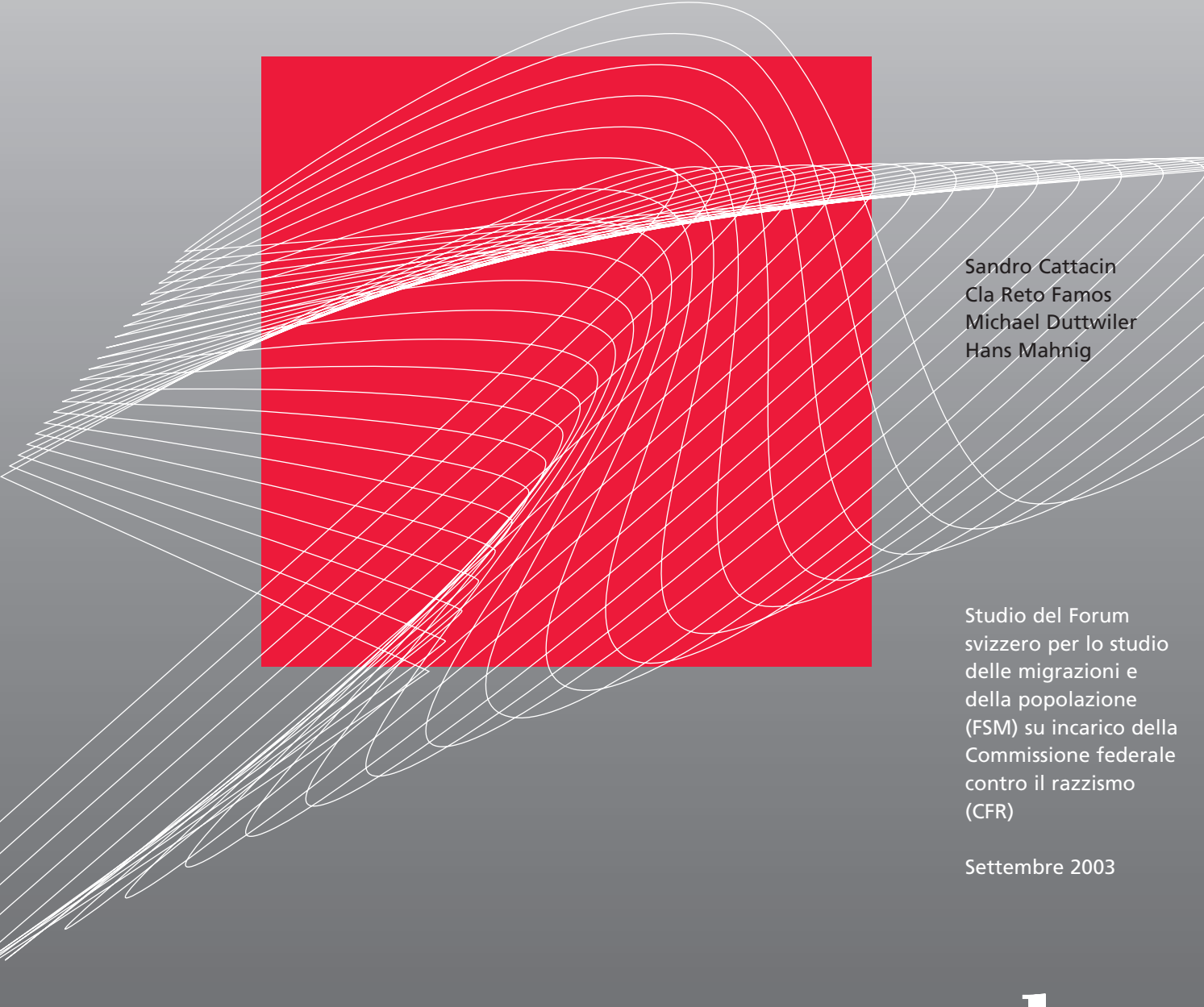


# Stato e religione in Svizzera

Lotte per il riconoscimento, forme del riconoscimento



Sandro Cattacin  
Cla Reto Famos  
Michael Duttwiler  
Hans Mahnig

Studio del Forum  
svizzero per lo studio  
delle migrazioni e  
della popolazione  
(FSM) su incarico della  
Commissione federale  
contro il razzismo  
(CFR)

Settembre 2003

ek  
cf

Sandro Cattacin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler e  
Hans Mahnig

## **Stato e religione in Svizzera – lotte per il riconoscimento, forme del riconoscimento**

Studio del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni  
e della popolazione (FSM) su incarico della Commissione  
federale contro il razzismo (CFR)

Berna, settembre 2003



# Indice

Prefazione	5
Sintesi	7
Introduzione – Stato e religione in cerca di modernità	9
Il riconoscimento di comunità religiose	11
Modus vivendi e Chiesa di Stato: differenze analitiche	12
L'organizzazione giuridica del riconoscimento in Svizzera	14
Le condizioni del riconoscimento	17
Fondamento del riconoscimento di diritto pubblico: elementi giuridici	18
Valutazione generale dei criteri	23
Quale forma di riconoscimento?	25
La molteplicità degli strumenti di regolamentazione	27
Pluralismo religioso e integrazione sociale – bilancio	29
Allegato I: Ambiti problematici e loro discussione – esempi relativi alla comunità mussulmana	33
Libertà di credo – un diritto che ha bisogno di un luogo	33
La pace dopo la morte – la questione dei cimiteri	34
Qualcuno può aiutarmi? Assistenza spirituale all'interno di contesti istituzionali	40
La religione deve essere insegnata – l'insegnamento religioso nelle scuole	40

Allegato II: Dispositivi giuridici cantonali in materia di riconoscimento nel diritto pubblico delle comunità religiose non cristiane	43
Appenzello Esterno	47
Appenzello Interno	49
Argovia	51
Basilea-Campagna	53
Basilea-Città	55
Berna	57
Friburgo	61
Ginevra	65
Giura	67
Glarona	69
Grigioni	71
Lucerna	73
Neuchâtel	75
Nidvaldo	77
Obvaldo	79
San Gallo	81
Sciaffusa	83
Soletta	85
Svitto	87
Ticino	89
Turgovia	91
Uri	93
Vallese	95
Vaud	97
Zugo	99
Zurigo	101
Bibliografia	105

# Prefazione

Da lungo tempo, la Svizzera non è più una nazione «puramente» cristiana. Anche se secondo il censimento federale della popolazione del 2000 circa tre quarti della popolazione residente continua a professarsi cattolico romana o evangelica riformata – ovvero le due Chiese nazionali – quasi il 10% delle persone che abitano nel nostro Paese appartiene a un'altra comunità religiosa. Si tratta di circa 700 000 persone. La questione che si pone è quale posto esse occupano o dovrebbero occupare nella società svizzera e quale posto la società svizzera assegna o concede loro.

La regolamentazione dei rapporti tra le comunità religiose o le Chiese e lo Stato è di competenza dei Cantoni. Questo significa che in Svizzera esistono su questa questione 26 approcci diversi. Una panoramica in proposito è fornita dallo schema sui regolamenti vigenti nei singoli Cantoni nell'allegato II. Ogni Cantone ha definito i rapporti tra comunità religiose e Stato nella Costituzione o in apposite leggi in base alla sua specifica storia. Si va dalla separazione assoluta tra Stato e Chiesa (Ginevra e Neuchâtel) fino al riconoscimento di una Chiesa statale (ad es. Zurigo). Nell'ambito delle revisioni costituzionali avviate in diversi Cantoni, il rapporto tra comunità religiose e Stato è attualmente sottoposto a verifica. La questione nuova che emerge sempre più spesso è quella dello statuto sociale delle comunità religiose – prevalentemente non cristiane, come ad esempio i musulmani – che si sono da poco insediate nel nostro Paese.

Le comunità religiose in questione argomentano spesso che solo un riconoscimento di diritto pubblico garantirebbe un trattamento paritario nella società elvetica. Ma cosa implica un riconoscimento di diritto pubblico? Quali sono i diritti, ma anche i doveri che ne deriverebbero? Quali condizioni e criteri devono essere adempiuti per permettere il riconoscimento di diritto pubblico delle comunità religiose? Il presente studio tenta di dare risposta a queste e ad altre domande simili.

È compito della CFR lottare contro ogni forma di razzismo diretto o indiretto, comprese quelle basate sulle discriminazioni religiose. Visti i dibattiti in corso in alcuni Cantoni sul riconoscimento delle comunità religiose, gli autori di questo studio commissionato dalla CFR hanno tentato di elaborare criteri generali e soprattutto *non discriminanti* per orientare le regolamentazioni giuridiche future.

Georg Kreis

Presidente della Commissione federale contro il razzismo (CFR)

### **Prefazione degli autori**

Questo rapporto si basa sullo studio redatto da Cla Reto Famos per conto dell'Associazione svizzera delle Chiese evangeliche (allegato II) e sulle inchieste preliminari condotte da Michael Duttwiler sotto la direzione del fu Hans Mahnig. Dopo la sua morte, totalmente inattesa, ho raggruppato il materiale preparatorio ed ho ripreso la redazione del rapporto. Questo ha causato un ritardo considerevole dei lavori, tanto più che si è dovuta ripensare l'organizzazione del rapporto visto che Hans non ci aveva lasciato informazioni o note sulle linee direttrici della ricerca. Nutro forti dubbi sul fatto che questo studio possa avere la stessa profondità che avrebbe potuto raggiungere se Hans lo avesse potuto terminare, lui che già da tempo si occupava del soggetto e che era considerato un grande esperto sulla questione.

Spero comunque, grazie in particolare al contributo ed al sostegno del giurista e teologo Cla Reto Famos, che il risultato del compito assegnato soddisfi, nella misura del possibile, il mandante della ricerca – la Commissione federale contro il razzismo.

Vorrei ringraziare calorosamente le persone che si sono rese disponibili per brevi interviste e per la rilettura del testo, ma anche Gioia Weber, Urs Köppel, Thomas Lyssy, Samia Osman Hussein et Markus Sahli che hanno accompagnato lo studio con i loro consigli.

Durante la redazione di questo rapporto, ho anche potuto contare sulla competenza e le conoscenze di uno specialista riconosciuto nell'ambito delle relazioni tra Stato e comunità religiose – Alessandro Ferrari dell'Università di Milano – che ha risposto con pazienza e con impegno anche alle mie domande le più ingenuie. Tengo a ringraziarlo particolarmente. Il testo originale è stato scritto in tedesco e poi tradotto in italiano da Antonella Ferrari.

Neuchâtel, settembre 2003

Sandro Cattacin

# Sintesi

In questo rapporto ci occupiamo del riconoscimento delle comunità religiose in Svizzera. La questione sarà inizialmente discussa da un punto di vista analitico e precisata alla luce della procedura di riconoscimento cantonale. Questa analisi del livello cantonale permetterà di esaminare i criteri di riconoscimento esistenti che configurano un quadro procedurale estremamente eterogeneo e difficile da sistematizzare. Partendo da questi elementi, gli autori individuano una serie di criteri che, in particolare, dovrebbero essere tenuti in considerazione nell'orientamento delle future leggi:

- Persistenza dell'organizzazione nel cantone (eventualmente collegata con il criterio della durata della presenza)
- Compatibilità con le basi dello Stato di diritto democratico
- Orientamento all'utilità pubblica
- Costituzione democratica interna
- Eventualmente: numero di fedeli

Il dibattito sui criteri di riconoscimento conduce direttamente a quello delle forme del riconoscimento, senza chiaramente dimenticare che questa discussione deve avvenire mantenendo, sullo sfondo, il pluralismo federale dei regolamenti. L'analisi di questo pluralismo permette di distinguere tre vie possibili verso il riconoscimento.

- *La via che passa attraverso una modifica costituzionale.* Vari cantoni necessitano di una modifica costituzionale per poter riconoscere una comunità religiosa.
- *La via che esige la soddisfazione di certi criteri.* Qualche cantone enuncia dei criteri, più o meno vaghi, riguardo alle condizioni da soddisfare per poter ottenere un riconoscimento.
- *La via che passa attraverso un riconoscimento di diritto privato.* In certi cantoni, esiste la possibilità di ottenere il riconoscimento di diritto privato da parte dell'Esecutivo o del Parlamento.

Date queste differenze nelle possibilità di riconoscimento, questa analisi intende raccomandare di procedere in modo pragmatico in vista di eventuali riconoscimenti parziali e di modificazioni legislative a tutti i livelli che incoraggino il libero esercizio confessionale (per esempio nell'ambito della sepoltura) e che, in principio, sono possibili in tutti i cantoni.

Nell'allegato I, sarà descritto qualche problema che coinvolge la comunità musulmana e che permetterà di meglio situare la discussione sulla questione del riconoscimento, in un



contesto sociale concreto. Nell'allegato II, presenteremo le condizioni giuridiche quadro fondamentali che regolamentano le relazioni tra Stato e religioni nei diversi cantoni.

# Introduzione – Stato e religione in cerca di modernità

Le relazioni tra lo Stato e le comunità religiose hanno seguito dei percorsi diversi nel mondo cristiano. Nel nuovo mondo pluralista americano, dopo l'instaurazione dello Stato laico, si è reso necessario trovare delle soluzioni per un riconoscimento specifico delle comunità religiose. Questa realtà aveva ispirato la nozione di società civile di Tocqueville, una sorta d'istanza morale neutra di fronte allo Stato, in grado di fissare dei regolamenti rispettosi di questo pluralismo. In Europa, la questione si è posta piuttosto in relazione all'emancipazione dello Stato rispetto alla Chiesa e la regolamentazione di questa relazione si è inserita nel quadro di una lotta permanente per l'egemonia sui valori culturali e politici della società (a questo proposito, vedere il classico Gramsci 1977).

Paradossalmente, il processo di riconoscimento praticato dagli Stati Uniti è risultato nettamente più semplice del processo di emancipazione e di rinnovamento della relazione previsto dal contesto europeo. Lo Stato si è comportato come un partner delle comunità religiose ed ha potuto contare sulle loro capacità organizzative. Per contro, nei paesi europei, si è arrivati a dei compromessi che hanno prodotto una serie di configurazioni variabili della relazione tra lo Stato e le diverse comunità cristiane a seconda del contesto e dell'esito delle lotte per l'egemonia (Margiotta Broglio et al. 1997).

A questo proposito, la Svizzera non è un'eccezione nel contesto europeo e può addirittura essere considerata come una concentrazione di soluzioni differenti, dato che, nello stesso Stato convivono il repubblicanismo alla francese del „cantone di separazione“ di Ginevra e la situazione di altri cantoni che elevano la loro comunità originaria a Chiesa nazionale. Questo modello federalista dei regolamenti cantonali che regolano la relazione tra lo Stato e la Chiesa può essere considerato come una conseguenza della guerra del Sonderbund e della fondazione della Svizzera moderna che hanno visto riunirsi i cantoni cattolici e quelli liberali, essenzialmente riformati.

Questo modello era risultato soddisfacente per la Svizzera del XIX secolo, stabilizzando i rapporti di forza e vigilando per mantenere il rispetto delle minoranze linguistiche tradizionali e le loro differenze religiose. E' solamente come conseguenza della pluralizzazione religiosa del XX secolo che questo modello pluralista, ma conservatore, comincia ad evidenziare delle difficoltà d'adattamento e fatica ad integrare delle nuove minoranze. Il dibattito sulla relazione tra lo Stato e le comunità religiose conosce così un nuovo sviluppo, soprattutto negli ultimi anni: diverse ragioni, ma soprattutto semplicemente i movimenti migratori sono

all'origine della nascita di una diaspora mussulmana in Europa<sup>1</sup> e, dagli anni '80, in Svizzera.<sup>2</sup>

Di seguito, esamineremo la questione della relazione tra lo Stato e le comunità religiose in una Svizzera pluralista, chiamata ad infrangere le sue tradizioni. Affronteremo e commenteremo la questione del riconoscimento da un punto di vista storico e procedurale. Nelle considerazioni finali, l'accento sarà posto sulle attuali tendenze dello sviluppo di questa relazione. Tenteremo di abbozzare delle proposte di regolarizzazione possibili, rese auspicabili soprattutto dopo la comparsa, in Svizzera, di una comunità mussulmana sempre più importante. L'analisi resta comunque di natura molto generale; sarà solamente nell'allegato I che affronteremo brevemente qualche ambito concreto che riguarda la comunità mussulmana in Svizzera e che merita la nostra attenzione. Nell'allegato II, delle schede sommarie presenteranno la situazione giuridica in vigore in ogni cantone rispetto alla questione del riconoscimento.

### **Osservazione metodologica**

Il presente studio, che ha un carattere interdisciplinare, si basa su un'analisi secondaria della letteratura esistente sul tema e si avvale di una serie di interviste ad esperti, condotte nel 2001, che sono servite come base fondamentale per l'articolazione dei nostri ragionamenti. Inoltre, lo scambio con il gruppo di lavoro che la CFR ha messo a disposizione sulla questione del pluralismo religioso ha contribuito in maniera fondamentale alla realizzazione di questa analisi.

1 Ci riferiamo all'uso del concetto in Saint-Blancat 1997.

2 La migrazione del XX° secolo è stata relativamente omogenea dal punto di vista religioso fino agli anni '70. I principali paesi di provenienza dei migranti erano l'Italia, la Spagna e il Portogallo. Se l'appartenenza confessionale dei migranti non poneva nessun problema – essendo assicurata in Svizzera l'adesione ad una Chiesa – non si può comunque dire che la migrazione di quel periodo non abbia avuto degli effetti nel contesto religioso svizzero dato che, per esempio, in cantoni come Ginevra o Zurigo, tradizionalmente protestanti, la maggioranza confessionale del cantone ha finito per passare ai cattolici.

# Il riconoscimento di comunità religiose

La filosofia dibatte dall'epoca di Hegel la questione del riconoscimento della differenza. Per Georg F. Hegel, il riconoscimento reciproco è una forza che porta all'imposizione di strutture democratiche e che permette la libertà nella differenza. Se, malgrado l'esistenza di differenze irriducibili, gli essere umani si rispettano in una società, essi, per risolvere dei problemi di ordine generale, devono fare ricorso a procedure di carattere secolare (Rawls 1993), procedure democratiche di ricerca del consenso e della decisione. In questo modo, l'analisi dei processi di riconoscimento della differenza diventa la chiave della comprensione della dinamica di modernizzazione della società che estende le libertà democratiche e calibra le società sulla pace oppure, secondo Honneth (Honneth 1994: 11f's.):

„Hegel vertritt in jener Zeit die Überzeugung, dass sich aus einem Kampf der Subjekte um die wechselseitige Anerkennung ihrer Identität ein innergesellschaftlicher Zwang zur praktisch-politischen Durchsetzung von freiheitsverbürgenden Institutionen ergibt; es ist der Anspruch der Individuen auf die intersubjektive Anerkennung ihrer Identität, der dem gesellschaftlichen Leben von Anfang an als eine moralische Spannung innewohnt, über das jeweils institutionalisierte Mass an sozialem Fortschritt wieder hinaustreibt und so auf dem negativen Weg eines sich stufenweise wiederholenden Konfliktes allmählich zu einem Zustand kommunikativ gelebter Freiheit führt“.

La pertinenza teorica di questa accezione hegeliana è stata sistematizzata in modi diversi da Axel Honneth (Honneth 1994) e Charles Taylor (Taylor 1992). Mentre il primo avrebbe voluto trasformare le lotte per il riconoscimento in diritti individuali positivi, Taylor – in quanto comunitarista – propone piuttosto la prospettiva dei diritti collettivi. Honneth sottolinea a questo proposito che i valori sono attribuiti agli individui, anche se si tratta di valori trasmessi in maniera collettiva. Per Honneth, che si basa sull'analisi hegeliana, il riconoscimento comporta l'amore, il rispetto e la stima.

In altre parole, per Honneth (come per Habermas, di cui Honneth è allievo), i diritti devono essere stabiliti a livello individuale perché possano giovare anche alla collettività. Se, per esempio, il diritto alla libertà confessionale cessa in quanto diritto individuale, questo può condurre alla consolidamento di una comunità religiosa che si basa su degli individui che reclamano questo diritto (Habermas 1993). In questo modo, ci si assicura anche del fatto che non si perpetuino dei valori sorpassati, che nessun individuo assumerebbe più come propri.

Taylor invece punta sul riconoscimento attraverso dei diritti collettivi per arrivare all'estensione democratica dei diritti a dei gruppi. Come giustifica questo livello del riconoscimento? Il suo principale argomento si basa sulla critica dei diritti individuali. Se i diritti sono formulati in quanto diritti individuali, allora questo conduce all'omogeneizzazione della società ed alle culture delle maggioranze. Per questo dunque, accanto a tali diritti fonda-

mentali, bisogna anche aggiungere dei diritti collettivi che permettano di sviluppare una politica del riconoscimento della differenza. E' solo attraverso dei diritti collettivi che, per esempio, delle minoranze possono, anch'esse, trovare una difesa a più lungo termine. Se, per esempio, non fosse stata sviluppata una politica della lingua, che incoraggia e favorisce in maniera globale una comunità linguistica e non degli individui, una lingua come il reto romancio sarebbe destinata a sparire.

Taylor motiva la necessità di diritti collettivi servendosi dell'esempio canadese (la relazione tra il Québec e il resto del paese). Egli sottolinea che l'indipendenza del Québec è stata sempre rivendicata, ma non si è mai realizzata. In effetti, la sua popolazione non vorrebbe distanziarsi con l'indipendenza, ma piuttosto auspicerebbe che il „rest of Canada” riconosca il Québec in quanto realtà culturale. Secondo le considerazioni di Taylor, la lotta per il riconoscimento si esaurisce nel momento in cui la maggioranza concede alla minoranza l'uguaglianza dei diritti, riconosce la sua identità culturale ed il suo peso politico.

Dietro questa analisi dei processi di riconoscimento, si può anche individuare la base teorica della comprensione della dinamica del riconoscimento di religioni diverse all'interno di uno stesso Stato. In effetti, bisogna partire dal principio che il riconoscimento delle identità religiose non deve generare delle barriere, ma un progetto ambizioso e comune di una società pluralista (dal punto di vista delle confessioni).

In altri termini, il riconoscimento di diritto (la giuridificazione) della differenza confessionale è una risposta alle lotte per il riconoscimento delle società moderne e, con Hegel e Honneth, un segno di una dinamica di democratizzazione – secondo Taylor, un'indicazione che le società moderne si sono pluralizzate e che sono alla ricerca di forme dignitose di vita comune nella differenza.

### ***Modus vivendi e Chiesa di Stato: differenze analitiche***

Esistono diverse varianti delle modalità di attribuzione di tali diritti collettivi nel contesto del riconoscimento delle religioni. In termini analitici, si può partire da una situazione minimale di *modus vivendi*, nella quale è autorizzata l'organizzazione della differenza. Questa situazione poggia sulla libertà d'organizzazione (creazione di associazione) e non necessita di alcun riconoscimento formale di una religione, ma riguarda semplicemente la possibilità di associarsi attorno ad ideologie, interessi e confessioni. Questa libertà associativa esiste in Svizzera e deve sottostare solamente a delle regole formali. A questo proposito, è particolarmente interessante notare che, in Svizzera, non è previsto nessun controllo statale diretto su queste strutture associative, ma il codice civile federale contempla certe basi democratiche che tutte le associazioni – comprese quindi le comunità religiose costituite in associazione – devono rispettare.

Il riconoscimento di comunità religiose sotto forma di organizzazioni statutarie (organizzazioni a statuto associativo), nella loro particolarità di comunità confessionali, si spinge ancora oltre. Questo riconoscimento non implica privilegi particolari, ma assume un significato simbolico importante. Una comunità di diritto dovrebbe in effetti distinguere una religione in quanto tale dalle altre associazioni, come per esempio quelle costituite su basi ideo-

logiche (come i partiti) e riconoscere nello stesso tempo una specificità religiosa come elemento pertinente per la società. Delle forme di riconoscimento di questo tipo esistono in certi cantoni svizzeri come Friburgo dove, a fianco del riconoscimento di diritto pubblico, il riconoscimento di diritto privato è esplicitamente previsto dalla Costituzione. Le religioni che sono riconosciute ricevono dunque, in questo modo, una conferma formale della loro esistenza, restando però, dal punto di vista giuridico, delle associazioni.

Più significativo ancora è il riconoscimento di diritto pubblico che accorda uno statuto particolare ai gruppi religiosi e li trasforma in organismi di diritto pubblico (comparabili alle Università) che possono godere di certi diritti (per esempio un sostegno fiscale o il diritto ad avere dei luoghi di culto). Questo riconoscimento di diritto pubblico esiste in molti cantoni svizzeri e ciò procura alle comunità religiose riconosciute delle possibilità estremamente importanti di contribuire alla formazione di valori nella società. In effetti, lo Stato, neutro dal punto di vista confessionale, non può produrre sistematicamente i propri valori fondamentali autonomamente, a maggior ragione se si considera il fatto che si tratta di un'istituzione dipendente dai valori dei suoi cittadini. Si ritrova quindi ad essere debitore dei contributi di altre istituzioni della società.

Infine, una religione può anche ricevere un riconoscimento molto particolare, nella forma di „Chiesa di Stato”, una possibilità che non esclude il fatto che diverse religioni possano essere riconosciute „Chiese” di Stato. Come conseguenza di questa situazione, il ruolo predominante di una comunità religiosa viene ancorato nella Costituzione. Lo Stato si occupa dunque dell'esterno della comunità confessionale e la rappresenta, attraverso le sue proprie istanze, nelle relazioni esterne.

Bisogna ancora citare in questo contesto che, al di là di queste forme di riconoscimento delle religioni, sono possibili anche delle persecuzioni o delle forme esplicite di non-riconoscimento. Questo può per esempio verificarsi nel caso del divieto puro e semplice di esistenza per un gruppo religioso se esso dovesse essere individuato come setta pericolosa o dovesse rientrare in una regolamentazione speciale sulle sette (divieto all'esistenza di sette).

Queste differenze analitiche delle forme di riconoscimento permettono di introdurre una doppia prospettiva, distinguendo la vicinanza allo Stato attraverso i livelli del riconoscimento (dalla libertà di associazione fino alla Chiesa di Stato) dalla concezione di se stessa della società, espressa dalle Costituzioni dei cantoni (per esempio la distinzione tra Chiese nazionali e altre comunità religiose). Dal punto di vista analitico, il *modus vivendi* può ricoprire il ruolo di una cooperazione che riproduce, nel miglior modo possibile, la società pluralista e secolare. Questo non significa, come abbiamo già indicato, che una società pluralista non potrebbe anche costruirsi a partire dalle sue comunità religiose; al contrario, come evidenza il caso degli Stati Uniti, è possibile, in una società di questo tipo, sviluppare delle politiche comunitariste che puntino ugualmente sulla differenza religiosa (Grafico 1). In realtà lo Stato, neutro dal punto di vista confessionale, non si autorizza ad identificarsi con una religione ed è per questo che le vere Chiese di Stato non sono più attuali nella nostra visione contemporanea. Nella definizione delle relazioni che lo Stato intrattiene con le comunità religiose, si intravede comunque un certo margine di manovra. Il fatto di trattare in modo non egualitario, che può risultare da questo margine di manovra, deve tuttavia poter sempre poggiare su dei criteri oggettivi.

Le diverse forme possibili di riconoscimento non si escludono le une le altre, ma si può partire dal principio che la coesistenza di forme diverse di riconoscimento potrebbe essere percepita come discriminatoria in particolare da dei gruppi religiosi che ambirebbero ad una forma più marcata di riconoscimento: nel cantone di Argovia per esempio, esiste una distinzione tra le Chiese nazionali e le altre comunità confessionali, stabilita dalla Costituzione, che provoca una sorta di livellamento del riconoscimento e che, per le religioni che non hanno lo statuto di Chiesa nazionale (e conseguentemente nemmeno, in questo caso in particolare, certi diritti), può produrre degli effetti discriminatori.

Ciò è particolarmente evidente nel caso in cui lo stesso problema viene affrontato in modi diversi, come per esempio nel caso dei cimiteri (cfr. a questo proposito l'Allegato I).

Grafico 1: Forme di riconoscimento di comunità religiose –uno schema analitico



### L'organizzazione giuridica del riconoscimento in Svizzera<sup>3</sup>

L'analisi della relazione tra Stato e religione in Svizzera evidenzia che forme diverse di riconoscimento possono esistere simultaneamente. Tradizionalmente, la posizione delle comunità religiose riconosciute in quanto soggetti di diritto pubblico risulta da una dinamica che aveva come obiettivo di *distanziarsi* dallo Stato. Fino al XIX° secolo, in Svizzera, prevaleva il sistema della Chiesa di Stato che, soprattutto nei cantoni protestanti, era caratterizzata da un'integrazione organizzativa delle Chiese all'interno dell'apparato statale. La Chiesa era,

<sup>3</sup> Per questo capitolo, vedere in particolare; Famos 1999; Fuchs 1985; Grotefeld 2000.

per così dire, un'amministrazione di Stato. In seguito, il desiderio di allontanare le Chiese dallo Stato per accordare loro più autonomia e libertà, ma anche per tener conto del pluralismo religioso del paese si è realizzato in tutti i cantoni dal punto di vista politico, pur se in proporzioni ineguali, durante la seconda metà del XIX° secolo. Il compromesso tra prossimità statale (e autonomia della Chiesa di Stato con limitato margine di manovra) e allontanamento statale (e perdita di privilegi) richiedeva una costruzione giuridica che potesse garantire la posizione privilegiata nella società. Il cammino per arrivare a questa situazione passava, nella maggior parte dei cantoni, attraverso il riconoscimento di diritto pubblico. Da quel momento, le comunità confessionali non erano più legate direttamente allo Stato ma diventavano delle persone giuridiche indipendenti e rientravano nelle competenze del diritto pubblico. Il riconoscimento di diritto pubblico va quindi considerato come una via di mezzo tra la Chiesa di Stato e la separazione completa tra lo Stato e le comunità religiose.

Questo distanziarsi tra Stato e Chiesa, durante il XIX° secolo, ha assunto nuovi connotati dopo la comparsa, negli ultimi anni, del dibattito sul riconoscimento delle comunità religiose, essenzialmente legato alle rivendicazioni delle comunità mussulmane. Se, all'inizio, si trattava della questione della distanza, oggi, ci si trova confrontati alla questione dell'uguaglianza dei diritti delle diverse comunità religiose e, da qui, alla questione del riconoscimento. Bisogna quindi considerare il dibattito attuale piuttosto come uno sforzo verso l'armonizzazione delle differenze nelle situazioni che caratterizzano le diverse comunità religiose, riconosciute o meno. In questo contesto, si concretizza un movimento verso lo Stato all'interno del quale le comunità ambiscono al riconoscimento e chiedono di uscire dal regime di diritto privato per essere dotate di personalità giuridica di diritto pubblico.

Il fatto che questo dibattito sul tema del riconoscimento si verifichi ancora in maniera poco differenziata si spiega col fatto che, in Svizzera, non esiste ancora un concetto consensuale del riconoscimento di diritto pubblico delle comunità religiose. La Costituzione federale delega interamente ai cantoni la regolamentazione delle relazioni tra lo Stato e le istituzioni religiose. Per questo, per una sola e unica domanda sul tema del riconoscimento di diritto pubblico, ci si ritrova di fronte alla molteplicità federale che si esprime in 26 risposte diverse (cfr. Allegato II). Malgrado tutte le differenze, si intravede comunque un nucleo comune che sembra essere alla base dell'idea di ciò che è il riconoscimento di diritto pubblico in tutti i cantoni (Famos 1999: 9).

Questo nucleo comune presenta due aspetti: da un lato – come il termine lascia intendere – esso include il riconoscimento nel senso della stima che lo Stato porta alla comunità religiosa; dall'altro, la nozione di „diritto pubblico” implica, in generale, che questo aspetto del riconoscimento è seguito da un atto costitutivo e cioè dalla costituzione della comunità in persona giuridica di diritto pubblico (Kraus 1993: 430), all'interno del quale la forma che assume la corporazione, cioè l'associazione di persone, è posta in primo piano.

Questi due aspetti non sono comunque necessariamente legati l'uno all'altro. In Svizzera, i cantoni di Ginevra e Neuchâtel sono abitualmente considerati come dei cantoni di separazione, dato che essi non accordano la personalità giuridica pubblica alle loro comunità religiose, pur riconoscendo entrambi esplicitamente certe comunità religiose, riconoscimento espresso attraverso la stima accordata e anche la concessione di vantaggi materiali.



Conseguentemente, il conferimento di una personalità giuridica pubblica non ci dice ancora nulla, in sé, sulle competenze e i doveri della persona morale. Certamente, l'autorità sovrana sui suoi fedeli gli spetta (Häfelin und Müller 1998: 1023), ma a cosa può servire questa autorità o che cosa è abilitata a fare d'altro può variare da un cantone all'altro e può anche essere oggetto di negoziazioni tra lo Stato e la comunità religiosa.

In altre parole, le competenze (ciò che la persona morale è autorizzata a fare) o i privilegi (ciò che le è accordato) – ma anche i doveri (ciò che essa è tenuta a fare) – non devono necessariamente seguire il riconoscimento di diritto pubblico: essi sono di „natura accidentale” (Cavelti 1954: 28). In questo contesto, si può trattare di diritti fiscali (il diritto di riscuotere una tassa ai suoi fedeli), ma anche dell'integrazione dell'insegnamento religioso a scuola o di certe prerogative relative alla visita alle persone in carcere (assistenza spirituale penitenziaria) o in ospedale (assistenza spirituale ospedaliera) – cfr. Tavola 1.

Un obiettivo del riconoscimento è in effetti quello di migliorare lo statuto delle comunità religiose concedendo loro delle prerogative, anche se solo una parte dei privilegi possibili sono loro accordati. Grazie a ciò, la maggior parte delle comunità religiose riconosciute è autorizzata a riscuotere una tassa presso i suoi fedeli. L'esempio della parrocchia israelita del cantone di Berna evidenzia tuttavia che ciò non è coercitivo. Infatti, nel caso specifico, il riconoscimento di diritto pubblico non accorda alla parrocchia il diritto di richiedere il versamento di una tassa ai suoi membri.<sup>4</sup>

La descrizione della relazione tra Stato e Chiesa, e i suoi effetti in termini di doveri e di privilegi, può essere contenuta nell'atto fondatore del cantone stesso (la Costituzione) o in un altro luogo appropriato della normativa. Se, per esempio, la comunità religiosa in oggetto ha il diritto di riscuotere un'imposta, ciò deve essere imperativamente stabilito per legge, secondo la dottrina dei diritti fondamentali, senza la quale non si avrebbe la legittimazione democratica necessaria. Non è importante che ciò si verifichi a livello di una legge speciale o all'interno della legge fiscale, ciò che è rilevante è il contenuto.

A questo proposito, ci sembra ugualmente importante osservare che tutte le competenze e tutti i privilegi (autorizzazione di agire) non esigono un riconoscimento di diritto pubblico (cfr. Karlen 1996: 43). Certi diritti, come per esempio quello di assistere spiritualmente, possono senz'altro essere accordati a delle associazioni di diritto privato. Generalmente però, un tale diritto è riconosciuto in primo luogo alle comunità religiose riconosciute di diritto pubblico.

<sup>4</sup> La legge sulle comunità ebraiche rappresenta un livello intermedio interessante tra il riconoscimento, concesso alle Chiese cristiane di Berna, e la separazione totale. Le comunità ebraiche sono riconosciute a livello costituzionale, ma non fruiscono di tutti i privilegi delle Chiese cristiane (per esempio quello di poter prelevare una tassa). Del resto, questa legge potrebbe servire da buon prototipo per il riconoscimento di altre comunità non cristiane. In effetti, vi sono regolamentati i punti centrali, che a nostro avviso rappresentano le questioni più scottanti per i rappresentanti dell'Islam in Svizzera come quella dei propri cimiteri, dell'insegnamento religioso e dell'assistenza spirituale penitenziaria.

Per quanto riguarda gli obblighi, è soprattutto la necessità di avere un'organizzazione democratica che va di pari passo con il riconoscimento. La comunità religiosa è tenuta ad intrattenere una relazione di partnership con lo Stato. Ciò implica il riconoscimento dell'ordine legale, delle altre religioni e una partecipazione alla risoluzione dei problemi. In questo modo, la comunità religiosa perde una parte della sua autonomia organizzativa e si trasforma in direzione di un'istanza statale. Lo strumento del riconoscimento di diritto pubblico svela così anche i suoi effetti in termini di coinvolgimento delle comunità religiose all'interno dello Stato di diritto democratico e organizzato in maniera federale. In altri termini, il riconoscimento implica il rafforzamento della comunità tra diversi gruppi e una risoluzione comune dei problemi nel rispetto dell'altro all'interno di una società pluralista.

*Tavola 1: Riconoscimento di comunità religiose – diritti e obblighi*

Obblighi possibili	Diritti possibili
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione democratica</li> <li>• Organizzazione in parrocchie</li> <li>• Rispetto della libertà di credo degli altri</li> <li>• Rispetto dell'ordine legale</li> <li>• Dipendenza dalle norme fiscali proprie dell'Esecutivo o del parlamento del cantone</li> <li>• Dipendenza dalle regole organizzative dell'Esecutivo o del parlamento del cantone</li> <li>• Rappresentanza della religione nei confronti dello Stato (cantone)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formazione di una facoltà di teologia</li> <li>• Assistenza spirituale penitenziaria</li> <li>• Insegnamento della religione e uso dei locali scolastici per l'insegnamento religioso</li> <li>• Protezione da parte dello Stato (cantone)</li> <li>• Assistenza spirituale ospedaliera</li> <li>• Esonero dalle imposte (per esempio le tasse di mutazione, il diritto di pegno immobiliare, le successioni o la tassa di donazione)</li> <li>• Sovranità fiscale (prelievi fiscali ai membri)</li> </ul>

## **Le condizioni del riconoscimento**

L'ampliamento del riconoscimento di diritto pubblico alle comunità religiose che sono diventate solo recentemente rilevanti in Svizzera, come le comunità induiste, mussulmane e buddiste, potrebbe rimettere in discussione la preferenza unilaterale per le Chiese nazionali. Questa preferenza però, privilegio risultante da una dinamica storica, potrebbe anche essere relativizzato separando completamente le comunità religiose dallo Stato, ponendo, in questo modo, una distanza identica tra lo Stato e tutte le comunità religiose. Lo Stato potrebbe allora negoziare eventuali privilegi e obblighi con ciascuna comunità, a seconda delle prestazioni

fornite. In questa direzione però, due iniziative<sup>5</sup>, una a livello federale e l'altra nel cantone di Zurigo, non hanno raggiunto il loro obiettivo. Il consenso degli elettori sembra dunque andare nella direzione del mantenimento della posizione privilegiata accordata alle comunità religiose riconosciute. Il fallimento di queste iniziative ha anche dato uno slancio sensibile ad altri sforzi di riconoscimento e come conseguenza si è osservata la nascita della maggior parte dei regolamenti che rendono possibile il riconoscimento di altre comunità religiose. Il riconoscimento e la separazione rappresentano quindi due direzioni diverse per uno sviluppo futuro.

Qui di seguito, entreremo più nel dettaglio delle condizioni legali del riconoscimento, così come sono sviluppate nella politica cantonale.

### *Fondamento del riconoscimento di diritto pubblico: elementi giuridici*

Il riconoscimento di diritto pubblico si basa sempre sul principio di *adesione volontaria*, ciò che significa che nessuna comunità religiosa può essere obbligata al riconoscimento. Conseguentemente, la prima condizione è che una data comunità religiosa solleciti il riconoscimento. Inoltre, nessuno contesta il fatto che solamente le comunità *che rispettano la legge* possano essere riconosciute. Non ci si può attendere che lo Stato attribuisca dei diritti ad un'associazione che disprezza l'ordine legale. Questa condizione, malgrado la sua ovvietà, è ancora, e sempre, esplicitamente sottolineata. In questo caso, sembra predominare un timore diffuso che si può per esempio dedurre da dichiarazioni come quella che segue:

[... dass] „Bemühungen, israelitische Gemeinden [im Kanton Zürich] öffentlich-rechtlich zu anerkennen, sehr zu unterstützen“ seien, dass aber die Anerkennung „weiterer Religionsgemeinschaften“ nur dann angezeigt sei, „wenn sie mit dem ‚ordre public‘ des Kantons und der Eidgenossenschaft übereinstimmen [...]“ (Trauffer 2000: 125).

Queste angosce sono in contraddizione col fatto che, da molti anni e in tutta la Svizzera, moltissime comunità religiose di diritto privato, come per esempio delle associazioni organizzate attorno a delle moschee o a dei templi, esistono e vivono pacificamente senza aver ricevuto, a nostra conoscenza, nessuna denuncia per infrazione della legge. D'altra parte, la creazione di associazioni con fini contrari alla legge o ai buoni costumi è vietata già nell'art. 52 cpv. 3 del codice civile.

L'attribuzione della personalità giuridica pubblica a certe comunità religiose, accompagnata spesso da privilegi e competenze, è senza dubbio una misura che richiede un presupposto particolare e questo per due ragioni:

- Da un lato, si tratta di sapere perché lo Stato non permetta alle comunità religiose di costituirsi come soggetti di diritto privato, e le ponga invece in una relazione molto

<sup>5</sup> L'iniziativa popolare federale per una separazione completa tra Chiesa e Stato è stata rifiutata nel 1990 da tutti i cantoni, con una maggioranza del 78,9% di no. Un'iniziativa simile è stata rifiutata nel 1995, nel cantone di Zurigo, da una maggioranza di due terzi.

particolare con se stesso. Questa questione dipende dal dibattito sulla separazione e, conseguentemente, non sarà trattata in questo ambito.

- D'altro lato, bisogna stabilire perché lo Stato riconosca solo *certe* (e non tutte) comunità religiose di diritto pubblico e perché le doti di privilegi e di competenze garantiti dallo Stato. Questa questione ci conduce alla problematica dell'uguaglianza dei diritti.

Il fatto che tutte le comunità religiose non siano trattate nello stesso modo nei diversi cantoni, porta ad una relazione di tensione diretta tra il diritto federale e il diritto cantonale. Il comandamento di uguaglianza nel diritto è radicato nella Costituzione federale, mentre i riconoscimenti sono enunciati, in regola generale, nelle Costituzioni cantonali. Se dovesse verificarsi che la procedura di riconoscimento nei cantoni è contraria al principio di uguaglianza nel diritto, allora le Costituzioni cantonali infrangerebbero la Costituzione federale.

La questione dell'ugual trattamento nel diritto è discussa nel testo che si riferisce all'uguaglianza di trattamento in generale. La Costituzione federale garantisce, all'art. 8 cpv. 1, secondo l'opinione generalmente accettata, l'uguaglianza di trattamento detta relativa<sup>6</sup>, ciò che significa che due casi devono essere trattati nello stesso modo solo se i loro elementi centrali essenziali poggiano effettivamente su delle basi di uguaglianza (principio di uguaglianza). Negli altri casi, essi devono essere trattati diversamente (principio di differenza, cfr. Müller 1999: 397). Un trattamento ineguale nel diritto pubblico deve dunque poter essere giustificato ragionevolmente sulla base di differenze negli elementi essenziali. Il fatto di voler sapere quali sono gli elementi „essenziali” dal punto di vista giuridico procura delle difficoltà a questa definizione, dato che delle differenze, di una natura o di un'altra, esisteranno naturalmente sempre, ma esse non potranno certo essere tutte considerate come preponderanti. Questa questione, secondo la formula del Tribunale federale, deve essere considerata seguendo le interpretazioni in vigore e il momento storico, anche se, logicamente, la domanda potrebbe avere delle risposte diverse a seconda del momento in cui essa è posta.<sup>7</sup>

E' in questo contesto che il punto debole del principio generale dell'uguaglianza di trattamento diventa evidente: in se stesso, esso rappresenta solo una formula, dato che non contiene né una misura per la determinazione dell'uguaglianza o dell'ineguaglianza, né descrive come trattare in modo diverso i casi ineguali per poter raggiungere un risultato giusto ed equo (Tobler 1999: 101). La problematica dell'uguaglianza di trattamento diventa chiara, se si ricorda che, in Svizzera, è stata utilizzata, durante dei decenni, per giustificare una posizione svantaggiata della donna e le cosiddette conseguenti differenze di trattamento (Tobler 1999: 99ss.).

Rispetto a questo problema, si pone la questione di individuare quali sono i criteri che possano giustificare che una sola data minoranza di comunità religiose nel cantone sia riconosciuta di diritto pubblico, mentre la grande maggioranza dei raggruppamenti sia rinviata

<sup>6</sup> L'art. 8 cpv. 1 CF recita: „Tutti sono uguali davanti alla legge”; ciò non riguarda solamente gli essere umani, ma anche tutte le personalità giuridiche.

<sup>7</sup> Per esempio DTF 125 I 173, 178.

nel diritto privato. Il fatto che la comunità mussulmana, e molte altre comunità religiose, non sia riconosciuta da nessuna parte, deve essere giustificato sulla base del principio di uguaglianza che deve poter spiegare quali sono gli elementi che distinguono talmente queste comunità dalle comunità riconosciute da giustificare, da un punto di vista giuridico, il loro non-riconoscimento.

E' necessario partire dal principio che il *contenuto della confessione* di una comunità religiosa non dovrebbe giocare un ruolo, in virtù dell'obbligo di neutralità dello Stato. Il non rispetto di questo principio è anche la ragione per la quale la disposizione contenuta nella legge ecclesiastica di Basilea-Campagna, che limita il riconoscimento di altre comunità religiose alle sole confessioni cristiane ed ebraiche<sup>8</sup>, trasgredisce il principio dell'uguaglianza nel diritto (Famos 1999: 158; Fischli-Giesser 1995: 165; Karlen 1996: 45). Il trattamento dell'uguaglianza e dell'ineguaglianza deve avere delle ragioni „profane“ suscettibili di essere verificate oggettivamente (Famos 1999: 118s.).

A questo proposito, nella letteratura, sono discussi diversi criteri che si concentrano praticamente tutti sulla questione dell'importanza di una comunità specifica per l'intera società. Sotto questo aspetto, sono indicati in particolare i seguenti criteri: l'importanza (quantitativa) di una comunità religiosa, la durata della sua attività in Svizzera (Famos 1999: 125ss.), il suo impegno sociale, la sua azione come elemento di integrazione, i valori che essa comunica ed il suo significato culturale. Inoltre, elementi relativi alle esigenze della struttura organizzativa sono anch'essi discussi come condizioni, in particolare nei confronti della comunità mussulmana (vedere per esempio Rutz 2000: 67ss.; Famos 1999: 143ss.). Un altro criterio, che non è esplicitamente considerato come un criterio determinante in regola generale, ma piuttosto come un argomento secondario, è lo sfondo storico della comunità.

Questi criteri saranno ora presentati più nel dettaglio e brevemente valutati.

### **Lo „sfondo storico“ come criterio**

La storia, ed il suo enorme peso, è onnipresente nel diritto religioso statale che, nella sua versione attuale, risulta da più di un secolo di riflessione ed è, conseguentemente, caratterizzato da aspetti complessi. Nello stesso tempo, esso riflette naturalmente, nella maggioranza dei cantoni, le relazioni tra le maggioranze e le minoranze che hanno predominato durante i secoli e continuano, almeno in parte, a prevalere. Ciò significa che, tradizionalmente, le comunità religiose riconosciute sono quelle alle quali appartengono le persone che fanno parte, da sempre, della maggioranza della popolazione.

Questa considerazione porta a chiederci se il riconoscimento di un'altra comunità religiosa possa essere rifiutato perché tale comunità non è radicata, in Svizzera quanto le Chiese nazionali (Famos 1999: 123). L'opinione prevalente sostiene, giustamente, che il peso della storia non dovrebbe essere sovrastimato.<sup>9</sup> La storia, in quanto tale, non ci confida degli argo-

<sup>8</sup> § 1a cpv. 1 della legge ecclesiastica del cantone di Basilea-Campagna del 3 aprile 1950.

<sup>9</sup> Degli argomenti di carattere storico potrebbero imporsi solo se la „daran geknüpft Massnahme auch unter einer zeitgeschichtlichen Perspektive gerechtfertigt werden kann“ (Famos 1999: 124).

menti di tipo giuridico che potrebbero giustificare la situazione di oggi, se si fa eccezione per qualche caso particolare. Comunque, si tratta semmai di un criterio sostanzialmente politico.

Si può certo dire che la popolazione, nella sua eterogeneità religiosa, si è adattata più rapidamente dell'ordine legale alle „nuove“ comunità religiose. E' verosimile pensare che queste due velocità di adattamento siano sempre più citate, in futuro, davanti alla giustizia. In effetti, all'interno della popolazione, si stabiliscono delle nuove tradizioni alle quali la Costituzione federale potrebbe accordare dei diritti che le Costituzioni cantonali rifiutano loro.

### **Il criterio della dimensione**

L'importanza di una comunità ha una relazione diretta con il suo peso nella società: chi ha più fedeli, più è significativa. Anche se la significatività sociale di una comunità religiosa è solo difficilmente quantificabile (Famos 1999: 128), in letteratura si parte dal principio che le grandi Chiese svizzere dispongono di questa caratteristica (Famos 1999: 130).<sup>10</sup>

Il criterio della dimensione è anche addotto in conseguenza della preoccupazione legata alle spese sproporzionate che lo Stato dovrebbe sostenere se dovesse offrire a tutte le comunità religiose le prestazioni di servizio legate al riconoscimento (Famos 1999: 131). Il criterio della dimensione sembra così servire come strumento per poter distinguere le poche grandi comunità religiose dalle tante piccole, separazione percepita come necessaria per ragioni amministrative.

La pratica rivela comunque qualche incoerenza. Le Chiese evangelica riformata e cattolica-romana rappresentano senza dubbio le comunità più importanti per quanto riguarda il numero di fedeli; seguono la Chiesa cattolica cristiana e le comunità israelite che si trovano più o meno gomito a gomito per numero di membri. Per fare un esempio, nel cantone di San Gallo, queste comunità contavano nel 1990, rispettivamente, 319 membri (la Chiesa cattolica cristiana) e 210 (la comunità israelita). Le due comunità sono oggi riconosciute di diritto pubblico. La comunità mussulmana – non riconosciuta – era già allora largamente al di sopra delle due come numero di fedeli, dato che contava 13'218 persone (cfr. Famos 1999: 132).

Il fatto che lo Stato limiti il riconoscimento alle comunità religiose più grandi è anche contrario alla tradizione elvetica di coinvolgere, nella misura del possibile, le minoranze nella concertazione statale. Se il criterio della dimensione serve solo a cementare lo *status quo*, l'idea di giustizia, che è la base fondamentale dell'uguaglianza di trattamento, si trasforma nel suo contrario. Conseguentemente, il criterio della dimensione dovrebbe essere gestito in maniera più conseguente: per poter avere un'applicazione certa e affidabile della legge e se il criterio della grandezza, in termini di numero di fedeli, deve veramente avere un'importanza sarebbe conveniente definirlo in un'ordinanza.

<sup>10</sup> Il concetto della significatività sociale ci appare tuttavia ambivalente. Se si parte dal principio che una comunità religiosa, in primo luogo, „significhi qualcosa“ per i suoi membri, allora ne consegue che solo le comunità significative grazie al loro numero possono essere socialmente significative, semplicemente perché esse rappresentano un potenziale sociale proprio data questa loro importanza quantitativa.

### **La durata dell'attività come criterio**

La permanenza della comunità religiosa è valutata sulla base della sua attività. Anche se il criterio della durata dell'attività non ha, secondo noi, nessun significato, in quanto tale, per l'ottenimento del riconoscimento<sup>11</sup>, esso può nondimeno giocare un suo ruolo all'interno del catalogo dei criteri. In effetti, non avrebbe per esempio molto senso riconoscere di diritto pubblico una comunità religiosa che si trovi, palesemente, in procinto di sciogliersi pur essendo stata attiva per anni in Svizzera. Pensiamo comunque che la durata dell'attività possa servire come indicatore, ma non come criterio determinante per la continuità futura della comunità ed il suo ruolo nel cantone e in Svizzera.

### **La pubblica utilità come criterio**

La pubblica utilità non è solamente una condizione per permettere alle associazioni e altre organizzazioni di diritto privato l'esonero delle imposte, ma serve anche spesso come criterio per un riconoscimento di diritto pubblico di comunità religiose (Famos 1999: 133ss.). Una comunità religiosa dovrebbe dunque adattarsi ad avere questa funzione di utilità pubblica.

### **Il significato culturale come criterio**

Il significato culturale di una religione è, senza dubbio, difficile da stabilire e non è quantificabile (Famos 1999: 128s.). Non sarebbe del resto ragionevole opporre le religioni le une alle altre riguardo al loro significato culturale.

### **La trasmissione di valori come criterio**

L'auto-organizzazione della società si caratterizza anche per il fatto che essa raggruppa interessi e valori. Nelle organizzazioni orientate a fini di tipo razionale, come le organizzazioni padronali per esempio, i valori si formano indirettamente attraverso l'azione comune, mentre nelle organizzazioni che sono orientate ai valori stessi, come le comunità religiose, la produzione di valori è presente per definizione. Si può senza dubbio discutere sulla pertinenza di questi valori, ma essa non può essere giudicata da autorità extra-religiose. Naturalmente, dei valori fondamentali, come quelli inseriti nelle convenzioni internazionali, costituiscono un orientamento minimale per le comunità religiose. Come abbiamo detto in precedenza, anche un orientamento a valori democratici deve essere un pre-requisito per ragioni legate allo Stato di diritto. Per contro, un dibattito teologico sull'organizzazione interna dei valori di una religione, non potrebbe essere condotto da istanze statali. In conseguenza, si può definire solo in maniera minimale ciò che potrebbe essere il criterio della trasmissione dei valori – i diritti dell'uomo, il rispetto per la differenza, le soluzioni non violente dei conflitti. Un allargamento ad altri valori non può realizzarsi in maniera credibile se parte dallo Stato in cerca di criteri per accordare il riconoscimento, come evidenzia per esempio il dibattito sul ruolo della donna nel cattolicesimo o nell'islam.

<sup>11</sup> Lo stesso vale per l'età di una comunità religiosa: cfr. Famos (1999: 125).

## **Il livello organizzativo come criterio**

Il livello organizzativo è pertinente come base per il riconoscimento dato che esso produce una relazione tra attori collettivi che deve basarsi su delle strutture organizzative e, di conseguenza, poter garantire delle regole e poter prendere delle decisioni vincolanti. In particolare, se dei trasferimenti di sapere e di risorse vanno di pari passo con il riconoscimento, un'articolazione della comunità religiosa è un presupposto necessario che deve poter garantire una trasmissione di informazione sistematica e un uso efficace e trasparente delle risorse.

La forma dell'organizzazione (chi deve decidere, chi ha voce in capitolo, ecc.), se vuole servire come motivo per il riconoscimento, deve essere indicata dalle istanze competenti. Questa condizione ha, tra l'altro, obbligato la Chiesa cattolica in Svizzera a dotarsi di strutture proprie dei cantoni e ad adattare in questo modo la sua logica organizzativa interna (Famos 1999: 142ss.). Questo elemento è perfettamente pertinente per quanto riguarda l'islam: in Svizzera, esso è fortemente differenziato, sia a livello interno che nella sua ripartizione territoriale, tanto da impedire, per il momento, ad un'organizzazione, cantonale o nazionale di arrivare ad una sua strutturazione stabile, che sarebbe necessaria per il suo riconoscimento (Mahnig 2000). Eppure, in questo caso, la Svizzera può far avanzare l'idea che la possibilità di una regolamentazione cantonale potrebbe contribuire a diminuire la complessità interna dell'islam, che si riflette anche a livello territoriale. Il riconoscimento sul piano cantonale potrebbe allora, in effetti, incoraggiare una dinamica dell'organizzazione democratica attraverso regole chiare, per mezzo delle quali dei cantoni a forte presenza mussulmana – come Basilea Città, per esempio – potrebbero giocare il ruolo di cantoni precursori. Attraverso le esperienze cantonali, potrebbe allora realizzarsi una sorta di „svizzerizzazione” organizzativa, un po' come Tariq Ramadan l'immagina su scala europea (Ramadan 1999; Pahud de Mortanges/Tanner 2002, 31ss.).

## *Valutazione generale dei criteri*

Non è il caso di riprendere qui, in modo sistematico, i criteri utilizzati e discussi che, in Svizzera, hanno portato alle diverse varianti cantonali. Di fatto, è solo un orientamento verso lo Stato di diritto democratico svizzero e i principi costituzionali dei cantoni in questione che, fondamentalmente, l'organizzazione deve rispettare.

Un altro elemento che occupa in particolare una posizione centrale nel diritto religioso tedesco e che ci sembra necessario considerare nel contesto svizzero, è la garanzia della durata<sup>12</sup>. In effetti, un riconoscimento potrebbe essere concesso basandosi sulla garanzia di durata della comunità (cfr. per esempio Pagels 1996, ma anche la Costituzione cantonale di Soletta).

<sup>12</sup> L'art. 140 della Legge Fondamentale, combinato all'art. 137 cpv. 5 ; 2 della Costituzione di Weimar recita: „Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.” NdT: Si potrebbe tradurre come: „dei diritti identici possono essere concessi ad altre società religiose a seguito di una richiesta se, sulla base delle loro Costituzioni e del numero dei loro membri, esse offrono la garanzia di una durata nel tempo».



Il criterio della durata si basa in primo luogo sulla Costituzione anche se, in questo caso, l'atto fondatore e „il benessere” della comunità per quanto riguarda la sua forma organizzativa (gli statuti per esempio) possono essere utilizzati come orientamento. In secondo luogo, si può misurare la durata in funzione del numero di praticanti, ma in questo caso, bisognerebbe fissare dei limiti ragionevoli. La durata della loro attività fino ad ora (da quando?) può contribuire anch'essa alla valutazione della durata (l'organizzazione durerà?), ma, secondo noi, non dovrebbe essere estesa ad un periodo superiore a qualche decennio.

Altre condizioni possono essere menzionate, ma queste potrebbero anche realizzarsi dopo il riconoscimento, come per esempio un'organizzazione a norma del diritto cantonale o la costituzione in quanto organizzazione senza scopo di lucro. Per contro, non ci si può basare su dei criteri come „la trasmissione dei valori”, „l'importanza storica” o ancora l'importanza culturale come condizioni preliminari del riconoscimento, dato che non è possibile stabilire il peso di queste dimensioni in assenza di un giudizio arbitrario. Questi aspetti possono effettivamente giocare un ruolo nella valutazione societale di una data comunità religiosa, ma non danno adito ad una valutazione oggettiva in quanto criteri di riconoscimento.

Una questione che resta aperta è quella di sapere in quale misura la grandezza (numero di fedeli) dovrebbe essere utilizzata come criterio. Questa dimensione potrebbe effettivamente servire come elemento filtro, pur tenendo conto del fatto che i riconoscimenti devono essere giudicati anche per la loro portata simbolica. Per questo, nel momento della revisione della Costituzione vodese, è stato sostenuto che il riconoscimento della (piccola) comunità israelita, sarebbe stato importante dal punto di vista simbolico o, come Pierre Farron, membro della Costituente vodese, dice in un'intervista:

„D'une part, on accorde ainsi une reconnaissance officielle à cette communauté qui fait partie de l'histoire et de la culture de ce pays. D'autre part, et c'est très fort du point de vue symbolique, [...], je considère qu'on lui offre ainsi une sécurité. On ne pourrait plus jamais leur dire qu'ils n'ont rien à faire dans ce canton” (24heures, 8 giugno 2001).

E' necessario attirare ancora l'attenzione sul fatto che non è solamente la cifra assoluta di membri che dovrebbe giocare un ruolo nella valutazione, ma anche la costanza del numero dei componenti.

In conclusione, una lista di criteri potrebbe contenere i seguenti elementi:

- Garanzia della durata sulla base del numero di membri, costituzione organizzativa e presenza permanente nel cantone in questione da almeno qualche decennio;
- Compatibilità con i fondamenti delle democrazie liberali;
- Inoltre, sarebbe necessario esigere, come condizione del riconoscimento, l'orientamento alla pubblica utilità ed una Costituzione interna democratica.

La Tavola 2 raggruppa questi criteri proposti e, come esempio, aggiunge i regolamenti cantonali di Soletta, Basilea Campagna e Zurigo che li contengono. A questo proposito, altri cantoni restano molto vaghi: pur evocando il peso di una comunità religiosa e la durata, essi

lasciano tuttavia all'Esecutivo (Basilea Città per esempio) o al parlamento (Friburgo, Giura e Soletta) il compito di mettere in pratica questi criteri.

*Tavola 2: Criteri del riconoscimento di una comunità religiosa*

Criterio	Esempio
Durata	Garanzia della durata (SO); attività da 20 anni (BL); attività da 30 anni (ZH)
Stato di diritto	Rispetto dell'ordine legale (BL, ZH)
Numero di membri	Più di 3000 membri nel cantone di Zurigo
Organizzazione democratica	Costituzione democratica (BL, ZH)

## Quale forma di riconoscimento?

A norma delle basi legali di cui oggi disponiamo, non esiste nulla che potrebbe imporre un riconoscimento di diritto pubblico (Famos 1999: 161s.), come non esiste nessun diritto ad una forma particolare di questo riconoscimento piuttosto che ad un'altra o ad una sua formulazione specifica (ivi compreso, per esempio, il diritto di riscuotere le imposte; cfr. Kraus 1993: 11).

Come abbiamo evidenziato, il riconoscimento di diritto pubblico consiste nella formazione di una collettività che rientra nelle competenze del diritto pubblico che può anche portare alla possibilità di accedere a diversi privilegi e competenze. Questi privilegi supplementari non devono in nessun caso essere contenuti nella Costituzione ma, in generale, si ritrovano ripartiti all'interno delle altre disposizioni giuridiche cantonali.

Sia la Confederazione che i cantoni hanno la competenza di creare delle persone giuridiche di diritto pubblico. Il diritto delle persone federale (art. 59 cpv. 1 CC) riserva esplicitamente il diritto pubblico di queste due collettività (Confederazione e cantoni)<sup>13</sup>, ma ciò non significa però che ogni autorità cantonale potrebbe, a sua discrezione, creare delle collettività di diritto pubblico. In queste condizioni, il Tribunale federale esige che esse siano costituite „auf einer dem Wesen des demokratischen Staates entsprechende Weise gebildet werden.“<sup>14</sup> Da questa esigenza ne consegue che la fondazione di una persona giuridica di diritto pubbli-

<sup>13</sup> Esse devono naturalmente tener conto della condivisione delle competenze, prevista dalla Costituzione, tra cantone e Confederazione nel momento in cui definiscono il campo d'azione della corporazione. La competenza legislativa della relazione tra Stato e religione va ai cantoni, così come abbiamo citato precedentemente. La Confederazione non è dunque abilitata a fondare delle parrocchie, come invece, al contrario, possono farlo i cantoni.

<sup>14</sup> DTF 104 Ia 440, 445.

co debba essere intrapresa a livello legislativo e ratificata in legge.<sup>15</sup> E' quindi necessaria una legge e non necessariamente una disposizione costituzionale.

In conseguenza, l'attribuzione della competenza giuridica di diritto pubblico può farsi semplicemente a livello di legge, anche se, nella maggior parte dei cantoni, il riconoscimento delle Chiese nazionali tradizionali è accordato a livello costituzionale. In effetti, la questione della relazione tra le comunità religiose e lo Stato è una questione fondamentale che merita veramente di essere regolamentata a livello costituzionale ed è quindi giusto che lo sia. Si pone comunque la questione di sapere se il riconoscimento a livello costituzionale delle Chiese nazionali tradizionali non permetta il riconoscimento di altre comunità religiose a livello legislativo, nel momento in cui la Costituzione non regola questo soggetto. Per motivi di equità, è necessario partire dal principio che le altre comunità religiose dovrebbero essere riconosciute sullo stesso piano delle comunità tradizionali.

Per evitare i malintesi, bisogna inoltre sottolineare che sono le comunità religiose e non le religioni in quanto tali che sono riconosciute e che, per esempio, il cristianesimo non è una comunità religiosa più dell'islam; sono solamente le associazioni di persone che sottoscrivono, insieme, una professione di fede che costituiscono delle comunità religiose in questo senso.

E' quindi chiaro che ci possono essere più comunità religiose che – ciascuna a suo modo – si consacrano alla stessa confessione. Diventa anche chiaro che lo Stato non può pronunciare un riconoscimento nel vuoto se, per esempio, esso si decide a riconoscere „l'islam” di diritto pubblico. Esso può riconoscere solamente una maggioranza di persone fisiche che si distinguono da altre cerchie di persone e che, per questa ragione, deve organizzarsi in un modo o nell'altro.

Per fare questo, esistono due diversi modi di procedere: o lo Stato prende in considerazione le persone che si sono già, esse stesse, costituite di diritto privato (per esempio come associazione), o esso risale alla totalità dei credenti in una collettività di diritto pubblico (partendo, per esempio, dal principio che tutti i cittadini algerini dichiarano di appartenere all'islam) attraverso la „presunzione di appartenenza”.

In generale, è la prima opzione quella che prevale. La seconda opzione è anche nota perché si applica alle parrocchie che non rappresentano nient'altro che una collettività di diritto pubblico che comprende l'insieme dei membri di una confessione in un determinato territorio. Partendo da ciò che conosciamo sullo sviluppo contemporaneo delle comunità religiose, è tuttavia necessario escludere questo secondo approccio dato che sarebbe contrario alla disposizione fondamentale sulla libertà religiosa individuale. Si può comunque immaginare che, dopo il riconoscimento di una data associazione religiosa, una generalizzazione sulla base della presunzione di appartenenza possa essere presa in considerazione. Ciò significa che tutte le persone che dichiarano di appartenere alla religione in questione ne sarebbero incluse.

<sup>15</sup> DTF 104 Ia 440, 445.

## La molteplicità degli strumenti di regolamentazione

Di fronte alle molteplici forme possibili di riconoscimento, si trova la molteplicità dei diversi strumenti di regolamentazione (Costituzione o leggi) che, in ogni circostanza, rappresentano i fondamenti giuridici necessari. Le disposizioni relative al riconoscimento si trovano inoltre nella Costituzione cantonale, anche se degli strumenti di regolamentazione si possono ritrovare anche nelle leggi e nelle ordinanze. Una scorsa al pluralismo cantonale evidenzia a questo proposito che, quando una procedura è prevista, possono esistere diverse possibilità per arrivare ad una sorta di riconoscimento (Tavola 3).

Tavola 3: Riconoscimenti e possibilità di riconoscimento

	Cantoni*
Altri riconoscimenti di diritto pubblico possibili a norma di legge	AG (c, k, r); AR (k, r); AI (k, r); BL (c, k, r), BE (c, i, k, r), FR (k, r, i), GL (k, r), JU (k, r), LU (c, k, r), NW (k, r), OW (k, r), SH (c, k, r), SO (c, k, r), SG (c, i, k, r), TI (k, r), VS (k, r)
Possibilità di riconoscimento di diritto privato di una comunità religiosa	FR (k, r, i), GE (c, k, r); NE (c, k, r), JU (k, r), OW (k, r), VD (k, r, i)
Altri riconoscimenti di diritto pubblico possibili solamente con una modifica costituzionale	BS (c, i, k, r), GR (k, r), SZ (k, r), TG (k, r), UR (k, r), VD (k, r, i), ZG (k, r), ZH (c, k, r)

\* Tra parentesi : religioni riconosciute – k = cattolica romana, r = evangelica riformata, c = cattolica cristiana, i = israelita

Il riconoscimento di diritto pubblico è previsto in sedici cantoni, mentre sei cantoni prevedono un riconoscimento di diritto privato di altre comunità religiose o lo permettono accanto al riconoscimento di diritto pubblico (ciò che spiega la molteplicità presente nella lista della Tavola 3). Infine, otto cantoni non hanno formulato disposizioni atte a condurre al riconoscimento. In questi ultimi cantoni, è necessaria una modifica della Costituzione per accordare un riconoscimento.

Resta ancora da sottolineare che gli stessi percorsi verso il riconoscimento sono difficilmente comparabili gli uni con gli altri. Se si considera, per esempio, il fatto che un riconoscimento accordato nel canton Vaud implica una forte responsabilizzazione della comunità religiosa, mentre il cantone di Neuchâtel potrebbe concedere un riconoscimento senza alcuna conseguenza sulla comunità religiosa, si osserva la molteplicità dei possibili casi esistenti in Svizzera, come abbiamo già evidenziato nel Grafico 1. Cercando di riassumere i percorsi verso il riconoscimento, si possono individuare tre varianti.

- *La via che passa attraverso una modifica costituzionale.* Certi cantoni esigono una modifica costituzionale per poter riconoscere una comunità religiosa. Le comunità riconosciute sono citate nella Costituzione e nessuna altra procedura è possibile al di fuori

di questa modifica costituzionale. Se una comunità religiosa ambisce al riconoscimento giuridico in questi cantoni, essa può scegliere, in una strategia a medio termine, di passare per un riconoscimento parziale attraverso diverse soluzioni, in particolare contrattuali (cantoni: BS, GR, SZ, TG, UR, VD, ZG, ZH). Per esperienza, si sa che la via che passa per una modifica costituzionale esige una lunga fase preparatoria.

- *La via che richiede di soddisfare dei criteri.* Certi cantoni citano dei criteri, più o meno vaghi, come condizioni da soddisfare per poter ottenere un riconoscimento. In questi cantoni, sembra che sia presente una possibilità verso il riconoscimento, ma la rassegna, che abbiamo riassunto nell'allegato II, dà l'impressione che gli ostacoli siano relativamente elevati. Anche in questi cantoni, si può partire dal principio che un riconoscimento di diritto pubblico (che, in generale, avviene in parlamento) non sia assolutamente accessibile per via diretta. Anche in questo caso, quindi, sembra più opportuno cercare di ottenere in primo luogo un riconoscimento parziale su certe questioni particolari (cimiteri, scuole, ecc.). Il cantone di Berna rappresenta un'eccezione interessante prevedendo anche un riconoscimento di diritto pubblico, che però può essere scaglionato. E' così possibile accedere in maniera modulata al riconoscimento, con diversi diritti e doveri a seconda della comunità religiosa (cantoni: AR, AG, AI, BL, BE, GL, FR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SG, TI, VS).
- *La via che passa per un riconoscimento di diritto privato.* In certi cantoni, esiste la possibilità di ottenere il riconoscimento di diritto privato da parte dell'esecutivo o del Parlamento. In questo modo, si apre una via meno complicata e, a priori, meno politicizzata. Questa strada rende possibile l'ottenimento di diritti parziali che, per mezzo di contratti, possono essere associati a certi obblighi. In questo caso, potrebbe essere messa in pratica una strategia che implicherebbe un'integrazione continua (cantoni: GE, FR, JU, NE, OW, VD).

Date queste differenze delle possibilità di riconoscimento, si raccomanda di osservare il principio di sussidiarietà per procedere in modo pragmatico: non si deve tentare di ottenere ad un livello superiore ciò che si può avere su un piano inferiore.

Più lo strumento di regolamentazione è situato in alto nella gerarchia delle norme giuridiche, più è evidentemente difficile ottenere un'ordinanza o una modifica. Le leggi e le modifiche costituzionali sono votate dal Parlamento, sono seguite da un referendum, facoltativo nel primo caso e obbligatorio, per consuetudine, nel secondo. Le ordinanze d'esecuzione sono emesse dall'esecutivo ed è ancora lui che è abilitato a concludere i trattati. Anche nei cantoni che non prevedono procedure di riconoscimento, ci possono essere delle strade aperte per ottenere un riconoscimento parziale attraverso dei trattati. Fondamentalmente, si può comunque dire che la procedura parlamentare è caratterizzata da una maggiore legittimazione democratica e da un contenuto simbolico più importante del „prodotto finale”, ma anche che essa dura di più rispetto all'analisi di un dossier da parte dell'Esecutivo.

Le comunità religiose non riconosciute non potrebbero ambire ad un miglioramento della loro situazione economica, attraverso per esempio una modifica costituzionale, se essa può essere raggiunta anche attraverso un trattato. In Svizzera, non esiste comunque una tradizione marcata per i regolamenti contrattuali tra lo Stato e una comunità religiosa.

## Pluralismo religioso e integrazione sociale – bilancio

Da diversi anni, la relazione tra Stato e comunità religiose in Svizzera non segue un cammino unitario (come si nota anche nelle schede dell'allegato II). Come abbiamo sottolineato, il „federalismo culturale” esistente rafforza piuttosto le identità tradizionali già affermate (Paccillo 2001). Ciononostante, si possono individuare delle tendenze contestuali interessanti nel quadro del trattamento dell'approccio alla questione del riconoscimento delle comunità religiose.

In effetti, nel corso degli ultimi anni, una serie di modifiche costituzionali cantonali, ha dato la priorità a dei diritti individuali rispetto a dei diritti comunitari, ciò che ha condotto, nell'insieme, ad una relativizzazione della posizione delle comunità religiose (per esempio nei cantoni di Turgovia, Soletta, Berna, Appenzello Esterno, Ticino o San Gallo). Anche se ciò non deve intendersi come una separazione tra le comunità religiose e lo Stato (come a Neuchâtel e a Ginevra), questi cantoni sono potenzialmente nella situazione di poter elaborare un nuovo sistema relazionale che attribuirebbe alle comunità religiose un ruolo specifico che è ancora da negoziare (Kälin 2000). Questa strada pragmatica suppone una discussione pubblica di questioni specifiche, cosa che può facilitare la coabitazione di diverse comunità di valori.<sup>16</sup> In conseguenza, l'analisi delle strade verso il riconoscimento indica che è necessario considerare questa posizione pragmatica come promettente per il futuro (Pfaff-Czarnecka 2002; ciò è, tra l'altro, sempre più messo in evidenza nella comparazione internazionale: cfr. per esempio Bastenier 1992).

Inoltre, nell'indebolimento dei partiti religiosi in Svizzera (e globalmente in Europa) si può chiaramente intuire un'altra tendenza della situazione attuale. Questo indebolimento offre un nuovo spazio d'azione per il riconoscimento di religioni che non sono rappresentate dal punto di vista politico, ma è accompagnato da un rischio. Infatti, il timore dell'assenza di un punto di riferimento religioso nei partiti può condurre le comunità religiose a costituirsi in lobby politiche per difendere i loro interessi. Per contrastare questa tendenza – che si osserva già a livello europeo –, senza nel contempo minacciare il mondo spirituale in quanto tale, sono necessarie altre forme di relazioni regolamentate tra Stato e comunità religiose, che riposino sulla continuità e che potrebbero basarsi su delle procedure esistenti di riconoscimento (parziale).

In terzo luogo, è necessario fare riferimento al dibattito attuale sul tema del divieto di discriminazione esistente a livello nazionale. Questo dibattito potrebbe permettere di indivi-

<sup>16</sup> Un approccio orientato ai problemi è presentato nell'allegato I, con riferimento alla comunità musulmana in Svizzera.

duare delle possibilità di intervento che obblighino i cantoni a prevedere dei percorsi giuridici per il riconoscimento della differenza religiosa, senza però imporne la forma.<sup>17</sup>

In quarto luogo, in futuro, dal punto di vista delle comunità religiose, si potrà sicuramente anche utilizzare di più anche il radicamento in Svizzera di nuove religioni. Sempre più Svizzeri e Svizzere non hanno un'affiliazione religiosa cristiana e queste persone possono, con delle buone ragioni, opporsi all'argomento dell'assimilazione e reclamare un ruolo a parte per le loro religioni all'interno della società svizzera.

Il dibattito sulle possibilità di riconoscimento evidenzia che una relazione di partnership tra i cantoni e le comunità religiose può essere realmente presa in considerazione. Il motivo principale per percorrere questa strada è l'impressione delle comunità religiose non riconosciute in Svizzera di subire un trattamento discriminatorio. A questo si può aggiungere anche che, in una società che tende a radicalizzare l'individualizzazione, i rischi da essa generati (come l'anomia e lo sradicamento) possono essere combattuti attraverso il miglioramento della situazione di gruppi produttori di valori (Habermas 2001). Fino a quando esisteranno delle comunità religiose in una posizione particolare, la strada verso il riconoscimento di diritto pubblico (che secondo noi bisogna seguire in maniera sussidiaria), con il suo significato simbolico e potenzialmente anche materiale, è sicuramente preferibile a quella della separazione tra Stato e comunità religiose. La via associativa (*modus vivendi* e soluzioni del diritto privato), tendenza che si manifesta a livello europeo, non presenta il vantaggio della trasparenza, anzi. Per contro, il riconoscimento di diritto pubblico permette di spingersi verso una direzione che protegge la religione nelle sue dimensioni spirituali (e nel suo valore stabilizzatore di identità). Non bisogna comunque rinunciare alle soluzioni che rientrano nella competenza del diritto privato. Come abbiamo detto in precedenza, la strada del diritto privato può condurre ad un'integrazione progressiva e può, a medio termine, sfociare in un riconoscimento di diritto pubblico oppure alla scomparsa delle disparità attraverso la realizzazione dell'uguaglianza giuridica di tutte le comunità religiose.

Questa strada non richiede solamente un abbassamento delle soglie del riconoscimento e una sensibilizzazione della classe politica svizzera (Mahnig 2002), ma anche un'apertura delle nuove comunità religiose rispetto alla Svizzera. Una tale apertura permetterebbe anche di cominciare un dibattito, che favorirebbe un'integrazione più forte della differenza. I musulmani francesi, ed ora anche i loro corrispondenti tedeschi, che sono riusciti, attraverso una riorganizzazione delle loro comunità e la definizione di una carta, a proporsi come interlocu-

<sup>17</sup> Il diritto costituzionale svizzero è „für den sachgerechten Umgang mit aktuellen Diskriminierungsproblemen im Bereich von Rasse, ethnischer Herkunft und Religion, wie sie sich v.a. (aber nicht nur) im Gefolge der Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte ergeben, grundsätzlich gerüstet. Einen deutlichen Ausdruck findet dies prominent in der *neuen Bundesverfassung*. Diese verankert in ihrem Grundrechtekatalog (Art. 7–36 BV) neben wichtigen Grundrechten wie etwa dem Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in den Bestimmungen von Artikel 7 (Wahrung der Menschenwürde) und 8 (allgemeines Diskriminierungsverbot) wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen den Rassismus. Allerdings ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtes in den Bereichen der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und der *indirekten Diskriminierung* noch kaum entwickelt“ (Spénlé 2002: 16).

tori credibili, mostrano che non serve solamente della buona volontà, ma anche degli interventi a livello organizzativo e una continuità nel dialogo.





# **Allegato I: Ambiti problematici e loro discussione – esempi relativi alla comunità mussulmana**

La comunità confessionale mussulmana è confrontata, in Svizzera, ad una molteplicità di problemi difficili da risolvere o addirittura insormontabili. Certe questioni, come per esempio quella della mancanza di possibilità di sepoltura secondo i riti mussulmani, riguardano degli aspetti centrali della vita religiosa dei mussulmani e da questo deriva un sentimento generale di discriminazione (Muckel 1995).

L'impressione della comunità mussulmana di subire delle discriminazioni, o addirittura delle ingiustizie, è da collegare, per diverse ragioni, con l'idea della società maggioritaria che la comunità mussulmana esiga delle prestazioni particolari ingiustificate, soprattutto per quanto riguarda la questione della sepoltura e, più di recente, anche quella dell'abbattimento rituale (Krauthammer 2000; Herzog 1999: 112). Nella stessa logica, si chiede ai mussulmani di adattarsi sempre di più alle condizioni di questo paese (ciò che non è affatto domandato agli Svizzeri all'estero, come osserva Hottinger relativizzando l'argomento della reciprocità – cf. Hottinger 1997).

Il riconoscimento di diritto pubblico è considerato dai mussulmani come un modo per risolvere in una sola volta, seppur parzialmente questi problemi istituzionali. Se la si osserva più da vicino, questa situazione non è però tra le più semplici. Secondo il problema che si vuole risolvere, il riconoscimento, nel migliore dei casi, non è che un primo passo oppure, visti i numerosi ostacoli, un obiettivo troppo ambizioso. Partendo da queste considerazioni, prima di stabilire in quale misura il riconoscimento sarebbe utile per migliorare la situazione, ci sembra inevitabile descrivere gli ambiti più importanti in questo contesto.

## **Libertà di credo – un diritto che ha bisogno di un luogo**

Un problema che è spesso citato riguarda la mancanza di infrastrutture in generale e per la pratica della fede in particolare. La comunità mussulmana non interviene in maniera consistente nella costruzione di immobili e – nella misura del possibile – prende in affitto dei locali appropriati da utilizzare per esempio come moschea. Lo stesso fa la comunità induista che, in generale, prende in affitto dei locali per i suoi templi. E' però già capitato molte volte che l'esistenza di templi o moschee provochi dei malumori nei vicini o negli altri affittuari, dato che i locali, in certi orari o in certe occasioni, sono molto frequentati. Per questa ragione, le associazioni mussulmane o induiste sottolineano che dei proprietari non vogliono in nessun caso affittare loro dei locali.

Questo problema non è, comunque, un problema istituzionale che riguarda la relazione della comunità religiosa con il cantone. Nel mercato privato degli affitti vige in effetti il diritto, nel quadro di ciò che viene chiamata l'autonomia privata, di selezionare le offerte di possibili affittuari e di procedere sulla base di criteri che lo Stato si vieterebbe di praticare. Tuttavia, può anche succedere che lo Stato, o altre collettività di diritto pubblico, possano affittare un locale. In particolare, le parrocchie dispongono, in generale, di vasti locali polivalenti che potrebbero, senza problemi, essere affittati a delle comunità religiose non riconosciute in occasioni particolari. Le questioni fondamentali relative all'affitto (come quella dell'assicurazione) potrebbero essere regolate da un contratto quadro, per far sì siano sufficienti degli accordi puntuali per delle concessioni di affitto sporadiche. Visto che questa possibilità potrebbe essere offerta in molte località, si potrebbe elaborare un modello di contratto che sarebbe la base usata nelle parrocchie con le modifiche necessarie aggiunte nelle diverse situazioni. Una parrocchia non sarebbe comunque costretta a mettere a disposizione di altre confessioni i suoi locali. Come soluzione transitoria, una cooperazione volontaria di questo tipo sarebbe comunque altamente auspicabile e potrebbe anche contribuire ad una migliore comprensione reciproca tra le comunità religiose.

### **La pace dopo la morte – la questione dei cimiteri**

La questione dei luoghi di sepoltura è la più urgente per i mussulmani che vivono in Svizzera.<sup>18</sup> E' una realtà che, oggi, solo pochi comuni, come Berna, Basilea, il comune periferico ginevrino di Petit-Saconnex e, solo da poco, Zürich-Witikon, accordano la possibilità di una sepoltura secondo i riti islamici. In tutti gli altri comuni, solamente una persona che vi ha abitato o che, per esempio, vi è deceduta durante un soggiorno in ospedale vi può essere sepolta.

La maggior parte dei mussulmani accorda molta importanza al funerale islamico, anche se non segue più in modo rigoroso le regole religiose (Baumann 2000: 447). Siccome la sepoltura secondo i riti islamici può essere raramente praticata, la maggior parte dei defunti, provenienti dalla migrazione, è rinviata in patria e ciò è accompagnato da considerevoli pratiche amministrative e spese onerose.

Le prescrizioni per il funerale islamico coincidono (nella maggior parte dei casi) con le regole profane (le leggi non religiose esistenti) dei funerali in Svizzera. I punti di contestazione che esistono possono, tuttavia, essere risolti in parte abbastanza facilmente dalle autorità attraverso una benevola eccezione al rigore burocratico, concedendo per esempio la disponibilità di locali per il lavaggio rituale. Anche la particolarità architettonica delle tombe mussulmane non poserebbe, in effetti, troppi problemi nei nuovi cimiteri mussulmani.

La sola cosa veramente fuori discussione, fino ad ora, è che l'esigenza della „pace eterna nella tomba”, formulata da certi gruppi mussulmani, è incompatibile con la pratica locale della sepoltura e, nella sua forma più pura, non potrebbe essere realizzata. Come però le comunità mussulmane di Berna e di Basilea hanno dimostrato, le prescrizioni religiose

<sup>18</sup> Su questo argomento, vedere anche Pahud de Mortanges et Tanner 2002: 243ss.

dell'islam sono abbastanza flessibili da rendere possibile un atteggiamento aperto al compromesso.

Le questioni della sepoltura sono regolate, in generale, in Svizzera, a livello cantonale e comunale. I defunti sono seppelliti fianco a fianco, in ordine cronologico e indipendentemente dalla loro identità e dalla loro religione. In origine, sullo sfondo della „lotta tra le culture“ (il *Kulturkampf*), questa regola aveva come obiettivo di impedire la discriminazione da parte di membri di altre confessioni, come per esempio nel caso dello spostamento della tomba. In ogni caso, viene applicato un turno che va tra i 20 e i 40 anni, ciò che significa che, alla fine di questo intervallo di tempo, la decorazione tombale viene tolta e il luogo è rimesso a nuovo sia se le reliquie umane siano state tolte in precedenza, che al contrario. Questa regola relativa alle sepolture ha contribuito in modo considerevole alla pace confessionale e merita di essere ben compresa nel suo significato preciso. E' necessario che gli adattamenti che possono rendersi indispensabili non perdano di vista questo aspetto.

Il Corano, come fonte principale di prescrizioni religiose, non si esprime sul modo in cui i defunti di fede islamica debbano essere seppelliti. Ciò che si può concludere è che è ammessa solo la sepoltura in terra.<sup>19</sup> Le regole rilevanti da seguire per il rituale della sepoltura sono per contro contenute negli *hadith*, la raccolta di fatti e propositi attribuita al profeta. Questi contengono, tra l'altro, le proscrizioni relative all'orazione funebre, al lavaggio rituale e all'orientamento della tomba: i morti devono essere sepolti in modo da riposare sul fianco destro col viso diretto verso la Kaaba alla Mecca. Tradizionalmente, il cadavere deve essere reso nudo alla terra, senza bara e avvolto in un semplice tessuto. La sepoltura all'interno di una bara, abituale in Europa, è stata permessa ai mussulmani, grazie a dei decreti religiosi (Abdullah 1996a: 25). Inoltre, i defunti dovrebbero essere seppelliti il giorno seguente al loro decesso al più tardi (Abdullah 1996b).

La separazione spaziale tra le tombe mussulmane e le altre sepolture, che è in parte pretesa, risulta principalmente da vincoli legati alle particolarità delle tombe mussulmane ed ha dunque solo indirettamente a che fare con le prescrizioni religiose<sup>20</sup> che dispongono in particolare l'orientamento verso La Mecca.

La fede nella resurrezione conduce l'islam a richiedere di trattare il corpo dei defunti con la più grande cura. Per evitare ferite inutili, il cadavere è a volte depresso in una nicchia scavata lateralmente rispetto alla fossa, per far sì che la terra non vi cada sopra nel momento della chiusura della tomba. Per la stessa ragione, l'esumazione, così come ogni altra forma di sepoltura, ed in particolare la cremazione, sono vietate (Burkhalter 1999: 50).

Il divieto dell'esumazione deriva dal fatto che i mussulmani, date le prescrizioni rituali, necessitano della „pace eterna nella tomba“. Questo non significa però che una tomba islamica non possa in alcuna circostanza essere riutilizzata: è in effetti autorizzata ciò che viene chiamata la „densificazione“ delle tombe islamiche (Abdullah 1996a: 25). Essa rappresenta,

<sup>19</sup> Ciò deriva dal fatto che Dio fa recitare al Profeta nella sura 77: 25-26: „Non abbiamo fatto della terra un luogo di riunione dei vivi e dei morti?“, vedi Burkhalter (1999: 49).

<sup>20</sup> *Tanges-Anzeiger* del 26 febbraio 1999, p. 29 (lettera dei lettori d'Ismail Amin); Abdullah 1996a: 25.

tuttavia, un diritto d'urgenza al quale si dovrebbe ricorrere solo in casi eccezionali e giustificati e solamente se si può avere la certezza che non ci sono più reliquie umane nella terra.<sup>21</sup> Inoltre, solo delle persone di confessione musulmana e dello stesso sesso possono essere seppellite in una tomba già occupata. Se dei resti umani affiorano, il rito islamico esige che essi siano spostati, con rispetto, di lato o più in profondità (Abdullah 1996a: 25). In caso di mancanza evidente di spazio, la condizione della necessità è ugualmente soddisfatta. Basta immaginare la dimensioni considerevoli di grandi città come Teheran, il Cairo o Istanbul per comprendere che i musulmani devono, in numerose regioni, fare prova di pragmatismo. Si può dunque partire dal principio che, anche in Svizzera, dato lo spazio limitato a disposizione, sia riconosciuta la necessità di questa pratica (Schatz 1998).

Anche se la sovrapposizione di tombe islamiche nei cimiteri svizzeri è ammissibile dal punto di vista musulmano, essa resta problematica per il fatto che si parte da una soluzione di compromesso, considerata un'eccezione, per farne una regola.

### *Decisione del Tribunale federale nell'affare Meyers contro il Consiglio di Stato di Zurigo*

Nel 1999, il Tribunale federale ha rifiutato il ricorso di un musulmano svizzero<sup>22</sup> che esigeva che, il giorno venuto, gli fosse accordata la „pace eterna dei morti” secondo il rito islamico nel cimitero del suo comune d'origine. Il Tribunale federale ha considerato che il fatto di accordare una pace eterna a delle tombe individuali coincideva con la concessione di un „uso particolare permanente” che avrebbe limitato il comune responsabile nel suo diritto di utilizzazione del suolo.<sup>23</sup> Col tempo, una parte crescente del terreno del cimitero sarebbe stata tolta dalla sua utilizzazione normale sottoposto al turno, ciò che è incompatibile con il concetto di cimiteri pubblici, anche se le tombe avrebbero potuto essere sovrapposte in più strati orizzontali, come aveva suggerito lo stesso querelante.<sup>24</sup> La concessione di diritti o di prestazioni particolari a certe confessioni o religioni sarebbe dunque, in quanto tale, contraria al principio di uguaglianza di trattamento. In conseguenza, le esigenze in questione avrebbero dovuto trovare soddisfazione all'interno di un cimitero privato particolare.<sup>25</sup>

### *La problematica dei cimiteri privati*

Questo rinvio alla possibilità per i musulmani di costruire dei cimiteri privati e di organizzarli a loro piacimento resta comunque problematico. La libertà religiosa è un diritto in-

21 Presa di posizione del Consiglio centrale dei musulmani in Germania in occasione della discussione su una messa a livello pianificata delle tombe musulmane a Colonia nel novembre 1995.

22 DTF 125 I 300.

23 DTF 125 I 300, 308.

24 DTF 125 I 300.

25 DTF 125 I 300, 309.

dividuale e la dignità umana è un bene individuale. Ognuno ha il diritto di chiedere protezione allo Stato. Anche solamente partendo da questa considerazione, si osserva che l'idea, secondo la quale i mussulmani avrebbero potuto acquisire del terreno, non sta più in piedi. Un diritto fondamentale non potrebbe essere rifiutato col pretesto che il querelante avrebbe potuto associarsi ad altri privati e risolvere così il problema.

La politicizzazione della questione dei cimiteri si presta anche alla polemica, in particolare per gli attori politici che poggiano insistentemente le loro argomentazioni su quella zona di conflitto, artificialmente dilatata, tra i cittadini svizzeri e gli stranieri. Questo porta pregiudizio all'oggettività necessaria e sposta troppo facilmente l'attenzione dal fatto che, se i mussulmani di Zurigo desiderano costruire un cimitero per i loro morti, si tratta solamente, in questo caso, di bisogni profondamente umani e completamente inoffensivi.

Ora, per esempio, l'UDC zurighese qualifica l'islam di „ostacolo all'integrazione”<sup>26</sup> in quanto tale. Così facendo, la religione, elemento centrale nella vita di molta gente – così come il contesto sociale, il colore della pelle o il sesso – diventa una caratteristica negativa che porterebbe, secondo l'opinione di questo partito, ad „un'incapacità di certi gruppi di immigrati ad integrarsi”. Questa logica argomentativa non convince ed è poco incline a contribuire ad un dibattito concreto.

### *Digressione: i riti funerari dell'induismo*

Secondo le conclusioni del nostro lavoro, anche la comunità confessionale induista in Svizzera è confrontata con delle questioni relative ai suoi rituali di sepoltura.

Per gli Indù, il fatto di spargere le ceneri del defunto nell'acqua che scorre rappresenta uno dei comandamenti rituali. Questo comandamento è però in disaccordo – almeno secondo l'avviso di un giurista dell'Ufficio cantonale bernese della protezione delle acque – con i dispositivi svizzeri di protezione delle acque<sup>27</sup> che vietano di introdurre delle sostanze che potrebbero inquinare.<sup>28</sup> Secondo la definizione della legge sull'inquinamento ogni „alterazione pregiudizievole delle proprietà fisiche, chimiche o biologiche dell'acqua”<sup>29</sup> rappresenta un inquinamento. In caso di contravvenzione, si può incorrere in una pena che va da una multa alla prigione.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Procedura di consultazione dell'UDC del cantone di Zurigo su un progetto per un „Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich” del 28 agosto 1998, dal titolo „La multiculturalità incoraggia la xenofobia”.

<sup>27</sup> Cf. *Der Bund*, n. 263 del 10 novembre 1999, p. 27: „Niente cenere nell'acqua – un problema doloroso per gli Indù”.

<sup>28</sup> L'art. 6 cpv. 1 della legge federale sulla protezione delle acque (Legge federale sulla protezione delle acque LPAC; RS 814.20) recita: „È vietato introdurre direttamente o indirettamente o lasciare infiltrarsi nelle acque sostanze che possono inquinare.”

<sup>29</sup> Art. 4 let. d LPAC.

<sup>30</sup> Art. 70 cpv. 1 let. a LPAC.

Questo conflitto tra il comandamento (spi)rituale e il divieto del mondo temporale conduce direttamente ad un caso classico di coscienza. Gli Indù, come risulta dalle analisi, decidono in generale di ubbidire al comandamento rituale. Questa situazione di necessità è tuttavia percepita come indegna. Di fatto, gli Indù confrontati ad una situazione dolorosa – la perdita di una persona cara influenza la comunità – sono obbligati dalle loro tradizioni rituali ad infrangere la legge e a rendersi, di notte, presso un corso d’acqua per affidare alla corrente le ceneri del defunto.

E’ discutibile chiedersi se le quantità derisorie di cui si sta parlando – sia in un caso particolare che nella totalità dei riti – possano effettivamente provocare un’alterazione nociva per la qualità dell’acqua ai sensi della legge sulla protezione delle acque. In ogni caso, questo esempio illustra piuttosto bene tutti i problemi pratici ai quali gli adepti di religioni straniere possono essere improvvisamente confrontati.

Si sa anche che, nella comunità induista, le visite di condoglianza sono molto frequenti nel momento della cerimonia funebre. A Berna ed a Basilea, per esempio, le autorità incontrano un afflusso considerevole, cosa che mette in evidenza, ogni volta, il bisogno di infrastrutture sufficienti per affrontare la situazione.

### *In conclusione*

Il rimpatrio del defunto crea dei problemi rilevanti ai parenti che restano. Circa il 90% dei mussulmani di nazionalità straniera<sup>31</sup> deceduti in Svizzera sono rimpatriati, non potendo essere sepolti in maniera appropriata in Svizzera.

I costi amministrativi del rimpatrio in Bosnia, nel Kosovo o in Turchia ammontano a circa 5000 CHF, mentre, per i paesi più lontani, essi possono raggiungere i 10000 CHF<sup>32</sup>, senza contare i viaggi dei parenti che vogliono partecipare al funerale. Per attenuare queste spese, le comunità mussulmane hanno spesso fatto ricorso a quelle che si chiamano casse di decesso e che funzionano come delle assicurazioni : i membri pagano un contributo annuale e la cassa si incarica di pagare le spese per il rimpatrio al momento del decesso (Baumann 2000: 447). Esistono anche associazioni caritative o agenzie di viaggio che si occupano dell’organizzazione del „ponte aereo dei defunti” (Abdullah 1996a: 26).<sup>33</sup>

Per questa operazione, sono necessari diversi documenti amministrativi, come la conferma del decesso, il passaporto mortuario, l’atto internazionale di decesso, il visto di transito per i parenti ed, infine, il protocollo di saldatura della bara, per far sì che essa non sia aperta dalla dogana a causa dei rischi di contrabbando.

Gli ostacoli amministrativi non sono comunque i soli problemi: la guerra o la situazione politica generale del paese in questione possono complicare il rimpatrio o addirittura renderlo impossibile. E’ già successo che la bara di mussulmani albanesi sia stata rispedita in Sviz-

<sup>31</sup> *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.

<sup>32</sup> *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.

<sup>33</sup> *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.

zera, poco prima di arrivare a destinazione, in Kosovo, perché le autorità locali avevano bloccato l'accesso al luogo di destinazione.<sup>34</sup> In Bosnia, altri tipi di problemi sono stati osservati, come per esempio il fatto che il cimitero musulmano in questione era stato distrutto durante la guerra oppure che i villaggi d'origine non erano più abitati da musulmani.

Se il rimpatrio può essere effettuato, nonostante tutte queste difficoltà, l'operazione dura, in generale, una settimana a partire dal momento del decesso fino alla sepoltura, cosa che è, evidentemente, contraria alle regole islamiche che ordinano di seppellire i defunti il giorno dopo il decesso al più tardi.

Tutto ciò rappresenta un peso enorme dal punto di vista psichico per i parenti. E' doveroso aggiungere ancora che le visite alle tombe all'estero, ammesso che siano possibile, si possono spesso fare solo in condizioni difficili. In questa situazione, i musulmani di nazionalità svizzera sono evidentemente i più colpiti, dato che una loro eventuale sepoltura all'estero risulta ancora più difficile se non impossibile. Il cittadino svizzero Abdullah Meyers, il cui ricorso al Tribunale federale, in materia di sepoltura conforme alla sua confessione era stato respinto nel 1999, osserva che la situazione attuale lo condanna, insieme alla sua famiglia, ad essere „rinvitati dal paese da morti”.<sup>35</sup>

Il problema può ancora aggravarsi per i rifugiati riconosciuti o i richiedenti d'asilo di confessione musulmana che muoiono in Svizzera. La patria, che ha perseguitato il cittadino quando era in vita, non è forse disposta ad accogliere il ritorno del suo cadavere. Potrebbe in effetti essere troppo pericoloso per i parenti, data la situazione, di riportare il defunto nel suo paese a causa della minaccia di persecuzioni.

Il Tribunale federale, nell'affare Meyers, avrebbe dovuto utilizzare degli argomenti in base al principio di uguaglianza di trattamento per abbozzare una soluzione del problema. Il porre in primo piano una discriminazione indiretta per motivi religiosi, sulla base del divieto di discriminazione, sarebbe stato ancora più convincente. Bisogna ancora ricordare che le esigenze di Meyers sono in accordo con la posizione della corrente maggioritaria dei musulmani in Svizzera che è disposta a fare delle concessioni importanti.

Il rifiuto di una sepoltura che rispetti i riti religiosi delle varie confessioni è naturalmente percepita dalle persone coinvolte come un rifiuto della loro persona e come umanamente indegna, una valutazione questa che è pertinente anche dal punto di vista oggettivo. Tra i musulmani che vivono in Svizzera, è diffusa l'impressione di essere i benvenuti in quanto forza di lavoro, ma non in quanto morti.<sup>36</sup> Con Kälin, si può osservare che:

„...die Verweigerung religionsadäquater Bestattungsmöglichkeiten eine besonders drastische Form von Ausgrenzung und Herabsetzung darstellt” (Kälin 2000: 130).

<sup>34</sup> *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.

<sup>35</sup> Abd'ullah Meyers, citato nel *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.

<sup>36</sup> *Tanges-Anzeiger* del 15 marzo 1999, p. 15.



## **Qualcuno può aiutarmi? Assistenza spirituale all'interno di contesti istituzionali**

Se delle persone appartenenti alle religioni di cui stiamo parlando arrivano in un contesto ospedaliero, penitenziario o militare, le comunità che hanno ricevuto un accordo esplicito in questo senso sono in principio avvertite affinché possano organizzare l'assistenza spirituale in maniera opportuna. I fedeli delle altre religioni devono rivolgersi agli stessi assistenti spirituali (generalmente cristiani) o organizzare un sostegno morale autonomamente nel quadro del diritto di visita.

Siccome l'assistenza spirituale è abitualmente riservata alla Chiesa nazionale tradizionalmente preponderante nel cantone, questo sistema presenta una mancanza di equità, soprattutto nel caso della detenzione amministrativa prevista dal diritto degli stranieri: la carcerazione in attesa di rimpatrio è spesso fatta in prigioni che sono utilizzate da molto tempo come penitenziari e che quindi dispongono di vecchi regolamenti interni. Nel centro di detenzione in attesa del rinvio, però, la maggioranza delle persone è probabilmente non-cristiana e inoltre le persone detenute non sono in generale sufficientemente radicate in Svizzera da poter organizzare da sole il loro sostegno spirituale. In questo caso, bisogna considerare che queste persone vivono un condizione svantaggiata. Sulla base della Costituzione, si potrebbero probabilmente trovare degli argomenti per poter attribuire un diritto all'assistenza spirituale<sup>37</sup>, ma sarebbe necessario un decreto per regolamentare in maniera generale questo punto ed evitare che, in ogni caso specifico, sia necessario lottare di nuovo per il riconoscimento di questo diritto.

Per rendere possibile, almeno provvisoriamente, in mancanza di uno statuto ufficiale, l'assistenza ospedaliera, in certe moschee della comunità mussulmana sono appesi dei manifesti per informare i visitatori sulle persone in ospedale: chi, dove e se hanno bisogno di aiuto (Baumann 2000: 451).

## **La religione deve essere insegnata – l'insegnamento religioso nelle scuole<sup>38</sup>**

Oggi, l'insegnamento religioso islamico è impartito agli studenti, senza eccezione, al di fuori dell'orario scolastico e su base privata. Siccome mancano degli insegnanti specialisti in Svizzera, sono spesso assunti degli imam dall'estero ed essi sono retribuiti in parte dalla casa della comunità e in parte da fonti estere. Il fatto che la comunità mussulmana sia obbligata a rivolgersi all'estero per soddisfare delle esigenze relative alla sfera spirituale è percepito come estremamente insoddisfacente a causa dei problemi che sono legati a questa situazione.

<sup>37</sup> Il Tribunale federale ha concluso, nella sentenza 113Ia 304, che l'ufficio religioso deve essere reso possibile per i mussulmani all'interno dei penitenziari. Da ciò si può dedurre che esiste anche una rivendicazione di assistenza spirituale individuale.

<sup>38</sup> Su questo argomento vedere anche: Pahud de Mortanges/Tanner 2002: 167ss.

In effetti, gli imam hanno bisogno di un permesso di lavoro, sottoposto alle abituali norme sul contingente proprie del diritto sugli stranieri; in Svizzera esiste, per esempio, un contingente che prevede 20 imam turchi per anno.

Inoltre, le difficoltà legate alle differenze culturali e linguistiche pesano ancora di più che i problemi amministrativi. In effetti, spesso la lingua di insegnamento non è una lingua nazionale, cosa che sarebbe comunque auspicabile per l'integrazione delle diverse associazioni religiose, tra di loro e nella società. Già ora, le associazioni si organizzano spesso in funzione delle loro lingue e assumono degli imam appartenenti al loro ambito linguistico e culturale rispettivo. Questa molteplicità conduce d'altra parte alla mancanza di un livello unificato dell'insegnamento e al perpetuarsi della distanza esistente tra le diverse associazioni. Per i mussulmani che non parlano né il turco né l'arabo e per il fatto che sono minoritari, potrebbe essere particolarmente difficile entrare nelle scuole coraniche esistenti.

Un imam che viene dall'estero ha generalmente poca familiarità con le condizioni dei bambini che vivono in Svizzera e non è al corrente dei loro problemi quotidiani o di quelli dei loro genitori. Un problema supplementare è dato dal fatto che le scuole coraniche private si trovano in linea di massima nelle città e le famiglie che vivono in campagna sono quindi svantaggiate. Inoltre, da diverso tempo è in atto un dibattito, soprattutto in Germania, su ciò che viene chiamato „Hinterhof-Fundamentalismus“ („fondamentalismo da cortile“) che deriva dal fatto che, secondo i risultati di analisi, certe scuole coraniche diffondono un insegnamento estremista.<sup>39</sup> Anche in Svizzera dei sospetti a questi proposito sono già stati manifestati.<sup>40</sup>

La soluzione ideale sarebbe quindi quella di incorporare l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, come si fa per le comunità cristiane. Un tale insegnamento dovrebbe essere indirizzato, senza eccezioni, a tutti i bambini mussulmani e, di conseguenza – anche ai fini dell'integrazione – essere impartito nella lingua del cantone.

In conseguenza, un'altra soluzione auspicabile sarebbe quella di formare in Svizzera dei religiosi mussulmani che potrebbero parlare le lingue nazionali e sarebbero informati molto meglio sulle condizioni del posto. Il presupposto di questo sarebbe l'esistenza di luoghi di formazione appropriati, nei quali i futuri insegnanti potrebbero seguire i loro studi. Si può immaginare quindi, come finalità di lungo periodo, la creazione di una cattedra professorale universitaria islamica o, meglio ancora, di una facoltà di teologia islamica.

<sup>39</sup> *Tageszeitung* del 26 ottobre 1999, p. 17: „Zwischen Aufklärung und Fundamentalismus“.

<sup>40</sup> *Basler Zeitung* del 2 gennaio 2000, „Der gelebte Islam in Basel: vielschichtig und vielgesichtig“.



# **Allegato II: Dispositivi giuridici cantonali in materia di riconoscimento nel diritto pubblico delle comunità religiose non cristiane**

Riuniti e commentati da Cla Reto Famos



In Svizzera, secondo le disposizioni dell'art. 72 cpv. 1 Cost., sono i Cantoni che regolamentano i rapporti tra Stato e Chiesa. L'art. 3 Cost. contiene inoltre un principio generale sussidiario che attribuisce autorità ai Cantoni in tutti gli ambiti che non sono di competenza della Confederazione. I Cantoni sono dunque fundamentalmente liberi di gestire come meglio credono le loro relazioni con le diverse comunità religiose anche se devono sottostare alle condizioni-quadro fissate dal diritto federale. A ciò si collegano, in particolare, i diritti fondamentali – in primis la libertà di religione – e la norma dell'uguaglianza nel diritto. Secondo l'art. 15 Cost., la Confederazione garantisce la libertà di coscienza e di credo: ogni persona ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle. L'art. 8 Cost., che definisce l'uguaglianza di tutti gli esseri di fronte alla legge, vincola anche i Cantoni nel loro operare. Essi sono infatti tenuti alla neutralità confessionale e non possono schierarsi per una confessione o per una religione particolare, pur avendo la possibilità, in presenza di motivi oggettivi, di concedere uno statuto particolare a certe comunità religiose attraverso il riconoscimento di diritto pubblico. Il fatto di trattare in maniera diversa le comunità religiose non è considerato un'ineguaglianza dal punto di vista giuridico, quando quest'ultima si può basare su differenze reali che sono pertinenti sul piano giuridico (Famos 1999).

Nelle pagine seguenti, saranno brevemente presentati i regolamenti e le norme giuridiche cantonali più importanti che disciplinano il riconoscimento nel diritto pubblico. Questa lista si limiterà però alle basi giuridiche del riconoscimento del diritto costituzionale, dei suoi dispositivi legali o derivanti da un'ordinanza o da un decreto.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Una raccolta più ampia delle norme che regolamentano la concreta disposizione delle corporazioni cantonali nel diritto pubblico si può trovare in Frei (1999).



## Appenzello Esterno

Nell'art. 109 cpv. 1, la Costituzione cantonale del 30 aprile 1995<sup>42</sup> riconosce le Chiese protestante e cattolica romana come collettività di diritto pubblico beneficianti di una grande autonomia. L'art. 111 Cost. cant. prevede anche l'eventuale riconoscimento, da parte del Gran Consiglio, di altre comunità religiose come collettività di diritto pubblico, alla sola condizione che i loro statuti non siano in contraddizione con il diritto cantonale e federale. Secondo *Jörg Schoch*, da ciò si deve dedurre che "delle forme democratiche di collaborazione in materia di organizzazione devono essere previste all'interno della Chiesa" (Schoch 1996: 166). Tuttavia, questo elemento non deriva né direttamente dal testo della Costituzione, né indirettamente dalle prescrizioni del diritto cantonale o federale. In effetti, non esiste nessuna norma cantonale o federale che esiga l'esistenza di forme democratiche di collaborazione all'interno di tutte le collettività di diritto pubblico.

Questa Costituzione sommaria, influenzata dallo spirito pragmatico della tradizione democratica appenzellese, non cita altre condizioni per un riconoscimento di diritto pubblico. Ci si può quindi chiedere se valga la pena di accordare, a questo proposito, un ampio margine di manovra al Gran Consiglio in una questione tanto spinosa a livello politico o se sia piuttosto il caso di completare la Costituzione attraverso delle condizioni implicite.

*Jörg Schoch* opta per la seconda alternativa. Come altra condizione, egli cita una certa importanza sociale che, seppur non menzionata,

„è nondimeno deducibile sulla base della sistematica costituzionale. [...] Il riconoscimento di una data Chiesa come collettività di diritto pubblico ha senso solo se un'elevata proporzione di popolazione ne fa parte. In altri ambiti, non religiosi, questo riconoscimento è possibile solo se il compimento di una missione pubblica è basato sui bisogni e il benessere di tutti' (art. 27 cpv. 1 Cost. cant.)" (Schoch 1996: 167).<sup>43</sup>

Nessuno dubita che queste considerazioni si giustifichino in una prospettiva fondamentale. Resta comunque quanto meno delicato adottare un'interpretazione così libera di una costituzione che è stata appena revisionata. Esiste un motivo per ammettere il carattere incompleto della Costituzione, in contrasto con il suo obiettivo, solamente se un ragionevole risultato non può essere raggiunto in altri modi. Nel caso particolare, però, siamo in presenza di un mutismo qualificato. E' di proposito che il costituente non fissa egli stesso altre esigenze,

<sup>42</sup> RS 131.224.1.

<sup>43</sup> Vedi anche Verfassungskommission, Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der Totalrevision der Kantonsverfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1994: 47.



lasciando al legislatore il compito di determinare le condizioni dalle quali dipenderà un riconoscimento di diritto pubblico (la stessa opinione in Kley 1996: 121).

## **Basi legali, Appenzello Esterno**

### *Costituzione del Cantone di Appenzello Esterno del 30 aprile 1995 (RS 131.224.1)*

- |      |     |        |   |
|------|-----|--------|---|
| art. | 109 | Abs. 1 | Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.  |
|      |     | Abs. 2 | Die kirchlichen Körperschaften regeln ihre inneren Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben.  |
|      |     | Abs. 3 | Beschlüsse und Verfügungen kirchlicher Organe können nicht an staatliche Stellen weitergezogen werden.  |
| art. | 111 |        | Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem zivilen Recht. Sie können vom Kantonsrat als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden, wenn ihre Verfassung dem kantonalen und dem Bundesrecht nicht widerspricht. |

# Appenzello Interno

Nel cantone di Appenzello Interno, le confessioni cattolica romana e riformata evangelica godono di uno statuto di diritto pubblico, entrambe in una forma organizzativa piuttosto inconsueta. Secondo l'art. 3 cpv. 1 Cost. cant. del 24 novembre 1872<sup>44</sup>, la religione cattolica romana beneficia „della garanzia e della protezione dello Stato in quanto religione del popolo”. Il riconoscimento delle parrocchie cattoliche romane come collettività di diritto pubblico deriva dagli art. 46 e 47 Cost. cant. Non esistono organizzazioni ecclesiastiche cantonali di diritto pubblico, ma unicamente un'associazione delle „parrocchie cattoliche di Appenzello Interno” alla quale le parrocchie stesse possono aderire.<sup>45</sup>

La Chiesa riformata evangelica di Appenzello Interno ha avuto il riconoscimento di diritto pubblico nel 1925<sup>46</sup>, ma essa comprende solamente i fedeli delle regioni interne del cantone. Gli altri protestanti del cantone fanno parte di parrocchie riformate evangeliche del cantone di Appenzello Esterno e di San Gallo.

Altre disposizioni costituzionali che regolino l'eventuale riconoscimento di altre comunità religiose non esistono in questo cantone.

## Basi legali, Appenzello Interno

*Costituzione del cantone di Appenzello Interno del 24 novembre 1872 (RS 131.224.2)*

art. 3 Abs. 1 Die römisch-katholische Religion geniesst als die Religion des Volkes Gewährleistung und Schutz seitens des Staates.

<sup>44</sup> RS 131.224.2.

<sup>45</sup> Art. 3 degli statuti dell'Associazione Parrocchie cattoliche di Appenzello Interno del 14 marzo 1983.

<sup>46</sup> Decisione del 30 novembre 1925 sul riconoscimento della parrocchia riformata evangelica di Appenzello come collettività di diritto pubblico, in: Appenzeller Volksfreund. Amtliches Publikationsorgan für den Kanton Appenzell I.-Rh., No 143 del 1° dicembre 1925.

*Legge del 30 aprile 1911 sull'introduzione del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 nel cantone di Appenzello Interno (GS 201)*

art. 30 Abs. 1 Die im Kanton bestehenden Religionsgenossenschaften sowie die Korporationen mit öffentlichen Wohlfahrtszwecken, wie Holz-, Gemeinmerks-, Hydranten-, Mendle-, Forren- und Riedkorporationen usw. können vom Grossen Rate als Körperschaften des öffentlichen Rechts erklärt werden. Gesuche sind, unter Einsendung der Statuten und Reglemente, an die Standeskommission zu richten und von dieser an den Grossen Rat zu bringen. Mit der Anerkennung durch den Grossen Rat erhalten diese Körperschaften die juristische Persönlichkeit, sowie die Rechtsverbindlichkeit der Statuten und Reglemente gegenüber den Korporationsmitglieder (Art. 59 ZGB).

# Argovia

La Costituzione del cantone Argovia, del 25 giugno 1980<sup>47</sup>, all'art. 109 cpv. 1, riconosce le Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana come „Chiese dotate di un'autonomia di diritto pubblico e di personalità giuridica“. All'art. 112 cpv. 2, le parrocchie sono riconosciute come „collettività autonome di diritto pubblico che godono di personalità giuridica“.

L'art. 109 cpv. 2 Cost. AG attribuisce al Gran Consiglio la competenza di riconoscere altre Chiese o comunità religiose. Questo riconoscimento è sottoposto, per analogia, all'applicazione delle altre prescrizioni costituzionali che valgono per le Chiese nazionali e, in questo modo, si realizza sul piano materiale l'uguaglianza con le Chiese nazionali citata all'art. 109 cpv. 1. Tuttavia, le comunità religiose riconosciute in questo modo si trovano in una posizione un po' più debole sul piano formale e procedurale. In effetti, un dossier presentato al Parlamento potrebbe giustificare una decisione di annullamento senza una modificazione della Costituzione, che invece sarebbe necessaria nel caso delle Chiese nazionali (Eichenberger 1986: 372).

## Basi legali, Argovia

### *Costituzione del Cantone di Argovia del 25 giugno 1980 (RS 131.227)*

§ 109	Abs.1	Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche werden als Landeskirchen mit öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt.
	Abs. 2	Der Grosse Rat kann weitere Kirchen und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen, womit für sie die nachfolgenden Vorschriften sinngemäss zur Anwendung kommen.
	Abs. 3	Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.
§ 110	Abs. 1	Die Landeskirchen organisieren sich im Rahmen dieser Verfassung nach demokratischen Grundsätzen selbständig.
	Abs. 2	Sie geben sich ein Organisationsstatut, dessen Erlass und Änderung der Genehmigung des Grossen Rates unterliegt. Diese ist zu

<sup>47</sup> RS 131.227

erteilen, wenn das Organisationsstatut weder Bundesrecht noch kantonalem Recht widerspricht.

Abs. 3 Oberstes Organ jeder Landeskirche ist die Synode. Diese wählt das vollziehende Organ und erlässt das Organisationsstatut.

§ 112 Abs. 1 Die Landeskirchen setzen sich nach den Bestimmungen ihres Organisationsstatuts aus Kirchgemeinden zusammen.

Abs. 2 Die Kirchgemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Jede Kirchgemeinde wählt eine Kirchenpflege als vollziehendes Organ, ihre Abgeordneten in die Synode und ihre Pfarrer.

## Basilea-Campagna

L'art. 136 della Costituzione cantonale del 17 maggio 1984<sup>48</sup> riconosce, al cpv. 1, le Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana come Chiese nazionali. Il cpv. 2 le definisce come collettività di diritto pubblico dotate di personalità giuridica. Questa norma cantonale esprime in questo modo una netta differenziazione tra il riconoscimento nel senso di una dichiarazione di importanza e l'atto organizzativo derivante dal diritto pubblico.

La Cost. cant. prevede anche la possibilità, per altre comunità religiose, di ottenere il riconoscimento cantonale (art. 136 cpv. 3 Cost. BL); le condizioni, il contenuto e le procedure sono regolati dalla Legge ecclesiastica (KiG) del 3 aprile 1950.<sup>49</sup> Il riconoscimento – ma anche la sua perdita qualora le condizioni non siano più soddisfatte – è di competenza del Gran Consiglio, il legislativo cantonale (art. 1b cpv. 3 e 4 KiG ). L'art. 1a, cpv. 2, di questa legge conferma in modo esplicito ciò che emerge dalla disposizione costituzionale e cioè che non esiste il diritto al riconoscimento cantonale.

Per ottenere il riconoscimento cantonale, una comunità religiosa che lo richieda deve soddisfare determinate condizioni previste dall'art. 1a cpv. 1 KiG. E' necessario che: (a) vanti una professione di fede cristiana o israelita, (b) abbia operato in Svizzera durante più di vent'anni in accordo con l'ordinamento giuridico, (c) rispetti l'ordinamento giuridico e in particolare la libertà di credo e di coscienza di altri credenti e, infine, (d) fornisca la prova di una dichiarazione di accordo all'organizzazione della comunità religiosa in questione da parte della maggioranza dei suoi fedeli.<sup>50</sup>

### Basi legali, Basilea-Campagna

*Costituzione del cantone Basilea-Campagna del 17 maggio 1984 (RS 131.222.2)*

§	136	Abs. 1	Die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christkatholische Kirche werden als Landeskirchen anerkannt.
		Abs. 2	Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

<sup>48</sup> RS 131.222.2.

<sup>49</sup> SGS 191.

<sup>50</sup> Gli art. 1a e 1b sono stati integrati nella Legge ecclesiastica il 9 marzo 1989.

Abs. 3      Andere Religionsgemeinschaften können die kantonale Anerkennung erlangen. Das Gesetz regelt Voraussetzungen, Inhalt und Verfahren.

*Legge ecclesiastica del 3 aprile 1950<sup>51</sup> (SGS 191)*

- §    1a    Abs. 1    Privatrechtliche Religionsgemeinschaften können die kantonale Anerkennung erlangen, wenn sie
- a) ein christliches oder jüdisches Glaubensbekenntnis vertreten;
  - b) in der Schweiz während mehr als zwanzig Jahren im Einklang mit der Rechtsordnung gewirkt haben;
  - c) die Rechtsordnung, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit Andersgläubiger, respektieren;
  - d) nachweisen, dass die Mehrheit der stimmenden Angehörigen ihrer Ordnung zugestimmt hat.
- Abs. 2    Ein Rechtsanspruch auf kantonale Anerkennung besteht nicht.
- §    1b    Abs. 1    Der Regierungsrat stellt auf Gesuch der privatrechtlichen Religionsgemeinschaft hin fest, ob die Voraussetzungen für die kantonale Anerkennung erfüllt sind.
- Abs. 2    Sind die Voraussetzungen erfüllt, leitet der Regierungsrat das Gesuch an den Landrat weiter und stellt Antrag.
- Abs. 3    Der Landrat ist zuständig, einer Religionsgemeinschaft die kantonale Anerkennung zu erteilen.
- Abs. 4    Erfüllt eine kantonale anerkannte Religionsgemeinschaft die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr, oder ist ihre Erfüllung zweifelhaft geworden, kann der Regierungsrat dem Landrat die Aberkennung beantragen.
- §    1c    Abs. 1    Kantonal anerkannte Religionsgemeinschaften sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
- Abs. 2    Erlass und Änderung ihrer Ordnung bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Angehörigen des betreffenden Bekenntnisses und unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates. Die Voraussetzungen für die Genehmigung richten sich nach § 2.

<sup>51</sup> Revisionata in gran parte il 9 marzo 1989.

## Basilea-Città

L'art. 19 cpv. 1 della Costituzione cantonale del 2 dicembre 1889, nella sua versione del 3 dicembre 1972<sup>52</sup>, conferisce la personalità di diritto pubblico alle Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana ed alla comunità israelita. Queste quattro comunità religiose beneficiano di un riconoscimento di diritto pubblico. Secondo l'art. 19, cpv. 2 Cost. cant., esse dispongono di un'ampia autonomia nella loro organizzazione. La Costituzione cantonale impone il voto della maggioranza dei membri per ogni modificazione da apportare alle costituzioni delle comunità religiose e riserva al Consiglio di Stato il diritto di dare il suo accordo.

La Costituzione cantonale non prevede la possibilità per altre comunità religiose di essere riconosciute. Conseguentemente, un allargamento del riconoscimento richiederebbe una modificazione della Costituzione.

Una revisione della Costituzione è in corso.

### Basi legali, Basilea-Città

#### *Costituzione del cantone Basilea-Città del 2 dicembre 1889 (RS 131.222.1)*

- § 19<sup>53</sup>      Abs. 1      Die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christ-katholische Kirche haben öffentlich-rechtliche Persönlichkeit. Die Israelitische Gemeinde ist ihnen gleichgestellt; die nachstehenden Bestimmungen gelten sinngemäss auch für sie.
- Abs. 2      Die Kirchen und die Israelitische Gemeinde ordnen ihre Verhältnisse selbständig. Erlass und Änderung ihrer Kirchenverfassung bedürfen der Zustimmung durch die Mehrheit der stimmenden Kirchenglieder sowie der Genehmigung durch den Regierungsrat.

<sup>52</sup> RS 131.222.1.

<sup>53</sup> Accettata in votazione popolare il 3 dicembre 1972.





# Berna

La Costituzione del cantone di Berna del 6 giugno 1993<sup>54</sup>, all'art. 121, riconosce come Chiese nazionali dotate di personalità giuridica le Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana ed inoltre, all'art. 126 cpv. 1, le comunità israelite. L'art. 107 cpv. 2 lettera d Cost. cant. definisce le parrocchie come una sorta di comuni dipendenti dal diritto pubblico cantonale.

All'art. 2 cpv. 1, la legge sulle Comunità israelite del 28 gennaio 1997<sup>55</sup> attribuisce alla Comunità ebraica di Berna e alla comunità israelita di Bienne la qualità di collettività pubbliche dotate di personalità giuridica. Questa legge fissa anche gli effetti e le conseguenze del riconoscimento. E' da notare la mancanza di sovranità in materia fiscale (Frey 1997: 144s.).

L'art. 126 cpv. 2 Cost. cant. regola la possibilità di ampliare il riconoscimento e dà mandato al legislatore di legiferare sulle condizioni, le procedure e le conseguenze. Si tratta di uno statuto di portata inferiore rispetto a quello delle Chiese nazionali riconosciute fino ad ora. Tuttavia, la norma di esecuzione non è ancora stata promulgata. Il 10 giugno 1990 – cioè con la precedente costituzione ancora in vigore – gli elettori hanno rifiutato, in referendum, una legge che si riferiva alle condizioni e alle conseguenze del riconoscimento di diritto pubblico delle comunità religiose. Questa legge era stata adottata dal Gran Consiglio sulla base dell'art. 84 cpv. 8 nella versione del 2 dicembre 1979 della Cost. cant. del 4 giugno 1893 (Kälin e Bolz 1995: 215).

## Basi legali, Berna

### *Costituzione del cantone di Berna del 6 giugno 1993 (RS 131.212)*

art.	121	al. 1	L'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont les Eglises nationales reconnues par le canton.
		al. 2	Elles sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.
art.	123	al. 1	Les Eglises nationales désignent démocratiquement leurs autorités.

<sup>54</sup> RS 131.212.

<sup>55</sup> BSG 410.51.

- |      |     |       |  |
|------|-----|-------|--|
|      |     | al. 2 | Elles sont organisées en paroisses.  |
| art. | 125 | al. 1 | Chaque paroisse se compose des personnes domiciliées sur son territoire qui sont membres de l'Eglise nationale à laquelle elle se rattache.              |
|      |     | al. 2 | Chaque paroisse élit ses ecclésiastiques.  |
|      |     | al. 3 | Les paroisses ont le droit de percevoir un impôt paroissial.   |
| art. | 126 | al. 1 | Les communautés israélites sont reconnues de droit public. La loi règle les effets de cette reconnaissance.  |
|      |     | al. 2 | D'autres communautés religieuses peuvent être reconnues de droit public. La loi fixe les conditions, la procédure et les effets de cette reconnaissance. |

*Legge sulle comunità israelite del 28 gennaio 1997 (RSB 410.51)*

- |      |   |       |  |
|------|---|-------|--|
| art. | 2 | al. 1 | La Communauté juive de Berne et la Communauté israélite de Bienne sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.  |
|      |   | al. 2 | Les communautés israélites sont regroupées dans la Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne.   |
|      |   | al. 3 | La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques peut reconnaître d'autres communautés lorsque leur confession respecte les principes de la Communauté d'intérêt. |
| art. | 3 | al. 1 | Les communautés israélites se dotent de statuts.   |
|      |   | al. 2 | Ces statuts respectent les principes démocratiques de même que les dispositions de la Constitution cantonale et du droit public impératif.   |
| art. | 5 | al. 1 | Les membres des communautés israélites sont des personnes physiques qui séjournent ou sont domiciliées dans le canton de Berne.  |
|      |   | al. 2 | Pour le surplus, l'appartenance à une communauté israélite est déterminée par les statuts de celle-ci.   |
|      |   | al. 3 | La sortie de la communauté est possible en tout temps par une déclaration écrite.  |
| art. | 6 | al. 1 | Les communes municipales et les communes mixtes annoncent l'arrivée de personnes de confession israélite à la communauté israélite concernée.  |

- art. 7 Les communautés israélites peuvent utiliser des locaux scolaires pour l'enseignement religieux, conformément à la législation sur l'école obligatoire.
- art. 8 Les membres des autorités religieuses israélites sont admis dans les établissements pénitentiaires, les maisons d'arrêt, les cliniques psychiatriques et les hôpitaux, de même que dans les autres établissements du canton, des communes municipales et des communes mixtes pour la cure d'âmes et les services religieux.
- art. 9 Le Conseil-exécutif peut prévoir par voie d'ordonnance la rémunération partielle ou totale des rabbins par le canton.
- art. 10 Les communautés israélites peuvent inhumer leurs morts dans leur propre cimetière.



# Friburgo

La Costituzione del cantone di Friburgo del 7 maggio 1857<sup>56</sup> riconosce alla Chiesa cattolica romana e alla Chiesa evangelica riformata uno statuto di diritto pubblico (art. 2, cpv. 2, nella versione del 7 marzo 1982). La legge del 26 settembre 1990 in materia di rapporti tra Stato e Chiesa (LEE) entra nei dettagli. A differenza di altri cantoni, quello di Friburgo riconosce soggetto di diritto pubblico la Chiesa cattolica „in quanto tale”<sup>57</sup> (art. 1 cpv. 1 e art. 2 cpv. 1 LEE) – parallelamente ad una serie di personalità giuridiche canoniche (art. 4 LEE) e a delle organizzazioni in corporazioni ecclesiastiche (art. 3 LEE). Nella sua formulazione, l’art. 2 riconosce „al primo capo puramente e semplicemente l’esistenza di due Chiese e di una loro propria forma organizzativa”.<sup>58</sup> E’ soprattutto l’esigenza democratica riguardo alla riscossione delle imposte che impone il fatto di formare altre collettività cantonali di diritto pubblico.<sup>59</sup>

L’art. 2 cpv. 3 Cost. cant. regola la possibilità di effettuare altri riconoscimenti fissando un sistema di riconoscimento a due livelli. Secondo la sua importanza sociale, una comunità religiosa può ottenere certe prerogative di diritto pubblico o essere dotata, per legge, di uno statuto di diritto pubblico.

La prima di queste due possibilità è esplicitata negli art. 28-30 LEE. A norma dell’art. 29, una comunità religiosa può beneficiare delle seguenti prerogative: informazione, da parte dei comuni, dell’arrivo o della partenza di tutti i suoi membri, utilizzo delle aule scolastiche per l’istruzione religiosa durante la scolarità obbligatoria, esercizio dell’assistenza spirituale e agevolazioni fiscali.

La concessione di queste prerogative è comunque legata alla soddisfazione di cinque condizioni stipulate all’art. 28. Così, la comunità religiosa deve potersi vantare di essere un movimento religioso tradizionale in Svizzera o d’importanza universale. Deve essere membro del Consiglio ecumenico delle Chiese oppure essere presente nel cantone da trent’anni. Deve contare almeno 100 membri nel cantone, essere organizzata sotto forma di associazio-

<sup>56</sup> RS 131.219.

<sup>57</sup> Messaggio del Consiglio di Stato del cantone di Friburgo sul progetto di legge sui rapporti tra Stato e Chiesa del 4 luglio 1989, 11.

<sup>58</sup> Messaggio del Consiglio di Stato del cantone di Friburgo sul progetto di legge sui rapporti tra Stato e Chiesa del 4 luglio 1989, 10.

<sup>59</sup> Messaggio del Consiglio di Stato del cantone di Friburgo sul progetto di legge sui rapporti tra Stato e Chiesa del 4 luglio 1989, 10 : „Il convient enfin de relever que la formation de corporations ecclésiastiques est nécessaire. Du reste, elles sont les seules habilitées à percevoir des impôts, conformément au système démocratique de ce pays.”

ne, avere la sua sede e un luogo di culto nel cantone e, infine, rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero.

Con la Legge del 3 ottobre 1990, che ha riconosciuto la Comunità israelita del cantone di Friburgo, lo Stato ha accordato uno statuto di diritto pubblico alla Comunità israelita del cantone – a seguito di un desiderio espresso a più riprese dalla Comunità stessa.<sup>60</sup> Essa forma dunque una corporazione cantonale dotata di personalità giuridica (art. 1). Il cantone di Friburgo riconosce così tre comunità religiose.

## **Basi legali, Friburgo**

### *Costituzione del cantone di Friburgo del 7 maggio 1857 (RS 131.219)*

- |      |   |       |   |
|------|---|-------|---|
| art. | 2 | al. 1 | La liberté de conscience et de croyance et la liberté de culte sont garanties.  |
|      |   | al. 2 | L'Etat reconnaît à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise évangélique réformée un statut de droit public. Les Eglises reconnues s'organisent de façon autonome.  |
|      |   | al. 3 | Les autres communautés religieuses sont régies par le droit privé. Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, obtenir certaines prérogatives de droit public ou être dotées par la loi d'un statut de droit public. |
|      |   | al. 4 | La loi règle l'application de ces dispositions.   |

### *Legge sui rapporti tra Stato e Chiese del 26 settembre 1990 (RSF 190.1)*

- |      |    |       |   |
|------|----|-------|---|
| art. | 28 | al. 1 | Sur requête, le Conseil d'Etat peut octroyer des prérogatives au sens de l'article 29 à une communauté confessionnelle régie par le droit privé, si celle-ci remplit les cinq conditions suivantes:<br><br>a. se réclamer d'un mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle;<br><br>b. être membre du Conseil œcuménique des Eglises ou être présente dans le canton depuis trente ans;<br><br>c. compter cent membres au moins dans le canton; |
|------|----|-------|---|

<sup>60</sup> Messaggio del Consiglio di Stato del cantone di Friburgo sul progetto di legge in materia di riconoscimento della Comunità israelita del cantone di Friburgo del 12 giugno 1990, 2. du Conseil d'Etat du canton de Fribourg sur le projet de loi concernant la reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg du 12 juin 1990, 2.

- d. être organisée sous la forme d'une association ayant son siège et un lieu de culte dans le canton;
  - e. respecter les principes fondamentaux de l'ordre juridique suisse.
- al. 2 La communauté joint à sa requête un exemplaire de ses statuts ainsi que tout autre document nécessaire à la vérification des conditions d'octroi.
- art. 29 al. 1 Les prérogatives suivantes peuvent être octroyées:
- a. la communication par les communes de l'arrivée ou du départ de toute personne ayant déclaré appartenir à la confession de la communauté en cause;
  - b. l'utilisation des locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres de la communauté durant la scolarité obligatoire;
  - c. le droit d'exercer l'aumônerie dans les établissements de l'Etat et des communes, en particulier dans les établissements hospitaliers, scolaires et pénitentiaires, auprès des membres de la communauté;
  - d. l'exonération fiscale au sens de l'article 21 let. c et f de la loi sur les impôts cantonaux;
  - e. les mêmes exonérations que celles dont bénéficient les Eglises reconnues en matière de droits de mutation, de droits sur les gages immobiliers ainsi que de droits de succession et de donation.
- al. 2 Les conditions d'exercice des prérogatives sont précisées par l'acte d'octroi ou par convention.

*Legge sul riconoscimento della Comunità israelita del 3 ottobre 1990 (RSF 193.1)*

- art. 1 al. 1 L'Etat reconnaît à la Communauté israélite du canton de Fribourg un statut de droit public.
- al. 2 La Communauté israélite forme une corporation cantonale, dotée de la personnalité juridique.





# Ginevra

Nel cantone di Ginevra, nessuna comunità religiosa costituisce un'organizzazione di diritto pubblico. Nella sua versione del 15 giugno 1907, l'art. 165 cpv. 2 della Costituzione cantonale del 24 maggio 1847<sup>61</sup> autorizza le Chiese ad organizzarsi e ad ottenere la personalità giuridica solo nei limiti del diritto civile. Il 16 maggio 1944, il Consiglio di Stato ha dichiarato il riconoscimento *pubblico* (e non di diritto pubblico) delle Chiese nazionali protestante, cattolica romana e cattolica cristiana.<sup>62</sup> Le Chiese riconosciute sono abilitate ad esigere dal cantone, a fronte di un indennizzo, la riscossione di un contributo ecclesiastico.<sup>63</sup>

Una modificazione della legge permette di allargare il riconoscimento pubblico, dato che i riconoscimenti esistenti sono regolati anche sul piano legale. E' comunque vero che il regolamento citato risale agli anni 40 del XX° secolo e che gli effetti di un riconoscimento pubblico hanno essenzialmente un'importanza simbolica.

## Basi legali, Ginevra

### *Costituzione della Repubblica e Cantone di Ginevra del 24 maggio 1847 (RS 131.234)*

art.	164 <sup>64</sup>	al. 1	La liberté des cultes est garantie.
		al. 2	L'Etat et les communes ne salarient ni ne subventionnent aucun culte.
		al. 3	Nul ne peut être tenu de contribuer par l'impôt aux dépenses d'un culte.

<sup>61</sup> RS 131.234

<sup>62</sup> Regolamento del 16 maggio 1944, dichiarante che tre Chiese sono riconosciute pubbliche, RSG C 4.15.03.

<sup>63</sup> Legge del 7 luglio 1945 (RSG D 3 75) che autorizza il Consiglio di Stato a riscuotere un contributo ecclesiastico per le Chiese riconosciute che glielo richiedano, e Regolamento del 16 settembre 1958 (RSG D 3 75.03) relativo alle spese per la riscossione del contributo ecclesiastico.

<sup>64</sup> Inserito il 15 giugno 1907.

*Regolamento del 16 maggio 1944 che dichiara che tre Chiese sono riconosciute pubbliche (RSG C 4 15.03)*

art. unique      Les Eglises ci-après dénommées:  
Eglise nationale protestante,  
Eglise catholique romaine,  
Eglise catholique chrétienne,  
sont reconnues publiques, à l'exclusion de toute autre communauté religieuse.

# Giura

A norma degli artt. 130 cpv. 1 e 133 cpv. 2, la Costituzione cantonale del 20 marzo 1977<sup>65</sup> riconosce la qualità di collettività di diritto pubblico alla Chiesa cattolica romana e alla Chiesa riformata evangelica ed anche alle loro parrocchie. Queste due disposizioni consacrano dunque sia il riconoscimento che l'organizzazione di competenza del diritto pubblico.<sup>66</sup>

La possibilità di ampliare il riconoscimento è regolata dall'art. 130 cpv. 2. Il Parlamento può riconoscere anche altre *Chiese* (e, in un'interpretazione conforme al diritto federale, anche altre comunità religiose) importanti e durature. I criteri del riconoscimento sono dunque l'importanza e la capacità di una comunità religiosa di durare nel tempo.

## Basi legali, Giura

### *Costituzione della Repubblica e cantone del Giura del 20 marzo 1977 (RS 131.235)*

art.	130	al. 1	L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique du canton sont reconnues collectivités de droit public.
		al. 2	Le Parlement peut reconnaître comme telles d'autres Eglises importantes et durables.
		al. 3	Les autres collectivités religieuses sont soumises au droit privé.

<sup>65</sup> RS 131.235.

<sup>66</sup> Secondo l'art. 131 cpv. 1 Cost., le Chiese riconosciute di diritto pubblico sono autonome in materia di organizzazione.



# Glarona

Il cantone di Glarona riconosce come Chiese nazionali di diritto pubblico la Chiesa riformata evangelica e la Chiesa cattolica romana (art. 135 cpv. 1 Cost. GL del 1 maggio 1988<sup>67</sup>). L'art. 135, cpv. 2, Cost. cant. delega al Gran Consiglio – cioè al legislativo – la competenza di riconoscere altre comunità religiose. Ciononostante, questo capoverso non è stato fino ad ora applicato: a causa della mancanza di richieste, il Gran Consiglio non ha dovuto ricorrere a questo suo potere. Tutte le altre comunità religiose rientrano nella sfera del diritto privato.

## Basi legali, Glarona

### *Costituzione del cantone di Glarona del 1 maggio 1988(RS 131.217)*

art.	135	Abs. 1	Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind staatlich anerkannte, selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.
		Abs. 2	Der Landrat kann auch andere Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennen.
		Abs. 3	Für die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Gemeinschaften gilt das Privatrecht.

<sup>67</sup> RS 131.217.



# Grigioni

Nell'art. 11, cpv. 2, della Costituzione del cantone dei Grigioni del 2 ottobre 1892<sup>68</sup>, le due Chiese nazionali esistenti (riformata evangelica e cattolica romana) sono riconosciute associazioni religiose pubbliche. Le due Chiese nazionali sono così delle corporazioni che dipendono dal diritto pubblico. Anche se non si fa un esplicito riferimento alla statuto di diritto pubblico delle parrocchie, esso deriva ugualmente dalla coerenza globale della costituzione così come dall'art. 11, cpv. 5 Cost. cant.

La costituzione non prevede l'eventuale ampliamento del riconoscimento di diritto pubblico ad altre comunità religiose.

Una revisione totale è attualmente in corso. Gli elettori sono chiamati a pronunciarsi sulla nuova costituzione nel settembre di quest'anno – circa duecento anni dopo l'entrata del cantone nella Confederazione svizzera.

## Basi legali, Grigioni

### *Costituzione del cantone dei Grigioni del 2 ottobre 1892 (RS 131.226)*

art.	11	cpv. 1	La libertà di coscienza, di credenza e di culto è garantita.
		cpv. 2	Le due Chiese esistenti sinora nel Cantone sono riconosciute quali corporazioni religiose pubbliche.
		cpv. 3	È permessa la formazione di nuove corporazioni religiose, purché non contrarie all'ordine pubblico e alla moralità. Onde constatare l'esistenza di questo requisito, l'Autorità dello Stato può esigere da queste corporazioni la consegna dei loro statuti, per prenderne cognizione ed esaminarli. [cpv. 4-8:...]

<sup>68</sup> RS 131.226.





## Lucerna

Rispetto ad altre Costituzioni cantonali, quella del cantone di Lucerna<sup>69</sup> non contiene norme che definiscono le comunità religiose riconosciute di diritto pubblico (Hafner 1996: 211). Il diritto costituzionale garantisce espressamente le sole parrocchie di „una confessione”<sup>70</sup>, e non le organizzazioni ecclesiastiche cantonali stesse. L’art. 92 Cost. LU prevede la possibilità di creare delle costituzioni ecclesiastiche cantonali, ma, in questo caso, si tratta di una regola di competenza per il legislatore e per i membri di una confessione e non di una norma costituzionale di fondo (Hafner 1996: 213). Il diritto costituzionale non regola la natura giuridica di questa organizzazione ecclesiastica in particolare e, di fatto, solo la Legge sulla costituzione ecclesiastica del 21 dicembre 1964<sup>71</sup> stipula, all’art. 1 cpv. 3, l’attribuzione dello statuto di corporazione di diritto pubblico alle confessioni cattolica romana e riformata evangelica. Altre organizzazioni religiose importanti sul piano cantonale non beneficiano di questo statuto. La parrocchia cattolica cristiana di Lucerna, che a partire del 1971 si è estesa a tutto il territorio cantonale, è riconosciuta dal 1931 come collettività di diritto pubblico (Hafner 1991: 100f).

Dato che la costituzione non indica – né a livello cantonale, né a livello comunale – quali sono le comunità religiose dotate di uno statuto di diritto pubblico, il riconoscimento di altre comunità religiose è possibile, in linea di principio, senza revisione della Costituzione. Ciononostante, in questo caso, bisogna tener conto di certe particolarità: la definizione della parrocchia, infatti, così come espressa dall’art 91, cpv. 1 Cost. LU, è limitata alle confessioni.<sup>72</sup> Il riferimento precedente a delle „parrocchie non cristiane” nell’art. a92 della costituzione è stato cancellato senza discussione nella revisione del 1958 (Hafner 1996: 221). Così, secondo l’opinione di Pius Hafner, la possibilità, prevista all’art. 94bis cpv. 2 Cost. LU<sup>73</sup>, di estendere il riconoscimento ad altre parrocchie su decisione del Gran Consiglio è limitata alle confessioni (cristiane) (Hafner 1996: 212). Il legislativo cantonale può, dunque, riconoscere di diritto pubblico una parrocchia. Pius Hafner osserva che, fino ad oggi, mancano, nel diritto del cantone di Lucerna, dei criteri materiali per valutare delle eventuali richieste, ma cita il principio

<sup>69</sup> RS 131.213.

<sup>70</sup> L’art 91 cpv. Cost LU cita: „Le parrocchie costituiscono delle collettività riconosciute dallo Stato che raggruppano coloro che professano una confessione.”

<sup>71</sup> SRL 187, Gesetz über die Kirchenverfassung, versione modificata del 1° luglio 1969, in vigore dal 1° settembre 1969.

<sup>72</sup> L’art 91 cpv. 1 Cost. LU stabilisce: „Le parrocchie costituiscono delle collettività di membri di una confessione riconosciuta dallo Stato.”

<sup>73</sup> L’art 94bis cpv. 2 Cost. LU recita: „E’ compito del Gran Consiglio ridefinire le parrocchie esistenti e costituire delle nuove parrocchie di tutte le confessioni.”

di parità applicato nel diritto federale (Hafner 1996: 213). Una volta che una parrocchia è riconosciuta di diritto pubblico, l'accordo del Gran Consiglio alla creazione di una costituzione ecclesiastica a livello cantonale, ai sensi dell'art. 92 Cost. LU, rappresenta un atto puramente amministrativo. Il Gran Consiglio si limita ad esaminare se la costituzione in questione resti all'interno delle competenze che il diritto cantonale le assegna e se – in modo pertinente – esistano diverse parrocchie di diritto pubblico nel cantone (Hafner 1996: 214).

Una revisione della costituzione sarà intrapresa nei prossimi anni.

## **Basi legali, Lucerna**

### *Costituzione del cantone di Lucerna del 29 gennaio 1875 (RS 131.213)*

- |   |                     |        |  |
|---|---------------------|--------|--|
| § | 91                  | Abs. 1 | Die Kirchgemeinden sind die vom Staate anerkannten Körperschaften der Angehörigen einer Konfession.                  |
| § | 94bis <sup>74</sup> | Abs. 2 | Die Neuumschreibung bestehender und die Errichtung neuer Kirchgemeinden aller Konfessionen obliegen dem Grossen Rat. |

### *Legge sui comuni dell'8 ottobre 1962 (SRL Nr. 150)*

- |   |    |        |  |
|---|----|--------|--|
| § | 26 | Abs. 1 | Im Kanton Luzern bestehen folgende Kirchgemeinden:<br><br>1. Römisch-katholische [...]<br><br>2. Evangelisch-reformierte [...]<br><br>3. Christkatholische [...] |
|   |    | Abs. 2 | Änderungen erfolgen im Einvernehmen mit den zuständigen kirchlichen Oberbehörden der betreffenden Konfession durch Dekret des Grossen Rates.                     |

<sup>74</sup> Accettata in votazione popolare il 5 dicembre 1976.

# Neuchâtel

Il cantone di Neuchâtel procede a dei riconoscimenti senza che le comunità religiose coinvolte dipendano dal diritto pubblico. L'art. 98 cpv. 1 della Cost. NE del 20 settembre 2000<sup>75</sup> riconosce le Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana del cantone di Neuchâtel come istituzioni di *interesse* pubblico che rappresentano le tradizioni cristiane del paese. In questo caso, si tratta della forma pura di riconoscimento pubblico nel senso della stima – slegato da un atto di organizzazione di diritto pubblico. Ciononostante, certi diritti dipendono anche da questo riconoscimento. I rapporti dello Stato con le Chiese riconosciute sono regolati da un concordato unico, entrato in vigore il 1° gennaio 2002, nello stesso momento della nuova Costituzione cantonale.<sup>76</sup>

L'art. 99 della nuova Costituzione permette anche ad altre comunità religiose di richiedere il riconoscimento, visto che il mandato di fissare le condizioni e le procedure di riconoscimento spetta al legislatore.

## Basi legali, Neuchâtel

### *Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel del 24 settembre 2000 (RS 131.233)*

- |      |    |       |   |
|------|----|-------|---|
| art. | 98 | al. 1 | L'Etat reconnaît L'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et les paroisses neuchâtelaises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne comme institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et travaillant à son développement religieux. |
| art. | 99 |       | D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.  |

<sup>75</sup> RS 131.233.

<sup>76</sup> Concordato del 2 maggio 2001 tra lo Stato di Neuchâtel e la Chiesa riformata evangelica del cantone di Neuchâtel, la Chiesa cattolica romana e la Chiesa cattolica cristiana.



# Nidvaldo

La Costituzione del cantone di Nidvaldo del 10 ottobre 1965<sup>77</sup> definisce due riconoscimenti. L'art. 34 cpv. 1 Cost. precisa: „La Chiesa cattolica romana è Chiesa nazionale.“ Anche se il riconoscimento di diritto pubblico non è espresso in modo esplicito esso è contenuto nella nozione di Chiesa nazionale (Kraus 1993: 200). E' quindi riconosciuta di diritto pubblico un'organizzazione dei cattolici del cantone in Chiesa nazionale che si occupi principalmente di questioni amministrative e patrimoniali – e non della salvezza delle anime (Kraus 1996: 172). L'art. 35 Cost. definisce il riconoscimento di diritto pubblico per la Chiesa riformata evangelica.

Tutte le altre comunità religiose sono organizzate sulla base del diritto privato. L'art. 36 Cost. prevede la possibilità per il legislatore di procedere ad un riconoscimento.

## Basi legali, Nidvaldo

### *Costituzione del Cantone di Nidvaldo del 10 ottobre 1965 (RS 131.216.2)*

art.	34	Abs. 1	Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche.
art.	35		Die evangelisch-reformierte Kirche ist öffentlich-rechtlich anerkannt.
art.	36		Alle übrigen Religionsgemeinschaften stehen unter den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch das Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden.

<sup>77</sup> RS 131.216.2.



# Obvaldo

L'art. 3 della Costituzione cantonale del 19 maggio 1968<sup>78</sup> riconosce alle confessioni cattolica romana e riformata evangelica la qualità di „Chiese dotate di un'autonomia di diritto pubblico e di personalità giuridica”.<sup>79</sup> Non si tratta dunque della creazione di corporazioni di diritto pubblico, ma unicamente „dell'espressione di un'inclinazione del cantone a cooperare e comunicare” (Kraus 1993: 196 e 403). A questo proposito, Pius Hafner ritiene che, nel cantone di Lucerna, la Chiesa cattolica romana in quanto tale sia riconosciuta tutt'al più in virtù del diritto consuetudinario; „Nel cantone di Obvaldo, la Chiesa cattolica romana in quanto tale è, al contrario, riconosciuta di diritto pubblico (art. 3 della Cost. OW) e la parrocchia diventa in questo modo una persona morale di diritto pubblico” (Hafner 1996: 218).

L'art. 90 in relazione con l'art. 82 Cost. OW riconosce di diritto pubblico le parrocchie delle due confessioni e gli art. 101-106 ne definiscono i particolari. A norma dell'art. 3, cpv. 2 Cost. OW, tutte le altre comunità religiose restano soggette al diritto privato, a meno che la legge non conceda loro il riconoscimento di diritto pubblico. Anche se sono solamente le due principali confessioni cristiane a godere dello statuto di diritto pubblico, esiste comunque, per il legislatore, la possibilità di concedere altri riconoscimenti. La Costituzione non si occupa degli eventuali criteri legati al riconoscimento e, conseguentemente, la porta è in principio aperta ad un allargamento dei riconoscimenti.

## Basi legali, Obvaldo

### *Costituzione del Cantone di Obvaldo del 19 maggio 1968 (RS 131.216.1)*

art.	3	Abs. 1	Die römisch-katholische Konfession als Mehrheitsbekenntnis und die evangelisch-reformierte Konfession werden als Kirchen mit öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt und geniessen den Schutz des Staates.
		Abs. 2	Alle übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen den Grundsätzen des Privatrechts, soweit sie nicht durch Gesetz öffentlich-rechtlich anerkannt werden.

<sup>78</sup> RS 131.216.1. La nuova costituzione cantonale entra in vigore quest'anno.

<sup>79</sup> Art. 3 1° comma Cost. OW.





## San Gallo

La Costituzione cantonale del 10 giugno 2001 cita le collettività di diritto pubblico: la confessione cattolica e le sue parrocchie, la Chiesa protestante e le sue parrocchie, la comunità cattolica cristiana e la comunità israelita. L'ampliamento del riconoscimento continua a non essere regolamentato.

Nessuna disposizione costituzionale fissa dunque l'eventuale ampliamento del riconoscimento ad altre comunità religiose. E' stato solamente per ottemperare ad un'ingiunzione del Tribunale federale<sup>80</sup> che il Gran Consiglio di San Gallo ha riconosciuto, nel 1899, la corporazione cattolica cristiana di San Gallo come corporazione di diritto pubblico.<sup>81</sup> Il 16 agosto 1982, la Comunità israelita di San Gallo ha depositato, presso il Consiglio esecutivo, una richiesta formale di riconoscimento di diritto pubblico ed il Consiglio ha ritenuto che il diritto pubblico autorizzava il riconoscimento di altre comunità religiose. „A prima vista, la norma dell'art. 24 Cost. cant.<sup>82</sup> sembra essere limitativa. Ciononostante, secondo una pratica accertata, la Costituzione cantonale di San Gallo si caratterizza anche per una certa apertura laddove nessuna chiara riserva è fatta in favore del legislatore che completa le prescrizioni e le regole giuridiche della Costituzione”.<sup>83</sup> Nel 1993 il Gran Consiglio ha riconosciuto anche alla Comunità israelita di San Gallo lo statuto di collettività di diritto pubblico.<sup>84</sup> Un ampliamento del riconoscimento di diritto pubblico ad altre comunità religiose può dunque, probabilmente, essere considerato conforme anche alla nuova Costituzione cantonale.

A norma dell'art. 111, è necessario che il diritto di voto e l'organizzazione delle comunità religiose di diritto pubblico si basino su dei principi democratici.

<sup>80</sup> DTF 24 I 632.

<sup>81</sup> Decisione del Gran Consiglio del 17 maggio 1899 in materia di riconoscimento della collettività cattolica cristiana di San Gallo come corporazione religiosa di diritto pubblico, sGS 171.3.

<sup>82</sup> Del 16 novembre 1890.

<sup>83</sup> Messaggio e progetto del Consiglio esecutivo del 17 dicembre 1991 relativo alla decisione del Gran Consiglio riguardo alla Comunità israelita de San Gallo, BO 1992, 360.

<sup>84</sup> Decisione del Gran Consiglio del 14 gennaio 1993 riguardo alla Comunità israelita di San Gallo, sGS 171.2.

## Basi legali, San Gallo

### *Costituzione del cantone di San Gallo del 10 giugno 2001*

- art. 109      Abs. 1      Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind folgende Religionsgemeinschaften anerkannt:
- a) der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden;
  - b) die Evangelische Kirche und ihre Kirchgemeinden;
  - c) die Christkatholische Kirchgemeinde;
  - d) die Jüdische Gemeinde.
- Abs. 2      Das Bistum St. Gallen, die Evangelische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Jüdische Gemeinde bestehen nach ihrem Selbstverständnis.
- art. 110      Abs. 1      Die Religionsgemeinschaften sind autonom.
- Abs. 2      Das Gesetz kann ihnen Steuerhoheit gewähren und den Steuerbezug durch den Staat vorsehen.
- art. 111      Abs. 1      Die Religionsgemeinschaften regeln die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.
- Abs. 2      Die Regierung genehmigt den Erlass, wenn:
- a) Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen;
  - b) der Finanzhaushalt den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht;
  - c) kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht.

# Sciaffusa

Tre confessioni religiose sono riconosciute nel cantone di Sciaffusa: la Chiesa evangelica riformata, la Chiesa cattolica romana e la Chiesa cattolica cristiana sono riconosciute a norma dell'art. 108 cpv. 1 della Costituzione del 17 giugno 2002 come corporazioni di diritto pubblico con personalità giuridica autonoma.

Altre comunità religiose possono ottenere il riconoscimento attraverso una legge del Parlamento cantonale. In questo caso, sono gli art. 109-113 che ne definiscono i criteri. Questi articoli indicano dei doveri relativamente importanti nei confronti dell'ordine democratico e il rispetto delle leggi. In questo modo, le comunità riconosciute come soggetti di diritto pubblico possono beneficiare degli stessi diritti delle Chiese già riconosciute, in particolare il diritto alla riscossione delle imposte (art. 112 cpv.1) e, in certi casi, possono ricevere dei finanziamenti cantonali diretti.

## Basi legali, Sciaffusa

### *Costituzione del cantone di Sciaffusa del 17 giugno 2002*

- art. 108 1 Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt.
- 2 Der Kantonsrat kann weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen. Die Voraussetzungen und Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung richten sich sinngemäss nach Art. 109 bis 113.
- art. 109 1 Die anerkannten Kirchen organisieren sich nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen selbständig.
- 2 Sie geben sich ein Organisationsstatut, das vom Regierungsrat genehmigt werden muss.
- art. 110 1 Die Mitgliedschaft in einer anerkannten Kirche richtet sich nach deren Organisationsstatut.
- 2 Der Austritt kann jederzeit durch schriftliche Erklärung erfolgen.
- art. 111 1 Die anerkannten Kirchen können sich in Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit gliedern.
- 2 Sie regeln in ihrem Organisationsstatut die Aufsicht über die Kirchgemein-

den und deren Finanzhaushalt sowie die Wahl ihrer Geistlichen.

- art. 112 1 Die anerkannten Kirchen können von ihren Mitgliedern Steuern erheben.  
2 Die Steuerpflicht richtet sich nach der kantonalen Steuergesetzgebung und Veranlagung.  
3 Das Gesetz regelt die Leistungen des Kantons an die anerkannten Kirchen.
- art. 113 1 Die anerkannten Kirchen sorgen für einen genügenden Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchgemeinden.  
2 Entscheide der obersten kirchlichen Rechtsschutzinstanzen können beim Obergericht angefochten werden.

# Soletta

La Costituzione cantonale dell'8 giugno 1986<sup>85</sup>, all'art. 53 cpv. 1, riconosce le Chiese cattolica romana, evangelica riformata e cattolica cristiana come collettività di diritto pubblico. L'art. 54 precisa le modalità organizzative in parrocchie che possono raggrupparsi in sinodi.

In conformità con l'art. 53 cpv. 2, altre comunità religiose possono beneficiare del riconoscimento di diritto pubblico dal momento che garantiscono la durata. In questi elementi, la Costituzione del cantone si ispira in parte alla formulazione adottata dalla Legge fondamentale tedesca.

## Basi legali, Soletta

### *Costituzione del cantone di Soletta dell'8 giugno 1986 (RS 131.221)*

art.	53	Abs. 1	Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt.
		Abs. 2	Der Kantonsrat kann andere Religionsgemeinschaften, die Gewähr der Dauer bieten, öffentlich-rechtlich anerkennen.

<sup>85</sup> RS 131.221.



# Svitto

L'art. 91 cpv. 1 della Costituzione cantonale del 27 settembre 1992<sup>86</sup> riconosce come Chiese cantonali le Chiese cattolica romana e riformata evangelica. Esse costituiscono delle corporazioni di diritto privato dotate di personalità giuridica. Contemporaneamente, l'art. 94 cpv. 2 accorda alle parrocchie delle due Chiese cantonali lo statuto di collettività autonome di diritto pubblico dotate di personalità giuridica.

Le altre comunità religiose dipendono dal diritto privato.<sup>87</sup> Altri riconoscimenti di diritto pubblico sono possibili solo a condizione di modificare la Costituzione.

## Basi legali, Svitto

### *Costituzione del cantone di Svitto del 23 ottobre 1898 (RS 131.215)*

§	91 <sup>88</sup>	Abs. 1	Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche werden als Kantonalkirchen anerkannt. Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
		Abs. 2	Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

<sup>86</sup> RS 131.215.

<sup>87</sup> Cost. SZ art. 91 cpv. 2.

<sup>88</sup> Accettata in votazione popolare il 27 settembre 1992.





# Ticino

La Costituzione del Canton Ticino del 14 dicembre 1997<sup>89</sup> riconosce, all'art. 24 cpv. 1, la qualità di collettività di diritto pubblico alle Chiese cattolica romana e riformata evangelica. Il cpv. 2 prevede che la legge possa conferire la personalità di diritto pubblico ad altre comunità<sup>90</sup>, ma non ne precisa le condizioni e la procedura.

## Basi legali, Ticino

### *Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RS 131.229)*

art.	24	cpv. 1	La Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico e si organizzano liberamente.
		cpv. 2	La legge può conferire la personalità di diritto pubblico ad altre comunità religiose.

<sup>89</sup> RS 131.229.

<sup>90</sup> La Costituzione del 4 luglio 1830 citava ancora, all'art. 1 cpv. 3 nella versione del 26 ottobre 1975, le comunità religiose importanti sul piano sociale.



# Turgovia

L'art. 91 della Costituzione cantonale del 16 marzo 1987<sup>91</sup> riconosce alle Chiese riformata evangelica e cattolica romana lo statuto di Chiese nazionali di diritto pubblico. La possibilità di concedere il riconoscimento di diritto pubblico ad altre comunità religiose non è prevista dalla citata costituzione.

## Basi legali, Turgovia

### *Costituzione del Cantone di Turgovia del 16 marzo 1987 (RS 131.228)*

- |   |    |        |  |
|---|----|--------|--|
| § | 91 |        | Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Religionsgemeinschaft sind anerkannte Landeskirchen des öffentlichen Rechts. |
| § | 93 | Abs. 1 | Die Landeskirchen gliedern sich in Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit.  |

<sup>91</sup> RS 131.228.



# Uri

La Costituzione del cantone di Uri del 28 ottobre 1984<sup>92</sup> indica, all'art. 7, il riconoscimento di diritto pubblico in qualità di Chiesa nazionale. Esso si applica alle Chiese cattolica romana e riformata evangelica. Le loro parrocchie sono riconosciute di diritto pubblico all'art. 64, cpv. 1 lettera b.

Le altre comunità religiose dipendono dal diritto privato.

## Basi legali, Uri

### *Costituzione del Cantone Uri del 28 ottobre 1984 (RS 131.214)*

art.	7	Abs. 1	Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche werden als Landeskirchen anerkannt.
		Abs. 2	Die Landeskirchen sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>92</sup> RS 131.214.



# Vallese

L'art. 2 cpv. 3 della Costituzione del cantone del Vallese dell'8 marzo 1907 nella versione del 10 giugno 1990<sup>93</sup> regola il riconoscimento di diritto pubblico. Esso accorda alle Chiese cattolica romana e riformata evangelica lo statuto di istituzioni di diritto pubblico dotate di personalità giuridica. Di seguito, l'art. 4 cpv. 1 della Legge del 13 novembre 1991 sui rapporti tra le Chiese e lo Stato nel Vallese riconosce la personalità giuridica alle Chiese cattoliche romane particolari sul territorio cantonale ed alle loro parrocchie<sup>94</sup> ed anche alla Chiesa riformata evangelica ed alle parrocchie ad essa collegate.

La Costituzione contempla la possibilità di ampliamento del riconoscimento. „Le altre confessioni sono soggette alle norme del diritto privato; la legge può conferire loro uno statuto di diritto pubblico per tener conto della loro importanza a livello cantonale”.<sup>95</sup>

## Basi legali, Vallese

### *Costituzione del cantone del Vallese dell'8 marzo 1907 (RS 131.232)*

art. 2<sup>96</sup> al. 3 Le statut de personne juridique de droit public est reconnu à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise réformée évangélique. Les autres confessions sont soumises aux règles du droit privé; la loi peut leur conférer un statut de droit public pour tenir compte de leur importance sur le plan cantonal.

<sup>93</sup> RS 131.232.

<sup>94</sup> Le istituzioni del diritto canonico sono dunque direttamente riconosciute nel diritto pubblico cantonale. Il diritto ecclesiastico del cantone del Vallese si distanzia in questo modo dal dualismo dell'istituzione di diritto canonico e di diritto ecclesiastico in riferimento alla confessione cattolica romana, dualismo che caratterizza la maggior parte dei cantoni.

<sup>95</sup> Art. 2 cpv. 3 Cost. VS.

<sup>96</sup> Accettata in votazione popolare il 17 marzo 1974.





# Vaud

Nel canton Vaud, la nuova Costituzione del 22 settembre 2002 è entrata in vigore il 14 aprile 2003. Essa riconosce, all'art. 170 cpv. 1, le Chiese evangelica riformata e cattolica romana, così come sono stabilite nel cantone, come istituzioni di diritto pubblico dotate di personalità morale. Come conseguenza, la federazione vodese delle parrocchie cattoliche, in precedenza organizzata sulla base del diritto privato, accede ad uno statuto di diritto pubblico. Per quanto riguarda la Chiesa evangelica riformata, essa riceve una personalità giuridica autonoma e perde la sua dipendenza dallo Stato in quanto „istituzione nazionale“. Il cantone sostiene queste due Chiese attraverso finanziamenti adeguati affinché esse possano compiere la loro missione a servizio di tutta la popolazione del cantone (art. 170 cpv. 2). Una legge deve definire i contributi del cantone e dei comuni (art. 170 cpv. 3). Questo implica che le comunità religiose riconosciute non avranno diritti in materia di riscossione di imposte; esse sono finanziate direttamente dal cantone e dai comuni.

La comunità israelita è riconosciuta di interesse pubblico all'art. 171. Conseguentemente, essa resta all'interno delle competenze del diritto privato. Nessun contributo finanziario è legato a questo riconoscimento di interesse pubblico.

Anche altre comunità religiose possono, facendo una domanda, essere riconosciute come istituzioni di diritto pubblico. La durata della loro esistenza, così come il loro ruolo all'interno del cantone, sono presi in considerazione per questo riconoscimento. L'art. 172 cpv. 3 aggiunge a questi due criteri l'obbligo di avere un'organizzazione democratica e trasparenza finanziaria.

Un ampliamento del riconoscimento in diritto pubblico ad altre comunità religiose non è regolamentato nella Costituzione cantonale e, probabilmente, sarebbe possibile solo attraverso una modificazione costituzionale.

Per tutte le comunità religiose, sarà definita una legge appropriata (art. 172 cpv. 1) che potrà prendere in considerazione le loro specificità e definire il contributo di ciascuna alla collettività.

## Basi Vaud

### *Costituzione del cantone di Vaud del 22 settembre 2002 (RS 131.231)*

art.	169	al .1	L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine.
		al. 2	Il prend en considération la contribution des Eglises et commu-

- nautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales.
- art. 170 al. 1 L'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine, telles qu'elles sont établies dans le Canton, sont reconnues comme institutions de droit public dotées de la personnalité morale.
- al. 2 L'Etat leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission au service de tous dans le Canton.
- al. 3 La loi fixe les prestations de l'Etat et des communes.
- art. 171 La communauté israélite, telle qu'elle est établie dans le Canton, est reconnue comme institution d'intérêt public. A leur demande, l'Etat peut reconnaître le même statut à d'autres communautés religieuses; il tient compte de la durée de leur établissement et de leur rôle dans le Canton.
- art. 172 al. 1 Chaque Eglise ou communauté reconnue fait l'objet d'une loi qui lui est propre.
- al. 2 Les Eglises et communautés reconnues jouissent de l'indépendance spirituelle et s'organisent librement dans le respect de l'ordre juridique et de la paix confessionnelle.
- al. 3 La reconnaissance est liée notamment au respect des principes démocratiques et à la transparence financière.

# Zugo

A differenza della maggioranza dei cantoni, nessun riconoscimento di diritto pubblico esplicito in favore delle comunità religiose figura nella Costituzione del cantone di Zugo del 31 gennaio 1894.<sup>97</sup> Non esiste nemmeno una legge ecclesiastica cantonale. Oltre alla garanzia della libertà di religione, prevista dall'art. 3 Cost. cant., gli art. 72 e 74-76 si riferiscono alle parrocchie, senza però fissare in modo preciso il loro numero e il loro nome, regolati sul piano legale. L'art. 127 della Legge del 4 settembre 1980 in materia di organizzazione e gestione dei comuni (Gemeindegesezt; GemG) designa i dieci comuni cattolici e l'unico comune protestante che sono riconosciuti come collettività di diritto pubblico. Il diritto ecclesiastico di Zugo non prevede espressamente una struttura di Chiesa cantonale di diritto pubblico. Ciononostante, a norma dell'art. 40 e segg. GemG, le parrocchie possono fondare delle associazioni per compiere congiuntamente le loro missioni. Queste associazioni sono organizzate come delle corporazioni di diritto pubblico dotate di personalità giuridica (art. 44 cpv. 1 GemG), diritto che ha la priorità su quello del comune (cpv. 3).

La possibilità per altre comunità religiose di essere riconosciute non è prevista né dalla Costituzione, né dalla legge. Sul piano giuridico, non esiste dunque, in linea di massima, nessun impedimento ad un allargamento del riconoscimento che potrebbe passare attraverso una revisione della Legge sui comuni.

## Basi legali, Zugo

### *Costituzione del Cantone di Zugo del 31 gennaio 1894 (RS 131.218)*

§ 72<sup>98</sup> Abs. 1 Die Kirchgemeinde umfasst die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen gleicher Konfession.

### *Legge sull'Organizzazione e l'amministrazione dei comuni del 4 settembre 1980 (BGS 171.1)*

§ 127 Abs. 1 Die im Kanton wohnhaften Angehörigen der römisch-katholischen Kirche bilden folgende Kirchgemeinden: Zug, Obe-

<sup>97</sup> RS 131.218.

<sup>98</sup> Accettata in votazione popolare il 30 novembre 1980.

rägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham-Hünenberg, Steinhau-  
sen, Risch, Walchwil und Neuheim.

Abs. 2 Die im Kanton wohnhaften Angehörigen der evangelisch-  
reformierten Kirche bilden eine Kirchgemeinde.

## Zurigo

L'art. 64 cpv. 2 della Costituzione cantonale del 18 aprile 1869 nella versione del 7 luglio 1963<sup>99</sup> riconosce la qualità di persone di diritto pubblico alle seguenti Chiese: la Chiesa nazionale riformata evangelica e le sue parrocchie, le comunità ecclesiastiche francofone, la corporazione cattolica romana e le sue parrocchie e la parrocchia cattolica cristiana di Zurigo. Nell'attuale diritto costituzionale, non è previsto di ampliare il riconoscimento.

Una modifica dell'art. 64 cpv. 4 Cost., che aveva l'obiettivo di permettere allo Stato di riconoscere anche altre comunità religiose e che affidava al legislatore il mandato di legiferare in materia, è stato rifiutato nella votazione popolare del 26 settembre 1982.<sup>100</sup> Un progetto di legge, già elaborato, sul riconoscimento da parte dello Stato di comunità religiose, che doveva essere sottoposto a votazione indipendentemente dalla modificazione costituzionale, non è più stato trattato<sup>101</sup> successivamente, anche se continua comunque a servire come modello alla legge sul riconoscimento attualmente in discussione nell'ambito del dibattito sull'Iniziativa parlamentare Dürr/Werner del 22 marzo 1993. A seguito della richiesta, accompagnata da un rapporto esplicativo, che la Commissione d'esame preliminare ha depositato presso il Consiglio esecutivo il 10 aprile 1997<sup>102</sup>, quest'ultimo ha fissato al 30 settembre 1997 la fine delle consultazioni. La Commissione d'esame preliminare ha chiesto di modificare l'art. 64 cpv. 5 Cost. cant. al fine di inserire in questo articolo l'eventuale riconoscimento di altre comunità religiose. Sono previsti due effetti del riconoscimento: o le comunità religiose diventano delle comunità di diritto pubblico, oppure esse acquisiscono dei diritti speciali in quanto associazioni di diritto privato. Una legge d'applicazione deve fissare le condizioni, le forme e gli effetti del riconoscimento.

La modifica costituzionale prevista e la promulgazione della legge si inseriscono nel contesto più ampio di una nuova regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese.<sup>103</sup> In un primo tempo, gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi sulla revisione della Costituzione e sulla nuova Legge ecclesiastica che riguarda solamente le Chiese riformata evangelica, cattolica romana e cattolica cristiana. L'art. 64 cpv. 5 Cost. cant. crea il fondamento costituzionale

<sup>99</sup> RS 131.211.

<sup>100</sup> Legge costituzionale sui rapporti tra lo Stato, le Chiese e le comunità religiose (modificazioni degli artt. 16 e 62 della Costituzione cantonale), *Zürcher Amtsblatt* 1982, p. 33; p. 1069; p. 1256.

<sup>101</sup> Richiesta del Consiglio esecutivo del 29 ottobre 1980, *Zürcher Amtsblatt* 1980, 1441-1456; vedi Johannes Georg Fuchs, *Öffentlich-rechtliche Anerkennung*, 107s.

<sup>102</sup> KR Nr 74b/1993.

<sup>103</sup> Rapporto e richiesta del Consiglio esecutivo del cantone di Zurigo del 6 gennaio 1999 al Consiglio cantonale, 20.

per una legge sul riconoscimento di altre comunità religiose che sarà votata successivamente. A partire dal settembre 2000, un consiglio costituzionale composto da un centinaio di persone lavora alla revisione totale della Costituzione cantonale.<sup>104</sup> Le discussioni politiche sono in corso e le posizioni divergono ancora fortemente.

## **Basi legali, Zurigo**

### *Costituzione del cantone di Zurigo del 18 aprile 1869 (RS 131.211)*

- |      |    |        |  |
|------|----|--------|--|
| art. | 64 | Abs. 1 | Die Glaubens- und Kultusfreiheit ist nach Massgabe des Bundesrechtes gewährleistet.  |
|      |    | Abs. 2 | Die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, eingeschlossen die französischen Kirchgemeinschaften, die römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die christ-katholische Kirchgemeinde Zürich sind staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts. |
|      |    | Abs. 5 | Für die öffentlich-rechtlich nicht anerkannten religiösen Gemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.   |

### *Proposte di revisione costituzionale<sup>105</sup>*

- |         |        |   |
|---------|--------|---|
| art. 64 | Abs. 1 | Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.  |
|         | Abs. 2 | Die evangelisch-reformierte Kirche, die römisch-katholische Kirche und die christkatholische Kirche sind staatlich anerkannt. Die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, die römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die christkatholische Kirchgemeinde sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. |
|         | Abs. 3 | Die kirchlichen Körperschaften sind im Rahmen des kantonalen Rechts autonom. Das Kirchengesetz regelt die Grundzüge ihrer Organisation, ihr Besteuerungsrecht gegenüber natürlichen und juristischen Personen sowie die staatlichen Beiträge. Die Oberaufsicht des Staates bleibt vorbehalten.  |

<sup>104</sup> Contributi al dibattito si possono trovare in Gregor A. Rutz, Zürcher Staatskirchenrecht im Lichte der Verfassungsreform, Friburgo 2001. Gregor A. Rutz è membro del Consiglio costituzionale di Zurigo (gruppo dell'UDC).

<sup>105</sup> Proposta di cambiamenti costituzionali del 13 dicembre 2000 e della legge ecclesiastica del 13 dicembre 2000 con l'ordinanza per la procedura di consultazione (commento).

- Abs. 4 Die Stimmberechtigten der Kirchengemeinde wählen ihre Pfarrer und Pfarrerinnen auf Amtsdauer.
- Abs. 5 Weitere Religionsgemeinschaften können staatlich anerkannt werden. Sie werden dadurch zu Körperschaften des öffentlichen Rechts oder erlangen andere Rechte. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, Formen und Wirkungen der Anerkennung.
- Abs. 6 Für staatlich nicht anerkannte Religionsgemeinschaften gelten die Bestimmungen des Privatrechts.





# Bibliografia

- Abdullah, M. Salim (1996a). „Gutachten zum islamischen Bestattungsritual auf kommunalen Friedhöfen“, in Zentralinstitut und Museum für Sepulkralkultur (a cura di), *Nach Mekka gewandt - zum Umgang türkischer Muslime mit ihren Verstorbenen in der Türkei und in Deutschland*. Kassel.
- Abdullah, M. Salim (1996b). „Islamische Bestattungsriten und Friedhofskultur“, in Zentralinstitut und Museum für Sepulkralkultur (a cura di), *Nach Mekka gewandt - zum Umgang türkischer Muslime mit ihren Verstorbenen in der Türkei und in Deutschland*. Kassel.
- Bastenier, Albert (1992). „La question sociologique: la régulation étatique de l'Islam dans trois contextes européens (Grande-Bretagne, R.F.A., France)“, in Albert e al. Bastenier (a cura di.), *Le statut personnel des musulmans*. Bruxelles: Bruylant, pp. 13-20.
- Baumann, Christoph Peter (2000) (a cura di). *Religionen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft*. Basel.
- Brunschwiler, Carl Hans (1999). „Modelle des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche“, in: Herbert Wille et Georges Baur (a cura di), *Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz, pp. 29-52.
- Burkhalter, Sarah (1999). *La question du cimetière musulman en Suisse*. Genève.
- Campanhausen, Axel Frhr von (1996). *Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch*, 3. Auflage, München.
- Cavelti, Urs Josef (1954). *Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht*. Freiburg i.Ue.: Diss. Universität Freiburg i. Ue.
- Eichenberger, Kurt (1986). *Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Textausgabe mit Kommentar*. Aarau u.a.
- Famos, Cla Reto (1999). *Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips*. Fribourg i.Ue.: Presses universitaires de Fribourg.
- Fischli-Giesser, Liz (1995). „Die öffentlich-rechtliche Stellung ‚anderer‘ Religionsgemeinschaften“, in Adrian Loretan (a cura di), *Kirche-Staat im Umbruch – Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*. Zürich: NZN Buchverlag, pp. 160-168.
- Fischli-Giesser, Liz (1997). „Anforderungen des Staates an die Religionsgemeinschaften für eine öffentlich-rechtliche Anerkennung“, *SKZ* 6/1997: 89-92.
- Frey, Jakob (a cura di) (1999). *Schweizerische Kirchenrechtsquellen. I: Kantonales Recht*, SJKR Beiheft 2, Bern.
- Frey, Jakob (1997). „Bericht aus dem Kanton Bern“, *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht*, 27/1997: 140-143.

- Friederich, Ueli (1995), „Einführung in das schweizerische Staatskirchenrecht“, in: Adrian Loretan (a cura di), *Kirche - Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995: 19-32.
- Friederich, Ueli (1993). *Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat*, Bern.
- Friesenhahn, Ernst (1975). „Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts? Die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichenden Ausblicken auf die Schweiz“, *ZSR* I:94: 1-33.
- Fuchs, Johannes Georg (1985). „Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften nach dem neueren schweizerischen Staatskirchenrecht“, in (a cura di), *Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1985*. Basel/ Frankfurt a.M., S. 93-112.
- Fuchs, Johannes Georg (1979). „Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz“, in: ders., *Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung*, Zürich.
- Gramsci, Antonio (1977). *Gli intellettuali*. Roma: Editori riuniti.
- Grotefeld, Stefan (2000). „Politische Integration und rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften - Überlegungen aus sozialetischer Sicht“, *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht* (1999): 107-143.
- Habermas, Jürgen (1993). „Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat“, in Amy Gutmann (a cura di), *Charles Taylor. Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*. Stuttgart: Fischer, pp. 147-196.
- Habermas, Jürgen (2001). *Glauben und Wissen*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Häfelin, Ulrich e Haller, Walter (2001). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2001.
- Häfelin, Ulrich e Georg Müller (1998). *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. 3. Auflage. Zürich.
- Hafner, Felix (1995). „Hinkende Trennung“ von Kirche und Staat im Kanton Basel-Stadt“, in (a cura di), *Kirche-Staat im Umbruch - Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*. Zürich, pp. 213ss.
- Hafner, Felix (1985), *Die Beteiligung der Kirchen an der politischen Gestaltung des pluralistischen Gemeinwesens*, Basel, Basel/Frankfurt a.M.
- Hafner, Felix (1992), *Kirchen im Kontext der Grund- und Menschenrechte*, Freiburg.
- Hafner, Felix (1996), „Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit“, *BJM* 1996, 225ss.
- Hafner, Pius (1981), „Im Dienst am gleichen Menschen. Gedanken zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz“, in: Müller, Joachim (a cura di), *Katholische Kirche Schweiz heute*, Freiburg i.Ü./ Konstanz, S. 69-95.
- Hafner, Pius (1991), *Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen*, Fribourg.
- Hangartner, Yvo (1982), *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, Bd. 2: Grundrechte, Zürich.
- Herzog, Niklaus (1999). „Muslimische Grabfelder auf öffentlichen Friedhöfen?“ in (a cura di), *Festschrift für Louis Carlen zum 70. Geburtstag*. Freiburg, pp. 105ss.

- Honneth, Axel (1994). *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Hottinger, Arnold (1997). „Wieviel Anpassung für Europas Muslime? – Die erbitterte Diskussion um Kopftücher, Friedhöfe und Moscheen“, *Neue Zürcher Zeitung* (22. März 1997).
- Kälin, Walter (2000). *Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*. Zürich: NZZ Verlag.
- Kälin, Walter e Urs Bolz (a cura di) (1995), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995.
- Karlen, Peter (1996). „Zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften“, *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht* 1996: 39-46.
- Karlen, Peter (1988). *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Zürich.
- Karlen, Peter (2001), „Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz. Von der Kirchenautonomie zum Selbstbestimmungsrecht“, in: René Pahud de Mortanges (a cura di), *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg, pp. 33-49.
- Kellerhals, Adolf Christoph (1991). *Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Solothurn*, Bern, Fribourg.
- Kley, Andreas (1996). „Bericht aus dem Kanton Appenzell-Ausserrhoden“, *Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht*, 1(1996): 121.
- Kraus, Dieter (1993). *Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kraus, Dieter (1996). „Kirche und Demokratie im schweizerischen Staatskirchenrecht. Zum Verhältnis kanonischer und kantonaler Prinzipien in der römisch-katholischen Kirchenorganisation der Schweiz“, *IKZ Communio* 25(1996): 169-179.
- Krauthammer, Pascal *Das Schächtverbot in der Schweiz, 1854-2000: die Schächtfrage zwischen Tierschutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit*. Zürich: Schulthess.
- Landert, Charles/IPSO Sozialforschung (1995). *Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich. Sozialbilanz im Auftrag des Kirchenrates der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich*, Dübendorf.
- Loretan, Adrian (a cura di) (1995). *Kirche - Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich 1995.
- Mahnig, Hans (2000). „Vers un Islam suisse?“ *Choisir* (486): 18-21.
- Mahnig, Hans (2002). „Islam in Switzerland: Fragmented Accommodation in a Federal Country“, in Yvonne Yazbeck Haddad (a cura di), *Muslims in the West: From Sojourners to Citizens*. Oxford: University Press, pp. 72-87.
- Margiotta Broglio, Francesco, Cesare Mirabelli et Francesco Onida (1997). *Religioni e sistemi giuridici*. Bologna: il Mulino.
- Muckel, Stefan (1995). „Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts“, *Die Öffentliche Verwaltung* 95(8): 311-317.
- Müller, Jörg Paul (1999). *Grundrechte in der Schweiz*. 3. Aufl. Bern: Stämpfli.

- Paccillo, Vincenzo (2001). „Stato, individui e fenomeno religioso nella nuova Costituzione federale e nelle più recenti Costituzioni cantonali svizzere“, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (1): 233-273.
- Pagels, Carsten (1996). „Die Zuerkennung der Rechte einer öffentlichrechtlichen Körperschaft an eine Religionsgemeinschaft“, *OVG Berlin, NVwZ* 478 1996(JuS 9): 790.
- Pahud de Mortanges, René (a cura di) (2001). *Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pahud de Mortanges, René (a cura di) (2000), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pahud de Mortanges, René / Tanner, Erwin (a cura di) (2002), *Muslime und schweizerische Rechtsordnung*, Fribourg: Ed. universitaires.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna (2002). „Migration et flexibilité. La recherche de solutions aux revendications des minorités religieuses en Suisse“, *Ethnologie française* 2002(2): 263-268.
- Ramadan, Tariq (1999). *To Be a European Muslim*. Leicester: Islamic Foundation.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rutz, Gregor A. (2000). „Die öffentlich-rechtliche Anerkennung in der Schweiz – Bestandaufnahme und Entwicklungstendenzen“, in René Pahud de Mortanges (a cura di), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*. Freiburg i.Ue.: Editions Universitaires Fribourg, pp. 5-12.
- Rutz, Gregor A. (2001). *Zürcher Staatskirchenrecht im Lichte der Verfassungsreform*, Fribourg.
- Saint-Blancat, Chantal (1997). *L'islam de la diaspora*. Paris: Bayard.
- Saladin, Peter e Fischli-Giesser, Liz (1995). „Kirchen und Religionsgemeinschaften“, in: Walter Kälin e Urs Bolz (a cura di), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995, pp. 211-221.
- Saladin, Peter (1981). *Bericht und Entwurf zu einem Gesetz über die Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung religiöser Gemeinschaften*, Bern (manoscritto).
- Saladin, Peter (1975). „Das Verfassungsprinzip der Fairness“, in: *Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts: Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts*, Basel, pp. 41-90.
- Schatz, Werner (1998). „Ein Friedhof für Balser Muslime?“ *Basler Zeitung vom 25./ 26. April 1998*.
- Schoch, Jörg (1996). *Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995*, Herisau 1996.
- Spénlé, Christoph A. (2002), *Der Beitrag des Völkerrechts und der nationalen Grundrechte zur Integration in der Einwanderungsgesellschaft - insbesondere das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung*, manuscrit.
- Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and „The Politics of Recognition“*. Princeton: Princeton University Press.

- Tobler, Christa (1999). „Von der Geschlechter- zur Rassendiskriminierung: Lehren aus Art. 4 Abs. 2 BV“, in Walter Kälin (a cura di), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung – verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, pp. 95-113.
- Trauffer, Roland-B. (2000). „Überlegungen aus römisch-katholischer Sicht“, in René Pahud de Mortanges (a cura di), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*. Freiburg i.Ue.: Editions Universitaires Fribourg, pp. 115-125.

*Riassunto:*

In questo rapporto, viene analizzata la questione del riconoscimento delle comunità religiose da parte dello Stato in Svizzera. Si fa riferimento principalmente alle strutture federali, descrivendo gli ostacoli particolarmente importanti che esistono nei dispositivi legislativi attuali. Gli autori raccomandano un atteggiamento pragmatico di fronte a questa questione e vedono nel riconoscimento anche parziale un passo verso una migliore integrazione delle comunità religiose non riconosciute.

*Autori:*

**Sandro Cattacin** è professore di politica sociale all'IDHEAP di Losanna e direttore del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione.

**Cla Reto Famos**, giurista e teologo, è Oberassistent alla Facoltà di teologia dell'università di Zurigo.

**Michael Duttwiler** è dottorando a l'Università di Friburgo e attualmente impegnato in una formazione post-graduo (LL.M) a l'Università di Essex (GB).

**Hans Mahnig** era un collaboratore scientifico del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione.