OSCE Chair in Office on Tolerance Issues, 7-9 novembre, 2011. <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/intorg/osce.html>.

205 Per una presentazione più dettagliata della bozza di legge cfr. il rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, pag. 46-49.

206 Cfr. divieto internazionale di discriminazione ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 9 CEDU, articolo 2 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 18 Patto ONU II. Le disposizioni della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104) sono applicabili in misura limitata anche per le discriminazioni a sfondo religioso.

207 Il Consiglio federale ha difeso questa posizione in svariate occasioni: risposte del 20 maggio 2009 all'interpellanza Protezione dalla discriminazione (09.3242), del 23 febbraio 2005 alla mozione Legge contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro (04.3791) e del 17 maggio 2006 alla mozione Legge federale contro le discriminazioni (06.3082).

208 Per la gestione giuridica della discriminazione in base all'appartenenza religiosa nel mercato del lavoro si rinvia al capitolo 4.3.4.



marcata coerenza a tutti i livelli statali emerge anche dal rapporto sullo sviluppo della politica integrativa della Confederazione e dai nuovi programmi cantonali di integrazione, di cui la tutela contro la discriminazione è un elemento centrale. Inoltre, un numero crescente di autorità e istituzioni a tutti i livelli statali si occupa di discriminazione a sfondo razziale e/o religioso. Alcuni servizi fungono anche da consultori per i diretti interessati e offrono consulenza sui mezzi giuridici a disposizione.

In Svizzera i casi di discriminazione e razzismo per motivi etnici o religiosi vengono registrati tra l'altro nei rapporti della Rete di consulenza per le vittime del razzismo, fondata nel 2005<sup>209</sup>, e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA)<sup>210</sup>. La Commissione federale contro il razzismo (CFR) è a disposizione di coloro che si sentono vittima di discriminazione e sostiene famigliari e conoscenti che cercano aiuto. Si impegna inoltre affinché le persone bisognose di aiuto possano accedere rapidamente a servizi di consulenza, mediazione, difesa civica o trovare un avvocato in grado di fornire un'assistenza adeguata. La banca dati «Raccolta di dati giuridici»<sup>211</sup> rileva decisioni e sentenze e testimonia la varietà di casi giudicati a tenore dell'art. 261<sup>bis</sup> CP dalle varie istanze. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) organizza, coordina e promuove numerose attività di prevenzione e lotta al razzismo, antisemitismo e xenofobia a livello federale, cantonale e comunale. Collabora inoltre con diverse organizzazioni non governative e istituti di ricerca nazionali e internazionali. La Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale<sup>212</sup>, pubblicata nel 2009 dal SLR, e l'offerta di corsi sul tema presentano soluzioni pratiche, tempi e modalità per adire le vie legali contro la discriminazione razziale.

Il SLR intrattiene scambi regolari con i servizi e i delegati cantonali e comunali per l'integrazione che si occupano anche di tutela contro la discriminazione e lotta al razzismo<sup>213</sup>. A livello cantonale e comunale sono state attivate commissioni nei settori dell'integrazione o della discriminazione. Nell'ambito dei programmi di integrazione tutti i Cantoni stanno realizzando o ampliando misure atte a consolidare la tutela allo scopo di offrire consulenza e assistenza alle persone discriminate a causa della loro origine, razza o religione. Nel contempo, bisogna sensibilizzare le istituzioni e l'opinione pubblica su tutte le questioni che riguardano la tutela contro la discriminazione<sup>214</sup>.

### 6.3 Dialogo con i musulmani

Con l'iniziativa contro i minareti che nel novembre 2009, dopo l'abrogazione nel 2001 dell'articolo sulle diocesi, ha portato per la prima volta al recepimento nella Costituzione di una deroga riguardante una comunità religiosa specifica, la coesi-

209 Cfr. rapporti annuali del sistema di documentazione e monitoraggio sul razzismo (DoSyRa).

210 Cfr. cronologia «Rassismus in der Schweiz»: <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=4>.

211 Banca dati «Raccolta di dati giuridici» sul sito della CFR:

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=it>.

212 Guida giuridica discriminazione razziale:

[http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00163/00164/index.html?lang=it&download=NHZLpZeg7t,Inp6i0NTU042i2Z6ln1ah2oZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIF\\_fGym162epYbg2c\\_LjKbNoKSsn6A--](http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00163/00164/index.html?lang=it&download=NHZLpZeg7t,Inp6i0NTU042i2Z6ln1ah2oZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIF_fGym162epYbg2c_LjKbNoKSsn6A--)

213 Nel sito del SLR è disponibile un indirizzario dei centri di consulenza per le vittime di discriminazione razziale: <http://www.edi.admin.ch/frb/adressen/index.html?lang=it>.

214 Documento di base del 23 novembre 2011 relativo alla sottoscrizione di convenzioni di programma ai sensi dell'art. 20a della legge sui sussidi.

stenza tra la società di maggioranza e la religione di minoranza è diventata un tema nazionale. Persone con un background musulmano e autorità si sono rese conto che questa discussione non metteva in dubbio solo l'integrazione dei praticanti più rigidi ma anche quella di persone che – come la maggior parte degli svizzeri di fede cristiana – cercano il contatto con le istituzioni religiose solo nelle feste comandate o in momenti chiave della vita quali la nascita, il matrimonio o la morte.

Per combattere le paure e i pregiudizi che la società di maggioranza nutre nei confronti dell'Islam e far fronte alla crescente ostilità e stigmatizzazione verso tutte le persone considerate musulmane, nel 2007 il DFGP ha avviato con i rappresentanti di diverse organizzazioni musulmane<sup>215</sup> un dialogo che si è rinnovato e intensificato in concomitanza con l'iniziativa anti-minareti. 18 musulmani di entrambi i sessi e rappresentanti di diversi uffici federali interessati (DFGP, DFI, DFAE, CFM) hanno analizzato durante sette incontri di lavoro tematiche specifiche e problemi. Hanno individuato le preoccupazioni condivise da Confederazione e popolazione musulmana e hanno abbozzato le misure che la Confederazione può emanare nel suo campo di competenza. L'ultima seduta si è svolta il 27 aprile 2011.

Il rapporto «Dialogo con i musulmani 2010, scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera», approvato per consenso, riassume i principali risultati di questi incontri. In particolare, sottolinea come tutte le parti riconoscano i principi sanciti dalla Costituzione federale quali l'uguaglianza giuridica, lo Stato di diritto e la democrazia. Illustra altresì quanto intrapreso dalla Confederazione in otto campi di intervento per promuovere l'integrazione e le pari opportunità dei musulmani e per garantire la coabitazione pacifica di tutta la popolazione. Quali esempi cita la verifica del sistema d'ammissione per consulenti religiosi, le soluzioni per conciliare i doveri religiosi con l'obbligo di prestare servizio militare e i possibili programmi di formazione e perfezionamento per imam e consulenti religiosi<sup>216</sup>.

Dall'aprile 2011 vengono portati avanti i progetti lanciati dalla Confederazione nell'ambito del Dialogo con i musulmani. Il 26 novembre 2012 rappresentanti politici di Confederazione, Cantoni e Comuni hanno incontrato nuovamente i musulmani che avevano partecipato al Dialogo<sup>217</sup> allo scopo di discutere i temi già individuati che riguardano i tre livelli statali in modo diverso. L'incontro verteva su cinque aree tematiche: il riconoscimento delle comunità di fede islamica, le reciproche esigenze in termini d'informazione, la formazione e il perfezionamento degli assistenti religiosi e l'approccio delle scuole alla molteplicità religiosa, la discriminazione e, infine, il fabbisogno di luoghi di preghiera e aree di sepoltura. Con scritto del 17 dicembre 2012 la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) ha informato i governi cantonali sui risultati dell'incontro e sulle principali richieste dei musulmani.

I partecipanti al Dialogo (musulmani e rappresentanti dello Stato) hanno convenuto di condurre la discussione in primis a livello cantonale e comunale. Ritengono infatti che questo approccio, conforme alla ripartizione delle competenze prevista dalla

215 Incontro con organizzazioni musulmane, comunicato stampa del DFGP del 27 marzo 2007: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2007/2007-03-27.html>.

216 Comunicato stampa e rapporto dell'UFM: [http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref\\_2011-12-160.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-12-160.html).

217 Comunicato stampa dell'UFM: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/2012-11-26.html>.

Costituzione federale, consente di adottare soluzioni pragmatiche in linea con la realtà locale. Auspicano inoltre che i dialoghi e le piattaforme attivati a livello regionale e locale come pure l'interazione tra comunità musulmane e autorità locali possano proseguire. I rappresentanti di Cantoni, Città e Comuni intendono portare a conoscenza delle autorità cantonali e comunali quanto emerso durante i lavori e fungere da intermediari nel limite del possibile. I partecipanti hanno inoltre ribadito l'importanza dello Stato di diritto e dell'impegno congiunto a favore di una coesistenza pacifica, contro la radicalizzazione e la discriminazione.

#### **6.4 Offerta di formazione per imam e operatori religiosi**

Gli operatori religiosi svolgono svariati compiti sociali. Fungono da intermediari tra lo Stato e le comunità religiose ma anche tra le diverse comunità religiose e in seno a queste ultime (ad es. in caso di conflitti generazionali). Il loro lavoro è poco noto all'opinione pubblica (mediatica) e, di conseguenza, viene raramente riconosciuto. L'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIIntS) in vigore dal 2008 include esplicitamente i consulenti religiosi (di tutte le religioni) e vincola la concessione del permesso di soggiorno, oltre che all'adempimento delle condizioni previste per accedere al mercato del lavoro, alla padronanza della lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro e alla dimestichezza con i valori sociali e giuridici della Svizzera (art. 5 cpv. 3) anche alla capacità di trasmettere tali conoscenze agli stranieri cui offrono consulenza<sup>218</sup>. In tal modo si riconosce e si promuove a livello di legge l'attività integrativa svolta dagli operatori religiosi. Bisogna sfruttare maggiormente il potenziale degli imam e delle guide spirituali ai fini dell'integrazione degli stranieri (musulmani) – e della lotta all'estremismo. Ecco perché il Consiglio federale propone di sfruttare la revisione delle disposizioni sull'integrazione della LStr/LStrI per disciplinare nella legge i requisiti posti ai consulenti religiosi<sup>219</sup>.

La creazione di offerte istituzionalizzate di formazione e perfezionamento per operatori religiosi musulmani è di fondamentale importanza. Da uno studio parziale condotto nel 2009 dal Programma nazionale di ricerca «Comunità religiose, Stato e società» (PNR 58) emerge che la maggior parte dei musulmani in Svizzera come pure dei servizi federali e cantonali attivi nel settore della formazione e dell'integrazione auspicano possibilità di formazione per gli imam<sup>220</sup>. Secondo lo studio, una formazione per gli imam (e i docenti islamici) disciplinata per legge sarebbe opportuna poiché imam competenti e adeguatamente formati con buone conoscenze di una lingua nazionale possono favorire l'integrazione e fungere da interlocutori per la società di maggioranza. Sempre secondo lo studio, la maggioranza dei musulmani desidera che gli imam siano persone degne e valide in grado di garantire loro il riconoscimento sociale. Inoltre, gran parte delle istituzioni e degli esperti consultati (partiti politici, servizi statali di formazione e integrazione dei

218 RS 142.205, articolo 7 capoverso 1 lettera c.

219 Cfr. il rapporto esplicativo per la consultazione del 23 novembre 2011:

[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev\\_aug\\_integration/ber-i.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ber-i.pdf) e il riassunto dei risultati dell'indagine conoscitiva del 17 aprile 2012:

[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev\\_aug\\_integration/ve-ber-i.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ve-ber-i.pdf).

220 Università di Zurigo, Imam-Ausbildung und islamische Religionspädagogik in der Schweiz?

Ricerca condotta nell'ambito del Programma nazionale di ricerca «Comunità religiose, Stato e società» (PNR 58), Zurigo 2009. Rapporto finale:

[http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht\\_Rudolph\\_de.pdf](http://www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Rudolph_de.pdf).

Cantoni maggiormente interessati, università, comunità religiose riconosciute dallo Stato e giuristi) vedono nell'imam un'istanza capace di trasmettere ai suoi correligionari norme e valori della società di maggioranza. Tutta la popolazione riconosce l'importanza per l'integrazione delle comunità musulmane degli imam che sanno come funzionano la società e le istituzioni svizzere.

Il Consiglio federale ha dichiarato che la formazione degli operatori religiosi era un obiettivo a medio termine già nell'ambito del Dialogo con i musulmani 2010. Per elaborare un piano ad hoc, è stato istituito un gruppo di lavoro – composto da rappresentanti del mondo accademico, dell'amministrazione federale e delle comunità musulmane - che, attualmente, sta analizzando la questione dell'approccio scientifico-teologico all'Islam nelle università svizzere, in cui le offerte di insegnamento sono ancora limitate agli istituti di islamistica.

Una possibile soluzione è quella di istituire una cattedra universitaria di teologia islamica<sup>221</sup>. Per le offerte complementari nei settori della pedagogia religiosa, il lavoro sociale e altri ambiti affini all'assistenza spirituale si potrebbe invece cercare la collaborazione con operatori già affermati come le scuole universitarie professionali o le organizzazioni umanitarie. Conta soprattutto il fatto che la formazione degli operatori religiosi sia recepita e accettata dalla società svizzera e che le diverse comunità musulmane in Svizzera si sentano rappresentate da questi operatori. Bisogna quindi provvedere affinché l'offerta di formazione e perfezionamento proposta goda della massima accettazione possibile tra i musulmani in Svizzera che sono spesso organizzati in modo eterogeneo in funzione della loro origine, lingua e appartenenza religiosa.

Il 14 marzo si è tenuto a Berna il primo dei due seminari previsti nel 2013 sulla formazione e il perfezionamento dei consulenti religiosi musulmani in Svizzera, nel corso del quale il gruppo di lavoro ha presentato le sue riflessioni.<sup>222</sup> Durante questi incontri, che si rivolgono in primo luogo a imam, operatori religiosi, sociali e giovanili, insegnanti di religione e altri rappresentanti delle comunità musulmane, docenti accademici ed esperti di lavoro sociale, verrà discussa dapprima la questione di una teologia islamica e successivamente quella del coinvolgimento degli imam nel lavoro sociale in relazione all'assistenza spirituale. Decisioni concrete saranno esaminate dopo la conclusione dei due seminari.

## **7 Conclusioni**

### **7.1 Risultati del rapporto**

Già da qualche tempo l'Islam è parte integrante della società svizzera tanto da costituire la seconda comunità religiosa dopo il cristianesimo. Contrapporre la popolazione svizzera di maggioranza alle minoranze musulmane non è rappresentativo della realtà sociale. Alla stessa stregua, è fuori luogo associare la fede islamica e la

221 In quale misura la comunità islamica terrà conto di questa formazione accademica quando sarà chiamata a nominare un imam dipenderà dall'impostazione che le si vorrà dare ma che attualmente non è ancora stata discussa nel dettaglio. In ogni caso, la sua implementazione dovrebbe rientrare tra gli obiettivi a lungo termine. A differenza degli istituti di islamistica esistenti, una cattedra di teologia islamica agevolerebbe l'approccio scientifico-teologico al credo musulmano. Ci si potrebbe rifare ai modelli sviluppati dalle università di Münster e Tubinga. Bisognerà analizzare anche la questione del finanziamento di questi progetti.

222 NZZ online. Debatte um Studium der islamischen Theologie. 14.3.2013.

<http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/weiterbildung-fuer-betreuungspersonen-in-diskussion-1.18047657>.

nazionalità straniera dato che il numero di persone di fede islamica con passaporto svizzero è in costante crescita. Bisogna lottare contro la doppia discriminazione cui sono esposte le persone di religione musulmana in qualità di *stranieri* e di *musulmani*.

La comunità musulmana in Svizzera non è omogenea: si compone piuttosto di una moltitudine di comunità che, in generale, intrattengono scarse relazioni tra di loro e si organizzano prevalentemente in base all'appartenenza etnico-nazionale e linguistico-culturale. Rispetto a quella della maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale, la diaspora musulmana in Svizzera può essere considerata un'eccezione nel senso che proviene in buona parte dai Balcani occidentali e dalla Turchia e solo in minima parte dai Paesi arabi o dall'Asia meridionale. Vista la loro origine, queste persone conoscono l'ordinamento giuridico e sociale della Svizzera. La maggior parte di loro è laica e vive in modo più o meno areligioso o considera la pratica del culto una questione privata. Uno studio pubblicato dalla Commissione federale contro il razzismo giunge alla conclusione che oltre quattro quinti del 12-15 per cento di musulmani effettivamente praticanti in Svizzera vivono la loro religione in modo pragmatico e senza contraddizioni con gli usi e i costumi della nostra società civile. La maggior parte dei musulmani che vivono in Svizzera non attribuisce alla religione un'importanza superiore rispetto ai membri (nominali) di altre comunità. In Svizzera non si osservano per il momento tendenze all'islamizzazione né cosiddette società parallele, come è il caso in alcuni Paesi dell'Europa occidentale. Tali fenomeni si limitano a gruppi marginali settari quali i salafiti.

Per quanto riguarda i rapporti tra autorità statali e persone di fede musulmana è importante constatare che il dialogo e la ricerca caso per caso di soluzioni pragmatiche a livello locale hanno dato buone prove. Le divergenze gravi di natura religiosa sono spesso legate alla singola persona, possono considerarsi delle eccezioni e non riguardano solo i musulmani. Questa constatazione contraddice in un certo senso l'immagine dei musulmani veicolata dai media e dai politici in Svizzera.

Come nei Paesi europei limitrofi, anche in alcuni dibattiti pubblici e nei media svizzeri si osserva un atteggiamento indifferenziato e spesso negativo nei confronti dell'Islam e delle persone considerate musulmane. Ciò spiega perché l'appartenenza religiosa è sovente tacciata di essere la causa di molti problemi. L'esperienza insegna tuttavia che sono piuttosto le difficoltà linguistiche e comunicative a costituire un ostacolo per i musulmani con un background migratorio. È quindi essenziale dissociare il contesto migratorio da quello religioso se si vuole intrattenere una discussione produttiva sui musulmani e l'Islam in Svizzera.

## **7.2 Campi d'azione e misure della Confederazione**

Il Consiglio federale mostra una certa reticenza all'idea di introdurre una normativa sulle comunità religiose, comprese quelle musulmane, in particolare tenuto conto della ripartizione federale delle competenze. Le esperienze delle autorità con i musulmani in Svizzera mostrano del resto che, laddove necessario, i metodi pragmatici per la ricerca di soluzioni hanno dato in linea di massima buone prove.

Nei limiti delle sue competenze e possibilità, il Consiglio federale si impegna a garantire il buon funzionamento della coesistenza tra le persone di fede e cultura diverse e a evitare qualsiasi forma di discriminazione e intolleranza. Attribuisce grande importanza al dialogo con le comunità religiose e tra queste ultime. Le sfide comportate dalla presenza dei musulmani in Svizzera sono legate più all'eventuale

retroterra migratorio che non all'appartenenza religiosa. Per quanto riguarda la minoranza musulmana, il Consiglio federale privilegia le misure d'integrazione rispetto a quelle specificatamente religiose. Queste misure non riguardano tuttavia l'Islam o i musulmani in Svizzera – tenuto conto proprio dei molti (ex) migranti di fede musulmana già ben integrati.

Politica d'integrazione: la revisione in corso delle disposizioni sull'integrazione contemplate dalla legge sugli stranieri mira a impostare la politica di integrazione in modo più vincolante. In collaborazione con i Cantoni la Confederazione intende versare a questi ultimi a partire dal 2014 i contributi all'integrazione sulla base dei programmi cantonali. L'accento è posto sull'informazione, la consulenza, la formazione, il lavoro, la comprensione e l'integrazione sociale. Oltre alla prevista prima informazione bisogna menzionare in particolare la tutela contro la discriminazione. Si intende provvedere affinché le istituzioni delle strutture ordinarie e altre cerchie interessate siano informate e ricevano la necessaria consulenza nelle questioni riguardanti la tutela contro la discriminazione. Inoltre, le persone discriminate per motivi etnici o religiosi devono beneficiare di una consulenza e un aiuto competenti. Bisogna radicare meglio l'interpretariato interculturale in tutti i Cantoni: i migranti e i collaboratori delle strutture ordinarie devono poter ricorrere a servizi professionali di interpretariato con prestazioni di alta qualità in situazioni particolari (informazioni complesse, temi molto personali, procedure amministrative).

Tutela contro la discriminazione: la lotta alla discriminazione per motivi razziali e/o religiosi è un tema importante a tutti i livelli statali. L'islamofobia e le discriminazioni non riguardano solo i musulmani di nazionalità straniera ma anche quelli di cittadinanza svizzera. Per il momento il Consiglio federale non ritiene necessario intervenire a livello legislativo e preferisce concentrarsi sull'applicazione del diritto vigente. Confederazione e Cantoni si impegnano congiuntamente per rafforzare la tutela contro la discriminazione, lo smantellamento degli ostacoli istituzionali e l'apertura delle istituzioni.

Operatori religiosi: nell'ambito del Dialogo con i musulmani la Confederazione si è posta quale obiettivo a medio termine quello di sostenere l'elaborazione di un'offerta formativa per gli operatori religiosi. Imam e guide spirituali sono mediatori importanti tra le autorità e le comunità musulmane e giocano un ruolo importante negli sforzi integrativi di entrambe le parti. Possono fungere da deterrente contro l'influsso di predicatori estremisti e la diffusione di ideologie ostili allo Stato e contrarie ai principi dell'integrazione. Nel quadro della revisione in corso delle disposizioni sull'integrazione contemplate dalla legge sugli stranieri il Consiglio federale propone di disciplinare tramite legge i requisiti posti agli operatori religiosi.

Dialogo: si è concluso lo scambio tra autorità federali e musulmani in Svizzera condotto sull'onda dell'iniziativa contro i minareti. A fine 2012, ossia tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa, i partecipanti musulmani e i rappresentanti dei tre livelli statali hanno convenuto un «ritorno alla normalità» e di tornare al tavolo delle discussioni, se necessario, in loco per cercare soluzioni specifiche al livello al quale insorgono eventuali conflitti. È quindi il livello locale a rivestire un ruolo di primo piano nelle questioni attinenti alla vita quotidiana. La Confederazione si impegna inoltre nell'ambito del Dialogo sull'integrazione lanciato dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati che pone l'accento sul lavoro, la crescita e la convivenza e vuole promuovere l'integrazione in generale senza focalizzarsi su determinate persone o comunità.

Lotta all'estremismo islamico (violento): i musulmani in Svizzera che difendono posizioni estremiste (violente) sono una minoranza assoluta. Le autorità federali competenti monitorano l'estremismo (violento) in Svizzera, tra cui rientrano i predicatori d'odio e le reti jihadiste, e li combattono in conformità con le basi legali. Il Consiglio federale intende emanare nel 2013 il messaggio per una nuova legge sul Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), volta a migliorare il depistaggio tempestivo e mirato delle minacce estremiste (violente) in Svizzera.

Diversità nell'Amministrazione federale: la Confederazione funge da modello nel porre in atto relazioni non discriminatorie con i propri dipendenti e si impegna ad adottare in materia di assunzione pratiche non discriminatorie. Rispetta la libertà di credo dei propri dipendenti e consente loro di osservare, nei limiti del possibile, le proprie pratiche religiose.

Temì speciali: sebbene questi fenomeni non siano prettamente islamici, va rilevato che la Confederazione è attiva nella lotta ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili e svolge attività di prevenzione e sensibilizzazione. Il Consiglio federale ritiene tuttavia inopportuno vietare la velatura integrale.

## 8 Allegato

### 8.1 Bibliografia

#### 8.1.1 Pubblicazioni della Confederazione

Ufficio federale della sanità pubblica, Diversità e pari opportunità. Basi per un'azione efficace nel microcosmo delle istituzioni sanitarie, Berna 2006.

Ufficio federale della migrazione, Dialogo con i musulmani. Scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera, Berna 2011.

Ufficio federale della migrazione, «Matrimoni forzati in Svizzera»: cause, forme e entità, Berna 2012.

Ufficio federale di statistica, Censimento federale della popolazione 2000. Paesaggio religioso in Svizzera, Berna 2004.

Commissione federale della migrazione (Ed.), Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe zum «Islam in der Schweiz» (GRIS), Berna 2010 (2a edizione).

Commissione federale contro il razzismo, I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera, Berna 2006.

Commissione federale contro il razzismo, Società multiculturale (Tangram 22), Berna 2008.

Commissione federale contro il razzismo, I musulmani in Svizzera (Tangram 7), Berna 1999.

Commissione federale contro il razzismo, Ostilità verso i musulmani (Tangram 25), Berna 2010.

Commissione federale contro il razzismo, La religione a scuola (Tangram 14), Berna 2003.

Servizio per la lotta al razzismo, Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz, Berna 2011.

Rapporto Sicurezza interna della Svizzera BISS (1998-2008) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol):  
[http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/berichte/weitere\\_berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/berichte/weitere_berichte/bericht_innere_sicherheit.html).

Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del 5 marzo 2010:  
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-i.pdf>.



Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti»: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/6659.pdf>.

Rapporto del Consiglio federale sull'estremismo del 25 agosto 2004: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2004/4425.pdf>.

Rapporti annuali dell'Ufficio federale di polizia (fedpol):

[http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/berichte/jb\\_fedpol.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/berichte/jb_fedpol.html).

Rapporti sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione:

[http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd\\_publication.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd_publication.html).

Rapporti finali sul monitoraggio della salute della popolazione migrante (GMM I-II):

<http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/12535/index.html?lang=it>.

Parere della Commissione federale contro il razzismo, Ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen? Beispiel einer gegen eine Minderheit gerichteten öffentlichen Debatte, Berna 2011:

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation-/00143/index.html?lang=de>.

### **8.1.2 Letteratura scientifica**

Aldeeb, Sami, *Avenir des musulmanes en Occident: cas de la Suisse*, St-Sulpice 2012.

Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Ed.), *Muslims in der Schweiz*, Zurigo 2010.

Aratnam, Ganga Jey, *Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*, Basilea 2012.

Baumann, Martin; Stolz, Jörg (Ed.), *Eine Schweiz - viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens*, Bielefeld 2007.

Behloul, Samuel M., *Feindbild oder Feind? Muslimisch geprägte Migranten im Spannungsfeld zwischen Fremdislamisierung und religiös-kultureller Selbstbehauptung*, in: *lamed (Zeitschrift Stiftung Zürcher Lehrhaus 4)*, Zurigo 2008, pag. 17-20.

Behloul, Samuel M., *The Society is Watching You! Islam-Diskurs in der Schweiz und die Konstruktion einer öffentlichen Religion*, in: *Durst, Michael; Münk, Hans (Ed.): Religion und Gesellschaft*, vol. 30, Friburgo 2007, pag. 276-317.

Behloul, Samuel M., *Religion or Culture? The public relations and self-presentations strategies of Bosnian Muslims in Switzerland compared with other Muslims*, in: *Valenta, Marko; Ramet, Sabrina (Ed.), The Bosnian Diaspora: Integration in Transnational Communities (Ethnic and Racial Studies 35)*, Dublino 2011, pag. 301-318.

- Behloul, Samuel M., Religionspluralismus: europäischer 'Normal-' oder 'Notfall'? Muslimische Migranten in der Schweiz und die Einbettung in den öffentlichen Raum, in: Baumann, Martin; Behloul, Samuel M. (Ed.), Religiöser Pluralismus. Empirische Studien und analytische Perspektiven, Bielefeld 2005, pag. 145-171.
- Bergbahn, Sabine (Ed.), Der Stoff, aus dem Konflikte sind: Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld 2009.
- Bochinger, Christoph (Ed.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zurigo 2012.
- Faschon, Christiane, Islam in der Schweiz – Wissen und Glauben – Religionsfreiheit, Integration, Missverständnisse, Unvereinbarkeiten, Berna 2009.
- Haenni, Patrick; Lathion, Stéphane (Ed.), Les minarets de la discorde: éclairages sur un débat suisse et européen, Gollion 2009.
- InterDialogos, Expressions des identités musulmanes dans le paysage Suisse, Neuchâtel 2005.
- Jäggi, Christian, Islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen?, in: vpod Bildungspolitik (128), Zurigo 2002, pag. 4-14.
- Jäggi, Christian; Baumann, Christoph Peter, Muslime unter uns. Islam in der Schweiz, Lucerna 1991.
- Klay, Andreas; Schaer, Alexander, Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?, in: Müller, Felix; Tanner, Matthias et al. (Ed.), Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft, Zurigo 2009, pag. 87-101.
- Lathion, Stéphane, Islam et modernité. Identités entre mairie et mosquée, Parisi 2010.
- Leuenberger, Susanne, Vielfältige Beweggründe. Konversion zum Islam in Europa, in: Herder Korrespondenz (64), pag. 422-426.
- Mahnig, Hans, Islam in Switzerland: Fragmented Accommodation in a Federal Country, in: Haddad, Yvonne Yazbeck, (Ed.), Muslims in the West: From Sojourners to Citizens, Oxford 2002, pag. 72-87.
- Maier, Philipp, Muslime im Strafvollzug – Glaubenszugehörigkeit der Gefangenen als taugliches Kriterium zur Analyse und Bewältigung von Problemen im Strafvollzug?, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Ed.), Muslime und Schweizerische Rechtsordnung, Friburgo 2002, pag. 309-332.
- Müller, Monika, Perspektiven männlicher Jugendlicher auf den Islam: Eine Gratwanderung zwischen Identifikation und Ausschluss, in: Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Ed.): Muslime in der Schweiz, Zurigo 2010, pag. 266-295.
- Pahud de Mortanges, René (Hg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts–Grundlagen–Problemfelder – Perspektiven, Zurigo 2010.

- Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Ed.), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse*, Friburgo 2002.
- Pahud de Mortanges, René; Zufferey, Jean-Baptiste (Ed.), *Bau und Umwandlung religiöser Gebäude – Le patrimoine religieux face à l'immobilier et la construction*, Zurigo 2007.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna, *Accommodating Religious Diversity in Switzerland*, in: Bramadat, Paul; Koenig, Matthias (Ed.), *International Migration and the Governance of Religious Diversity*, Montreal/Kingston 2009, pag. 225 – 257.
- Roost Vischer, Lilo, *Weder Assimilations- noch Differenzzwang: Islam und gesellschaftliche Integration – Reflexionen aus der Basler Praxis*, in: Allenbach, Birgit; Sökefeld, Martin (Ed.): *Muslime in der Schweiz*, Zurigo 2010.
- Roost Vischer Lilo; Kessler, Thomas: *Islam als Herausforderung für die Integrationsarbeit*, in: Gerber, Uwe (Hg.), *Auf die Differenz kommt es an. Interreligiöser Dialog mit Muslimen*, Lipzia 2006, pag. 149-164.
- Rüegger, Abbas D., *L'Image de l'islam dans la Presse: Analyse de 4 magazines (Hebdo, Impact, Nouvel Observateur, Figaro Magazine)*, lavoro di licenza, Sociologia, Università di Ginevra, Ginevra 1988.
- Schinzel, Marc; Mader, Luzius, *Religion in der Öffentlichkeit*, in: Bochsinger, Christoph (Ed.), *Religionen, Staat und Gesellschaft*, Zurigo 2012.
- Schneuwly Purdie, Mallorie; Gianni, Matteo; Jenny, Magaly (Ed.), *Musulmans d'aujourd'hui - Identités plurielles en Suisse*, Ginevra 2009.
- Schneuwly Purdie, Mallorie und Stéphane Lathion: *Panorama de l'Islam en Suisse*, in: BOECE, *Revue romande des sciences humaines* (6), Saint-Maurice 2003, pag. 7-20.
- Schranz, Mario; Imhof, Kurt, *Muslime in der Schweiz – Muslime in der öffentlichen Kommunikation*, in: Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) (Ed.), *Les musulmans de Suisse – Muslime in der Schweiz*. Seminario organizzato da SAGW e dalla Schweizerische Gesellschaft Mittlerer Osten und Islamische Kulturen (SGMOIK) il 24-25 maggio 2002 a Friburgo, Berna 2003.
- Stüssi, Marcel, *Banning of Minarets. Addressing the Validity of a Controversial Swiss Popular Initiative*, in: *Religion and Human Rights*, 3(2), pag. 135-153, Leiden 2008.
- Suter Reich, Virginia, *Anerkennungspraktiken alevitischer Gemeinschaften im Kontext der jüngsten basel-städtischen Verfassungsreform*, in: Allenbach, Brigit und Martin Sökefeld (Ed.), *Muslime in der Schweiz*, Zurigo 2010.
- Tanner, Erwin, *Bestattung nach islamischem Ritus und staatliches Begräbniswesen*, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Ed.), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse*, Friburgo 2002, pag. 243–287.

Tanner, Erwin, Kann und darf in der Schweiz nach islamischem Ritus geschlachtet werden? in: Mieth, Dietmar; Pahud de Mortanges, René (Ed.), *Recht - Ethik - Religion. Der Spannungsbogen für aktuelle Fragen, historische Vorgaben und bleibende Probleme. Festgabe für Bundesrichter Dr. Giusep Nay zum 60. Geburtstag*, Lucerna 2002, pag. 219–235.

Università di Zurigo, Istituto di scienze politiche, Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich. Bericht zuhanden der Direktion der Justiz und des Inneren, Zurigo 2008.

Valette, Mireille, *Islamophobie ou légitime défiance? Égalité des sexes et démocratie: les Suisses face à l'intégrisme islamique*, Losanna 2009.

Valette, Mireille, *Boulevard de l'islamisme. L'essor du radicalisme islamique en Europe illustré par l'exemple*, Sion 2012.

Waldmann, Bernhard, Moscheebau und Gebetsruf, in: Pahud de Mortanges, René; Tanner, Erwin (Ed.), *Muslimen und schweizerische Rechtsordnung – Les musulmans et l'ordre juridique suisse*, Friburgo 2002, pag. 219–242.

Wytenbach, Judith, Das Kopftuch in der Schweiz: zwischen religiöser Neutralität des Staates, Religionsfreiheit und Diskriminierungsverbot, in: Berghahn, Sabine (Ed.): *Der Stoff, aus dem Konflikte sind: Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Bielefeld 2009, pag. 101-128.

I singoli progetti del Programma nazionale di ricerca «Comunità religiose, Stato e società» sono pubblicati al sito [http://www.nfp58.ch/d\\_projekte.cfm](http://www.nfp58.ch/d_projekte.cfm).

Risultati dello studio «Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft» dell'Università di Lucerna: [http://www.unilu.ch/files/mm\\_medienkonferenz\\_junge\\_muslimen\\_in\\_der\\_schweiz\\_2012-11-20.pdf](http://www.unilu.ch/files/mm_medienkonferenz_junge_muslimen_in_der_schweiz_2012-11-20.pdf).

Sito del progetto sulle religioni in Svizzera lanciato dall'Università di Lucerna: <http://www.religionenschweiz.ch/islam.html>.

## 8.2 Statistiche

**Percentuale di musulmani rispetto alla popolazione residente permanente in Svizzera a partire da 15 anni di età, per Cantone**

	in %	Intervallo di confidenza $\pm$ (in %)
Argovia	5.8%	0.3
Appenzello esterno*	2.9%	0.9
Appenzello interno*	4.6%	2.2
Basilea Campagna	4.2%	0.5
Basilea Città	8.0%	0.8
Berna	3.3%	0.2
Friburgo	3.2%	0.4
Ginevra	5.0%	0.3
Glarona*	6.0%	1.7
Grigioni	1.6%	0.4
Giura	2.3%	0.5
Lucerna	3.7%	0.3
Neuchâtel	3.4%	0.4
Nidvaldo*	2.2%	0.9
Obvaldo*	3.0%	1.2
Sciaffusa	6.5%	1.1
Svitto	3.7%	0.7
Soletta	6.6%	0.6
San Gallo	6.4%	0.4
Ticino	1.8%	0.2
Turgovia	5.8%	0.4
Uri*	1.9%	0.9
Vaud	4.3%	0.2
Vallese	2.1%	0.4
Zugo	4.4%	0.6
Zurigo	5.7%	0.2

\* Generalizzazione in base a meno di 50 osservazioni. I dati vanno interpretati con molta prudenza.

Fonte: rilevazione strutturale 2010, Ufficio federale di statistica

## 9 Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
CC	Codice civile svizzero
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CERD	Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
CFM	Commissione federale della migrazione (fino al 2005: CFS, Commissione federale degli stranieri)
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CO	Codice delle obbligazioni
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero
CRS	Croce Rossa Svizzera
CTA	Conferenza tripartita degli agglomerati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DIGO	Dachverband Islamischer Organisationen der Schweiz
DoSyRa	Sistema di documentazione e monitoraggio sul razzismo
DTF	Decisione del Tribunale federale
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
EDF	Unione Democratica Federale
FCM	Federazione delle cooperative Migros
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FGM	Female Genital Mutilation
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere

FRA Fundamental Rights Agency (fino al 2007: EUMC, Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi)

FS EX Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito

CDS Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità

GMM Monitoraggio della salute della popolazione migrante

GRA Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo

GRIS Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse

HUG Hôpitaux Universitaires de Genève

Ip Interpellanza

KIOS Koordination Islamischer Organisationen Schweiz

LMSI Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

LPAn Legge sulla protezione degli animali

LPD Legge sulla protezione dei dati

LPT Legge federale sulla pianificazione del territorio

LStr Legge federale sugli stranieri

LStrI Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (proposta CF per la nuova LStr)

LSu Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità

NZZ Neue Zürcher Zeitung

OIntS Ordinanza sull'integrazione degli stranieri

OMS Organizzazione mondiale della sanità

OSCE Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

PIC Programmi cantonali d'integrazione

PNR Programma nazionale di ricerca

PPD Partito popolare democratico

RS Raccolta sistematica del diritto federale

SEFRI Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

SIC Servizio delle attività informative della Confederazione

SLR Servizio per la lotta al razzismo

SPP Es Servizio psicopedagogico dell'esercito

SSGO Società svizzera di ginecologia e ostetricia

TF Tribunale federale

UDC Unione Democratica di Centro

UE Unione europea

UFG Ufficio federale di giustizia  
UFM Ufficio federale della migrazione  
UFPD Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità  
UFSP Ufficio federale della sanità pubblica  
UFV Ufficio federale di veterinaria  
UN United Nations / Nazioni unite  
UNICEF United Nations Children's Fund  
URC Ufficio regionale di collocamento  
UST Ufficio federale di statistica  
UVAM Union Vaudoise des Associations Musulmanes  
VIOKL Vereinigung der islamischen Organisationen des Kantons Luzern  
VIOZ Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich  
ZBSL Zentrale für Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung  
ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften