Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale contro il razzismo CFR

Berna, Luglio 2026

Uso del velo musulmano negli istituti di formazione pubblici

Parere della Commissione federale contro il razzismo CFR

Commissione federale contro il razzismo CFR
Inselgasse 1, 3003 Berna
Tel. +41 58 464 12 93
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch/i

Contesto

Negli ultimi anni sono stati depositati a livello federale e cantonale diversi interventi politici volti a vietare l'uso del velo negli istituti di formazione pubblici, in particolare da parte delle allieve. Questi interventi s'inseriscono in un dibattito ricorrente sul ruolo in Svizzera delle persone musulmane, e più in generale dell'islam, sulla visibilità dei simboli religiosi e sull'interpretazione del principio di neutralità confessionale dello Stato nello spazio pubblico. Si ricollegano inoltre a dichiarazioni rivolte contro determinate pratiche religiose e a iniziative popolari federali, promosse in particolare dall'Unione democratica di Centro (UDC) o da ambienti ad essa vicini, quali il divieto di costruire minareti, approvato nel 2009, e il divieto di dissimulare il viso, approvato nel 2021.

Per la Commissione federale contro il razzismo (CFR) questi dibattiti non possono essere analizzati indipendentemente dal loro contesto sociale e politico. Già nel 2011, aveva sottolineato che gli interventi concernenti il velo si aggiungevano a una serie di misure rivolte prevalentemente contro la popolazione femminile musulmana. In considerazione del principio di non discriminazione, la CFR aveva allora espresso la propria preoccupazione per la stigmatizzazione derivante da un'attenzione così focalizzata su una specifica minoranza religiosa, a prescindere della neutralità confessionale invocata a sua giustificazione.

A partire dagli anni 2010, sono state promosse a più riprese iniziative a livello cantonale – in particolare dall'UDC nei Cantoni di Berna e del Vallese – tese a limitare l'uso di simboli religiosi nelle scuole e nell'amministrazione pubblica. Dopo l'approvazione dell'iniziativa sul divieto di dissimulare il viso nel 2021, il dibattito sociale e politico sull'abbigliamento religioso nello spazio pubblico si è ulteriormente intensificato. Sebbene l'iniziativa non riguardasse direttamente le scuole, è servita da punto di riferimento per esigere restrizioni più ampie nell'ambito dell'istruzione pubblica.

A livello federale, il postulato Binder 22.4559 e, più recentemente, le mozioni Quadri 25.3268 e 25.4165 e Schläpfer Therese 25.4591 chiedono di esaminare le possibilità di introdurre una regolamentazione più severa dell'uso di simboli religiosi in ambito scolastico, in particolare da parte di minori, compresi i bambini dell'asilo nido e della scuola dell'infanzia.

Gli ultimi tre interventi menzionati sono attualmente al vaglio del Parlamento. Dal canto suo, il Consiglio federale ha sempre mantenuto una posizione costante sull'argomento: sia nel suo rapporto del 2017 che in quello del 2025 è giunto alla conclusione che un divieto generale non è necessario. Il quadro legale vigente consente già di reagire in modo differenziato a situazioni concrete e di garantire al contempo il rispetto dei diritti fondamentali.

Negli ultimi anni si è inoltre assistito al moltiplicarsi di controversie locali e di casi individuali in istituti scolastici che hanno introdotto regolamentazioni o restrizioni specifiche per l'uso del velo da parte delle allieve o delle insegnanti. Queste vicende hanno talvolta suscitato una forte eco mediatica e contribuito a una nuova politicizzazione della questione. In questo contesto, si colloca anche la petizione promossa nell'autunno del 2025 dal Comitato di Egerkingen, che ha raccolto circa 12 000 firme a sostegno di un divieto del velo in tutti gli istituti di formazione pubblici, dagli asili nido fino alle università.

Posizioni di principio della CFR

Qualsiasi posizione sui simboli religiosi, compreso il velo musulmano, deve rispettare i diritti fondamentali e tenere conto, in particolare, della libertà di credo e di coscienza (art. 15 della Costituzione federale [Cost.]), della libertà d'opinione (art. 16 Cost.), del rispetto della dignità umana (art. 7 Cost.) e del divieto di ogni forma di discriminazione (art. 8 Cost.).

Il principio di non discriminazione esige che nessuna legge, nessun regolamento, nessuna direttiva o raccomandazione possa rivolgersi specificamente contro le donne che indossano il velo. Quanto

vale per una religione deve valere anche per tutte le altre. Prendere di mira, in modo esplicito o implicito, un simbolo associato a un'unica confessione rappresenta una disparità di trattamento incompatibile con i principi fondamentali dello Stato di diritto.

Questo principio include anche la discriminazione indiretta. Misure formulate in termini apparentemente neutri – ad esempio un divieto generale di indossare copricapi – sono discriminatorie se svantaggiano in modo specifico, e senza una giustificazione oggettiva, le ragazze che indossano il velo. In determinate circostanze, il principio di uguaglianza può anzi richiedere l'adozione di adeguamenti ragionevoli che consentano di tenere conto delle esigenze specifiche delle minoranze religiose.

Infine, non possono essere adottate misure di questo genere per finalità meramente simboliche o per statuire un esempio. Non è inoltre ammissibile relativizzare i diritti fondamentali per rispondere a preoccupazioni specifiche, a eventi isolati o a percezioni soggettive, in particolare quando queste si basano sulla paura o sul rifiuto di una determinata religione. Nel caso del velo musulmano, un simile approccio rischierebbe di legittimare restrizioni che non si fondano su basi legali, ma su considerazioni emotive o politiche.

Uso del velo musulmano negli istituti di formazione pubblici

L'articolo 19 della Costituzione federale (Cost.) garantisce il diritto a «un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita». La scuola pubblica è chiamata in primo luogo a soddisfare questa esigenza. Occorre quindi assicurarsi che possa svolgere la propria missione nei confronti di tutte le allieve e di tutti gli allievi senza distinzione alcuna.

L'uso del velo musulmano può dare adito a critiche legate al significato simbolico che talvolta gli viene attribuito, in particolare in relazione al principio di uguaglianza fra donna e uomo sancito dalla Costituzione federale e dalla legislazione in materia. Sia in Svizzera sia a livello internazionale, il tema è regolarmente al centro di dibattiti in quanto il velo può essere percepito come l'espressione di strutture patriarcali e di una potenziale oppressione delle donne.

È tuttavia importante sottolineare che la scelta di portare simboli o indumenti religiosi può rispondere a motivazioni diverse. Ridurre questa scelta a un'unica interpretazione contribuisce a rafforzare stereotipi già associati a determinate religioni e presenta tutte le donne interessate come sottomesse a un'oppressione esterna.

Occorre inoltre considerare i potenziali effetti controproducenti dei divieti e, nello specifico, il rischio di un'esclusione di fatto delle donne dagli istituti di formazione pubblici e, più in generale, dallo spazio pubblico. Questo effetto sarebbe contrario all'obiettivo di uguaglianza, poiché finirebbe per limitare anziché garantire la partecipazione sociale.

Per queste ragioni, la CFR ribadisce, in linea con gli obblighi costituzionali e con i suoi pareri del 2011 e del 2017, la propria opposizione a un divieto generale dei simboli religiosi negli istituti di formazione pubblici.

Diversa è la questione dell'uso del velo da parte delle insegnanti, che, in quanto rappresentanti delle istituzioni pubbliche per cui lavorano, richiede una valutazione giuridica e istituzionale distinta. In questo ambito, i Cantoni rivestono un ruolo centrale, poiché la regolamentazione dei rapporti tra Stato e religioni rientra nelle loro competenze (art. 72 Cost.). Spetta pertanto a loro definire la questione della neutralità confessionale degli istituti di formazione pubblici, nel rispetto delle norme costituzionali.

Principi giuridici e relative basi legali

Tra le disposizioni legali determinanti in materia, si possono citare:

- i diritti fondamentali, in particolare la **libertà di credo e di coscienza** (art. 15 Cost.) e la **protezione della sfera privata** (art. 13 Cost.), garantiti a tutte le persone residenti in Svizzera;
- il **divieto di discriminazione** sancito dalla Costituzione federale (art. 8) e i numerosi strumenti di diritto internazionale ratificati dalla Svizzera;
- il **divieto di atti razzisti** commessi in pubblico, ai sensi dell'articolo 261bis del Codice penale;
- gli **obblighi derivanti dal diritto internazionale**, segnatamente l'obbligo dello Stato di vietare, prevenire e condannare la discriminazione razziale in tutte le sue forme, in particolare quella religiosa e quella nei confronti delle donne, come pure quelle enunciate nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 2 e 18), nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 9 e 14), nel Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici (art. 2 e 18) e nella Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (art. 2 lett. d e f, 3, 5 lett. a e 10 lett. f);
- il **principio dello Stato di diritto** e il **rispetto del diritto internazionale** (art. 5 cpv. 1 e 4 Cost.);
- l'**integrazione**, che, conformemente all'articolo 4 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, presuppone, da un lato, la volontà delle persone straniere di integrarsi nella società e, dall'altro, un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera;
- l'**interesse pubblico**, il **principio di proporzionalità** e la **base legale**, che devono giustificare qualsiasi restrizione dei diritti fondamentali (art. 36 Cost.).

Giurisprudenza

Tribunale federale

- DTF 142 I 49 sulle prescrizioni vestimentarie che possono limitare la libertà di credo (in tedesco)
- DTF 147 I 393 (consid. 5) e DTF 137 I 167 (consid. 3.6) sul principio che ci deve essere un rapporto ragionevole tra gli effetti della misura sulla situazione della persona interessata e il risultato atteso dal punto di vista dell'interesse pubblico (in francese)
- DTF 130 III 699 sulle cosiddette «Tendenzbetriebe», termine con il quale vengono designate le imprese il cui scopo non è essenzialmente lucrativo e che svolgono un'attività a carattere spirituale o intellettuale, vale a dire politica, confessionale, sindacale, scientifica, artistica, caritativa o di natura simile (in francese)

Corte europea dei diritti dell'uomo

- Eweida e altri contro Regno Unito (in francese e inglese)
- S.A.S. contro Francia (in francese e inglese)

Corte di giustizia dell'Unione europea

- Causa C-188/15, Bougnaoui contro Micropole SA (Francia)
- Causa C-157/15, Samira Achbita contro G4S Secure Solutions NV (Belgio)

Interventi parlamentari e altre fonti

Consiglio federale, rapporto del 9 giugno 2017 sulla presenza e l'uso di simboli religiosi in edifici pubblici, in adempimento del postulato Aeschi 13.3672 (in tedesco e francese)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani, rapporto di sintesi del 1° luglio 2016 sulla presenza e l'uso di simboli religiosi in edifici pubblici, in adempimento del postulato Aeschi 13.3672 (in tedesco)

Commissione federale per le questioni femminili, Parere su parità di genere e pratiche culturali e religiose, marzo 2017 (in tedesco e francese)

Consiglio federale, rapporto del 22 ottobre 2025 sull'uso del velo da parte di bambine nelle scuole pubbliche, in adempimento del postulato Binder (de Quattro) 22.4559 (in tedesco e francese)

Mozione Quadri 25.3268 «Svizzera come Austria: vietare il porto del velo islamico al di sotto dei 15 anni»

Mozione Quadri 25.4165 «No al velo islamico nelle scuole pubbliche»

Mozione Schläpfer Therese 25.4591 «Divieto del velo nelle scuole per i minori di 16 anni»

Mozione Knutti 26.3047 «Vietare il velo ai dipendenti dello Stato»

Domanda Heimgartner 26.7029 «Zulässigkeit von kantonalen Kopftuchverboten»