



Berna, 10 ottobre 2017

Rapporto sulle misure della Confederazione contro l'antisemitismo in Svizzera

1. Contesto

Il Consiglio federale considera l'impegno coerente e sistematico contro ogni forma di razzismo e antisemitismo un compito permanente. Nel 2014, durante il suo anno di presidenza dell'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa* OSCE, la Svizzera ha introdotto una procedura di autovalutazione mediante la quale gli Stati membri devono esaminare in modo autocritico i loro sforzi nella lotta all'antisemitismo. Ai fini di un'autovalutazione costante, il *Centro svizzero di competenza per i diritti umani* CSDU è stato incaricato di analizzare in che misura la Svizzera abbia adempiuto i suoi obblighi e in quali ambiti sia ancora necessario intervenire¹. Il presente rapporto, che si basa su questa analisi, offre una panoramica delle attività condotte sistematicamente a livello federale contro l'antisemitismo. È stato elaborato in collaborazione con gli uffici direttamente interessati².

In Svizzera si riscontrano ancora oggi atteggiamenti antisemiti che, in epoche conflittuali, possono sfociare in aggressioni verbali o fisiche³. L'antisemitismo include reati di matrice razzista, quali gli attacchi all'integrità fisica o alla proprietà di Ebrei e istituzioni ebraiche, ma anche dichiarazioni verbali e scritte⁴. L'iscrizione nel diritto penale e il perseguimento dei reati antiebraici o antisemiti rappresentano soltanto una parte delle misure necessarie contro l'antisemitismo. Possono infatti essere antisemiti anche convinzioni ostili, pregiudizi o stereotipi chiaramente o vagamente riconoscibili nella cultura, nella società o in atti individuali che hanno per obiettivo di anteporre il proprio gruppo di appartenenza a quello

¹ Belser, Eva Maria, Egbuna-Joss, Andrea: Der Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz. Zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus. Centro svizzero di competenza per i diritti umani, 6 dicembre 2015.

² La prima versione del rapporto è stata pubblicata il 1° novembre 2016. Il presente aggiornamento è stato elaborato, sulla base del nuovo rapporto 2016 del SLR sulla discriminazione razziale in Svizzera e tenendo conto degli sviluppi in atto, in collaborazione con i servizi seguenti: DFAE: Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP, Servizio storico; DFI: Ufficio federale di statistica UST; DFGP: Ufficio federale di polizia fedpol; DEFR: Ufficio federale dell'agricoltura UFAG; DDPS: Segreteria generale, Servizio delle attività informative della Confederazione SIC, Difesa; Rete integrata Svizzera per la sicurezza RSS e Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE.

³ Discriminazione razziale in Svizzera – Rapporto del Servizio per la lotta al razzismo 2016.

⁴ Dichiarazioni e atti motivati da odio nei confronti di un determinato gruppo della popolazione sono definiti rispettivamente *discorsi d'odio* e *crimini d'odio*.

degli Ebrei o di offendere, denigrare o svantaggiare gli Ebrei e le loro istituzioni⁵. Occorre pertanto prendere provvedimenti in tutti gli ambiti sociali e a tutti i livelli istituzionali – federale, cantonale e comunale – e soprattutto a livello individuale.

2. Storia

La presenza ebraica sul territorio dell'odierna Svizzera è documentata sin dai tempi dei Romani, ma le continue persecuzioni e cacciate hanno fatto sì che nel XIX secolo gli Ebrei fossero quasi totalmente scomparsi dal territorio elvetico. La richiesta di parità di diritti non ha potuto essere attuata nella Costituzione federale del 1848; soltanto nel 1866 Popolo e Cantoni hanno approvato una revisione che accordava alla popolazione ebraica la libertà di stabilimento e l'uguaglianza dinanzi alla legge. Con la revisione totale della Costituzione federale del 1874 sono state infine concesse a tutti i membri delle diverse comunità religiose la libertà di credo e di coscienza e la libertà di culto. Ciò nonostante, sono rimasti diffusi atteggiamenti antiebraici: ne è testimonianza l'approvazione del divieto della macellazione rituale nel 1893. Negli anni 1930 anche in Svizzera sono aumentate le tendenze antisemite. Come dimostrato dai lavori della *Commissione indipendente d'esperti Svizzera – Seconda Guerra mondiale*, istituita dal Consiglio federale nel 1996, la politica di esclusione della Svizzera nei confronti dei rifugiati ebrei si fondava anche su posizioni antisemite.

Oggi vivono in Svizzera circa 18 000 persone di religione ebraica (in prevalenza a Zurigo, nella regione del Lemano, nella Svizzera nordoccidentale e nella regione dell'Altopiano)⁶, di cui circa l'80 per cento possiede la cittadinanza svizzera. Soprattutto nelle Città, le comunità ebraiche gestiscono sinagoghe, luoghi di preghiera, asili e scuole. Inoltre in circa la metà dei Cantoni ci sono cimiteri ebraici. Attualmente le comunità ebraiche godono di un riconoscimento di diritto pubblico in sei Cantoni (Basilea Città, Friburgo, Berna, San Gallo, Zurigo e Vaud). Negli altri Cantoni sono organizzate come associazioni (anche nei Cantoni di Zurigo e Vaud continuano a essere organizzate come associazioni private).

Al momento dell'adesione, nel 1998, alla *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (Convenzione sulle minoranze) la Svizzera ha riconosciuto la comunità ebraica come minoranza nazionale.

⁵ La perifrasi ricalca quella usata nello studio del CSDU. Corrisponde e precisa quella dell'*Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto* IHRA: «L'antisemitismo è una certa percezione degli Ebrei che può essere espressa come odio per gli Ebrei. Manifestazioni retoriche e fisiche dell'antisemitismo sono dirette contro singoli Ebrei o non Ebrei e/o le loro proprietà, contro le istituzioni o le strutture religiose ebraiche.»

⁶ Nel 2015, 17 250 persone della popolazione permanente residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni si definivano appartenenti alla comunità ebraica. Numerosi membri di questa comunità abitano nelle Città di Zurigo (ca. 4000), Ginevra (ca. 2000) e Basilea (ca. 1000). www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Religioni.

3. Dati disponibili e monitoraggio

Numerosi servizi pubblici e privati rilevano dati sugli atteggiamenti razzisti e gli episodi di razzismo in Svizzera⁷. Il *Servizio per la lotta al razzismo* SLR elabora ogni due anni un quadro completo dei dati disponibili⁸. Nel suo rapporto sulla discriminazione razziale in Svizzera, di cui ha pubblicato la terza edizione nell'ottobre del 2017, dedica un intero capitolo all'antisemitismo.

Nel rapporto sull'antisemitismo della *Federazione svizzera delle comunità israelite* FSCI e della *Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo* GRA sono censiti 26 episodi di antisemitismo nel 2016 e 15 nel 2015 nella Svizzera tedesca. Nel rapporto dell'ONG romanda *Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione* CICAD sono riportati – dopo un picco di 271 casi nel 2014 – 153 episodi nel 2016 e 164 nel 2015⁹. Anche la raccolta di casi giuridici della *Commissione federale contro il razzismo* CFR rileva un numero esiguo di sentenze per reati di antisemitismo tra il 2010 e il 2014 (da 1 a 4 all'anno). Nel 2015 il numero delle sentenze è salito a 36, mentre nel 2016 ne sono state registrate 14. La maggior parte degli episodi di antisemitismo hanno avuto luogo nelle reti sociali.

In base alle segnalazioni dei 26 servizi di consulenza per le vittime di razzismo che utilizzano un sistema comune di rilevazione (*Dokumentationssystem Rassismus* DoSyRa), il numero degli episodi di antisemitismo denunciati è rimasto stabile nel corso degli anni ed è inferiore a quello dei casi ascrivibili ad altri moventi discriminatori (come l'ostilità verso i musulmani o il razzismo anti-nero). Questo numero relativamente contenuto di episodi antisemiti è da ricondurre anche al fatto che spesso le vittime si rivolgono a persone di fiducia o a consultori – in particolare a quelli delle comunità ebraiche – che non hanno (ancora) aderito al sistema DoSyRa, per cui i loro casi non figurano nelle statistiche.

Ulteriori dati possono essere ricavati dall'indagine sulla convivenza in Svizzera condotta per la prima volta dall'*Ufficio federale di statistica* UST nel 2016¹⁰. Del 12 per cento di interpellati che hanno dichiarato di essere stati discriminati a causa della religione negli ultimi cinque

⁷ A queste rilevazioni si aggiungono i rapporti pubblicati da servizi di altri Paesi. A titolo di esempio si possono citare, oltre ai rapporti del Consiglio d'Europa e dell'OSCE (ODIHR), l'annuale «Antisemitism-Report» del *Coordination Forum for Countering Antisemitism*, il «Global Anti-Semitism Report» dell'*US Department of State* e il «Report on International Religious Freedom» della *Commission on International Religious Freedom* degli USA.

⁸ I dati qui riassunti sono esposti e commentati in dettaglio nel rapporto 2016 del SLR sulla discriminazione razziale in Svizzera. Cfr. mozione Masshardt 14.3968 «Monitoraggio del razzismo, dell'antisemitismo e dell'antislamismo» e interpellanza Recordon 14.3921 «Antisemitismo e razzismo. Punto della situazione».

⁹ Il rapporto sull'antisemitismo della FSCI registra gli episodi antisemiti nella Svizzera tedesca. Nel 2008 e nel 2009 i casi erano documentati dalla FSCI, dal 2010 il rapporto è pubblicato in comune con la GRA. Il rapporto non registra soltanto episodi notificati, ma anche episodi citati dai media. Gli episodi verificatisi nelle reti sociali sono stati cercati e registrati attivamente soltanto nel 2011. Dal 2012 sono considerati se sono stati riportati dai media. Il CICAD cerca per contro attivamente episodi di antisemitismo in Internet e li documenta in un rapporto separato. I rapporti della FSCI e del CICAD sono diversi anche per altri aspetti attinenti alla rilevazione e all'analisi.

¹⁰ www.statistica.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Indagine sulla convivenza in Svizzera.

anni, il 5 per cento era di confessione ebraica. La quota di interpellati che hanno dichiarato di sentirsi infastiditi nella vita di tutti i giorni, nei rapporti di vicinato o sul lavoro dalla presenza di persone di altre religioni non consente tuttavia di trarre conclusioni sulla prevalenza specificamente antisemita, poiché il dato è ascrivibile a qualunque appartenenza religiosa e l'antisemitismo può includere anche altri aspetti oltre a quello religioso.

L'indagine sulla convivenza in Svizzera, tuttavia, censisce soltanto atteggiamenti, non episodi. Gli atteggiamenti di ostilità specifica nei confronti degli Ebrei sono rilevati mediante una serie di domande standardizzate. Le opinioni antisemite (colpevoli anche loro delle persecuzioni, troppo potere sugli accadimenti mondiali, sfruttamento dell'Olocausto, fedeltà innanzitutto a Israele, troppo potere sulla Svizzera, tutti gli Ebrei dovrebbero emigrare in Israele) sono state riassunte in un indice. Nell'indagine del 2016, l'8 per cento degli interpellati ha dichiarato di condividere le opinioni negative proposte. Il 12 per cento ha affermato di condividere anche gli stereotipi negativi (avidità, sete di potere e radicalismo politico). A questi valori si contrappongono un 95 per cento che ritiene che gli Ebrei abbiano pregi e difetti come chiunque e un 15 per cento che si è rifiutato di esprimersi sugli stereotipi negativi proposti sugli Ebrei.

Indicazioni sulle tendenze e analisi approfondite saranno tuttavia possibili soltanto alla fine del 2020, quando saranno disponibili i dati delle prime tre indagini (2016, 2018 e 2020).

4. Protezione giuridica

Il riconoscimento come minoranza ai sensi della pertinente convenzione accorda alla comunità ebraica determinati diritti, per esempio il diritto di preservare la propria identità, e impone determinati obblighi alla Svizzera, per esempio l'obbligo di proteggerla dall'intolleranza e dalla discriminazione¹¹. La Svizzera adempie tutti gli obblighi contratti a livello internazionale in relazione al perseguimento dei reati di razzismo, che le derivano anche dall'adesione *alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* ICERD. L'introduzione, nel 1995, della norma penale contro la discriminazione razziale (articolo 261^{bis} del *Codice penale* CP e articolo 171c del *Codice penale militare* CPM), costituiva una condizione preliminare per la ratifica dell'ICERD.

Norma penale contro la discriminazione razziale

In adempimento del postulato Naef 12.3543 «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione», il 25 maggio 2016 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto

¹¹ Il 15 febbraio 2017, il Consiglio federale ha approvato il 4° rapporto sulla Convenzione sulle minoranze, in cui è trattata in modo approfondito anche la questione della minaccia delle minoranze, in particolare della comunità ebraica.

basato sullo studio del CSDU sull'accesso alla giustizia in caso di discriminazione pubblicato alla fine di luglio del 2015¹².

- Il CSDU giunge alla conclusione che l'articolo 261^{bis} CP, pur vietando e punendo i comportamenti razzisti, è insufficiente, in quanto permette, per esempio, di perseguire soltanto le dichiarazioni fatte in pubblico volte a diffondere il pensiero razzista e limita l'accesso alla giustizia poiché non prevede il diritto di agire per le associazioni.
- Il requisito del carattere pubblico rende difficile in particolare il perseguimento di episodi di antisemitismo in Internet, non essendo affatto chiaro in questo contesto se la manifestazione di una propria opinione circoli nella sfera privata di familiari e amici oppure se debba essere qualificata come pubblica.
- Il requisito della divulgazione lascia impuniti le opinioni e i gesti razzisti, per esempio il saluto nazista, se rivolti a persone della stessa ideologia e senza intenti propagandistici.
- Non essendovi quasi più superstiti dell'Olocausto o parenti diretti ancora in vita, l'accesso alla giustizia è limitato visto che la legislazione non prevede il diritto di agire per le associazioni.

Il Consiglio federale è però contrario all'introduzione della legittimità ad agire per le associazioni per le fattispecie contemplate dalla norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP), poiché costituirebbe una soluzione *ad hoc* non prevista dal diritto penale né dal diritto processuale penale e quindi contraria al sistema¹³. A questo si aggiunge che il diritto penale e il diritto processuale penale prevedono già un'autorità, il pubblico ministero, tenuta a tutelare interessi collettivi e generali e a far valere d'ufficio eventuali pretese sanzionatorie. Qualora le autorità di perseguimento penale non aprano di propria iniziativa un procedimento, qualsiasi persona o società di persone che constati tali reati può sporgere denuncia e sollecitare in tal modo l'avvio un'istruzione penale. L'introduzione di diritti procedurali per le associazioni violerebbe inoltre il principio dominante nel diritto processuale penale svizzero secondo cui, di norma, la qualità di parte spetta soltanto all'imputato, all'accusatore privato e allo Stato perseguente. L'ammissione di altre parti renderebbe più farraginoso il procedimento, annullando i vantaggi che il sistema presenta.

Il 13 marzo 2017, seguendo gli argomenti del Consiglio federale precedentemente esposti, il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa parlamentare Tornare 15.460 «Lottare contro le discriminazioni razziali, antisemite e omofobe. Introdurre un diritto di ricorso per le organizzazioni che difendono le minoranze». L'iniziativa chiedeva l'introduzione

¹² www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen > Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen».

¹³ Questa richiesta è stata più volte oggetto di dibattiti, per esempio nel quadro dell'elaborazione del nuovo Codice di diritto processuale penale (cfr. FF 2006 989, pag. 1071), o di interventi parlamentari (mozione Schwaab 00.3268 «Discriminazione razziale. Legittimazione ricorsuale» e mozione Mugny 01.3288 «Possibilità per chi sopravvive a un genocidio e per i suoi discendenti di costituirsi parte civile»).

della legittimazione ad agire per le organizzazioni che difendono le minoranze in caso di reati contro l'articolo 261^{bis} CP.

L'iniziativa parlamentare 16.421 «Causa Perinçek contro la Svizzera. Per un articolo 261^{bis} del Codice penale compatibile con i diritti umani», depositata da Yves Nidegger in seguito alla decisione della *Corte europea per i diritti dell'uomo* CEDU nel caso Perinçek, chiede lo stralcio del quarto comma o per lo meno il suo adeguamento con la precisazione che si applica soltanto ai genocidi riconosciuti da un tribunale internazionale competente.

L'11 maggio 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa, mentre l'8 settembre 2017 l'omologa commissione del Consiglio degli Stati non ha ritenuto opportuno mettere in discussione nella sostanza l'articolo 261^{bis} CP.

L'iniziativa ritorna pertanto alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

Decisioni del Tribunale federale

Negli ultimi due anni, il *Tribunale federale* TF ha pronunciato diverse sentenze fondamentali sull'interpretazione dell'articolo 261^{bis} CP. Queste sentenze dimostrano che, malgrado determinate difficoltà nella sua applicazione, la norma penale consente di agire efficacemente contro le diverse forme di manifestazione del razzismo, anche in Internet e nelle reti sociali. Illustrano inoltre perché il Consiglio federale non ritiene al momento necessario adeguarla.

- Nella sentenza 1B_320/2015 del 3 gennaio 2017 concernente la legittimazione attiva, il TF si è espresso per la prima volta su chi può e chi non può costituirsi parte in una procedura penale per discriminazione razziale. L'Alta corte chiarisce che in caso di denigrazione di un intero gruppo – per esempio gli Ebrei, come nel caso specifico – i singoli membri non sono da considerarsi parte danneggiata e non possono quindi essere ammessi come accusatori privati. Questo principio si applica del resto anche ai delitti contro l'onore dove le affermazioni indifferenziate contro un gruppo di persone non bastano per consentire ai singoli componenti di costituirsi parte. Il TF teme che riconoscere a tutti i membri di un gruppo la qualità di danneggiato significherebbe di fatto ammettere un'azione popolare aperta a tutti. Secondo i giudici losannesi, non è però nelle intenzioni del legislatore permettere che chiunque possa intentare causa contro chiunque per presunta discriminazione razziale. Il TF può eventualmente immaginarsi un diritto di ricorso per organizzazioni attive nella lotta al razzismo. Tocca tuttavia al legislatore decidere se introdurre un tale strumento.
- Nella sentenza 6B_43/2017 del 23 giugno 2017, il TF ha confermato il carattere pubblico di affermazioni razziste fatte in un blog e stabilito che l'accusato ha manifestato nei social media un pensiero che sembra corrispondere perfettamente a ciò che è lecito definire razzismo. Il TF sottolinea inoltre che le convinzioni dell'accusato traspaiono anche dal

fatto che su Twitter segue diverse persone i cui profili e hashtag provano un suo rapporto consapevole con l'ideologia nazionalsocialista.

- Nella sentenza 6B_734/2016 del 18 luglio 2017, il TF ha ritenuto punibile ai sensi dell'articolo 261^{bis} cpv. 4 CP il cosiddetto «saluto della quenelle» fatto dinanzi alla sinagoga di Ginevra. Anche se il suo significato può variare a seconda delle circostanze o dei punti di vista, è tuttavia evidente che si tratta di un gesto offensivo e sprezzante. Che nel caso specifico sia stato fatto davanti alla sinagoga può essere interpretato da terzi come messaggio ostile e discriminatorio nei confronti di persone di fede ebraica. Inoltre, in seguito alle polemiche che ha suscitato, la «quenelle» ha una chiara connotazione antisemita, generalmente nota alla popolazione ginevrina. A questo si aggiunge l'atteggiamento esibito dal diretto interessato e dai suoi accoliti che si sono disposti in rango con il volto parzialmente coperto e in abbigliamento militare. Questa messa in scena confuta la tesi del ricorrente secondo cui il gesto non era altro che espressione di un «umorismo da studentelli».

Divieto di discriminazione

Lo studio del CSDU sottolinea che il diritto civile non prevede disposizioni specifiche contro la discriminazione razziale. Le persone che nella vita professionale o nel diritto di locazione sono discriminate a causa della loro «razza» possono appellarsi alle disposizioni generali (p. es. protezione della personalità, divieto della disdetta abusiva del rapporto di lavoro, nullità della disdetta e prolungamento del rapporto di locazione) del *Codice civile* CC e del *Codice delle obbligazioni* CO, ma la scarsa dimostrabilità di fatti di questo tipo, il timore di comprometersi (p. es. sul posto di lavoro) e le spese processuali e ripetibili impediscono una protezione efficiente dalla discriminazione. In effetti sono documentati soltanto pochi casi giudiziari in questi ambiti. In uno di questi è stata data ragione all'accusatore perché il datore di lavoro è venuto meno al suo obbligo di proteggere la personalità del lavoratore (art. 328 cpv. 1 CO). L'accusatore si era difeso da dichiarazioni diffamanti sul posto di lavoro percepite come antisemite.

Gli interventi parlamentari che chiedevano una legge sulla parità dei diritti o una legge contro la discriminazione sono stati finora sempre respinti dalle Camere federali¹⁴. Secondo il Consiglio federale il diritto vigente e la relativa giurisprudenza garantiscono una protezione sufficiente dalla discriminazione¹⁵. Il Collegio governativo è tuttavia disposto a verificare in quali ambiti della vita (p. es. mondo del lavoro, diritto di locazione, diritto generale in materia di contratti ecc.) siano necessarie ulteriori norme. Nel quadro dei lavori relativi alla mozione Birrer-Heimo 13.3931 «Promozione e ampliamento degli strumenti di applicazione collettiva

¹⁴ Cfr. interpellanza Heim Bea 09.3242 «Protezione dalla discriminazione» e iniziativa parlamentare Rechsteiner Paul 07.422 «Legge generale sulla parità di trattamento».

¹⁵ Cfr. rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione, cap. 4.2.1.

del diritto», sarà per esempio studiata la questione dell'estensione del diritto di agire delle associazioni a tutti gli ambiti della discriminazione e, nel quadro dei lavori relativi alla mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 14.4008 «Adeguamento del Codice di procedura civile», la soluzione dei problemi nell'applicazione dell'articolo 89 del Codice di procedura civile.

Il 15 marzo 2017, il Consiglio nazionale ha infine respinto una mozione commissionale che chiedeva un piano d'azione per estendere la protezione dalla discriminazione (16.3626 «Un piano d'azione concreto per proteggere dalla discriminazione»).

Qualificazione penale dei crimini e dei messaggi d'odio

Contrariamente a quanto richiesto a livello internazionale, per esempio dall'OSCE, il diritto penale svizzero non contempla criteri di qualificazione di fattispecie penali che definiscano reati commessi per motivi razzisti come «crimine d'odio» (*hate crime*) suscettibili di essere esaminati, rilevati e perseguiti in modo specifico e puniti con sanzioni penali più severe. I tribunali penali possono tuttavia tenere conto dei moventi razzisti nella commisurazione della pena (in particolare nella valutazione della colpa dell'autore e nel concorso di reati).

Il fatto che manchi una definizione legale specifica rende più difficile iscrivere nel diritto penale e combattere i crimini d'odio (*hate crime*) e i messaggi d'odio (*hate speech*). Il CP prevede tuttavia diverse disposizioni che permettono di perseguire i messaggi d'odio: articolo 111 e seguenti (reati contro la vita e l'integrità della persona), articolo 173 e seguenti (delitti contro l'onore), articolo 261^{bis} (discriminazione razziale), articolo 261 (perturbamento della libertà di credenza e di culto).

Nel diritto civile è applicabile soprattutto la protezione della personalità prevista dall'articolo 28 CC. I messaggi d'odio hanno in comune che generalmente mirano, attraverso mezzi linguistici e le azioni che provocano, a sminuire, offendere, oltraggiare, escludere e svantaggiare determinate persone o gruppi di persone o addirittura a incitare alla violenza contro di loro. In questo modo ledono l'onore o addirittura l'integrità psichica e fisica delle vittime, considerati beni giuridici protetti dal diritto penale.

5. Perseguimento penale

Le *tecnologie dell'informazione e della comunicazione* TIC sono sempre più utilizzate per veicolare messaggi d'odio. Il razzismo ha trovato una nuova dimensione in Internet attraverso i social media e negli spazi dedicati ai commenti dei lettori dei giornali on-line. L'apparente anonimità abbassa la soglia di inibizione. Inoltre gli utenti si spronano a vicenda con affermazioni sempre più estreme mobilitando un pubblico nuovo e spesso giovane.

Le autorità federali e cantonali non restano certo a guardare. I Cantoni sono responsabili del perseguimento degli abusi delle TIC. In veste di servizio di coordinamento nazionale, l'*Ufficio federale di polizia* fedpol ha il compito di coordinare le indagini delle diverse forze di polizia, talvolta anche nell'ambito della cybercriminalità, e di verificare le segnalazioni su contenuti sospetti da parte della popolazione. Poiché in caso di discriminazione razziale si tratta di un reato perseguibile d'ufficio, qualora una dichiarazione riguardi presumibilmente l'articolo 261^{bis} CP e l'autore sia identificabile, fedpol informa l'autorità di perseguimento penale cantonale competente.

Nella lotta alla cybercriminalità e nel perseguimento dei reati e messaggi d'odio, l'antisemitismo non figura in primo piano, ma è preso in considerazione nella *Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi* SNPC. Uno dei principali aspetti di questa strategia è la lotta alla cybercriminalità. Questa include in particolare le minacce terroristiche contro gli Ebrei e le loro istituzioni. Oltre che sulla crescente criminalità economica e sulla pedocriminalità, l'attenzione è rivolta anche all'abuso delle TIC da parte di organizzazioni criminali di stampo terroristico.

Rilevazione di dati

Il numero di crimini d'odio in Internet segnalati a fedpol dalla popolazione è rimasto relativamente basso sull'arco di diversi anni (tra lo 0,3 e lo 0,9 % del totale delle segnalazioni, equivalente a circa 30-80 segnalazioni all'anno). Nell'estate del 2014, sull'onda degli avvenimenti in Medio Oriente, hanno avuto una temporanea impennata le invettive antisemite e antisraeliane. Inoltre, negli anni 2015 e 2016, il numero delle segnalazioni pervenute a fedpol su contenuti Internet discriminatori è stato molto più alto rispetto a quello degli anni precedenti. Nel 2015, le segnalazioni della categoria «estremismo» sono state 389 (3,3 % del totale). Questo numero elevato è riconducibile in parte al cambiamento del metodo di rilevazione¹⁶. Per consentire un migliore accertamento dei crimini d'odio, è stato deciso di tornare nel 2017 alla rilevazione separata della categoria «discriminazione razziale». I relativi lavori sono in corso. I primi mesi del 2017 non lasciano ancora riconoscere una tendenza.

I reati registrati dalle autorità di polizia sono pubblicati nel rapporto nazionale sulla *Statistica criminale di polizia* SCP. Per descrivere il reato, l'accusato e la persona lesa, vengono definite caratteristiche da rilevare obbligatoriamente o facoltativamente. Se è individuabile un movente politico-ideologico o razzista e se questo movente costituisce un'informazione aggiuntiva sulla fattispecie penale è possibile rilevarlo. La rilevazione del movente non è

¹⁶ Le categorie «discriminazione razziale» e «estremismo», rilevate separatamente fino al 2014, sono state riunite nella nuova categoria «discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP) / estremismo». Nella categoria «estremismo» rientrano per esempio le segnalazioni che riguardano l'articolo 259 CP (pubblica istigazione a un crimine o alla violenza) o le segnalazioni relative a siti Internet jihadisti o a filmati del sedicente «Stato islamico».

tuttavia obbligatoria. Per comprendere meglio le dimensioni del fenomeno sarebbe però utile rilevare i crimini d'odio nella SCP e pubblicarne i dati. È quanto ha proposto il Consiglio federale nella sua risposta all'interpellanza del Gruppo BD 15.3403 «Rilevazione statistica dei crimini d'odio fondati sull'orientamento sessuale», poiché a suo avviso sarebbe opportuno rilevare i crimini d'odio e pubblicare i relativi dati. Il Collegio governativo ha però anche sottolineato che l'introduzione di un sistema di rilevazione dei dati efficace, uniforme e obbligatorio per tutti i Cantoni è complessa e richiede investimenti ingenti che devono essere proporzionali alla qualità e all'utilità di una statistica di questo tipo. Nel quadro della valutazione della SCP, condotta a cavallo tra il 2016 e il 2017, sono state pertanto esaminate insieme alla *Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia* CDCGP le possibilità di istituzionalizzare e rendere obbligatoria la rilevazione dei crimini d'odio¹⁷. In considerazione dei risultati emersi dalla consultazione condotta dall'UST tra i Cantoni, il catalogo dei moventi della SCP non sarà per il momento ampliato e la loro rilevazione resterà facoltativa. La segreteria generale della CDCGP, informata dell'esito della consultazione, condivide il parere dell'UST. Il 16 giugno 2017, l'interpellanza del Gruppo BD è stata tolta dal ruolo perché pendente da oltre due anni.

Cooperazione internazionale dei corpi di polizia

fedpol coordina le indagini condotte dalle diverse forze di polizia ed è responsabile della cooperazione internazionale anche nel settore della criminalità informatica.

Lo scambio di informazioni con i partner internazionali su indagini in corso è principalmente assicurato tramite l'*Ufficio europeo di polizia* Europol e INTERPOL. Europol, con sede all'Aia, sostiene e rafforza l'attività delle autorità di perseguimento penale europee e la loro cooperazione nell'attività di prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre forme gravi di criminalità, quale la cybercriminalità.

In questo ambito fedpol è l'interlocutore svizzero delle autorità di polizia estere che svolgono compiti analoghi. La maggior parte dei contenuti penalmente perseguibili scoperti in Internet si trova su server esteri, ragion per cui le autorità svizzere non possono né intervenire direttamente né tantomeno costringere gli Stati interessati a prendere provvedimenti. Ulteriori disposizioni di diritto penale non apporterebbero alcun cambiamento. fedpol segnala tuttavia ai gestori direttamente interessati (p. es. YouTube, Facebook) contenuti che istigano alla violenza o all'odio contro determinati gruppi o comunità religiose. fedpol fa inoltre parte del programma *Trusted Flagger* di YouTube: questo significa che YouTube tratta in via prioritaria le sue segnalazioni.

¹⁷ L'interpellanza era focalizzata sui crimini d'odio contro gli omosessuali e i transessuali, i risultati possono però essere estesi alla rilevazione di tutti i motivi d'odio.

La *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità*, entrata in vigore in Svizzera il 1° gennaio 2012, è il primo trattato internazionale sulla lotta alla criminalità informatica e alla cybercriminalità. La convenzione disciplina tra l'altro le modalità di rilevazione e di salvaguardia delle prove elettroniche nelle inchieste penali. In particolare intende garantire che le autorità inquirenti possano accedere rapidamente a dati elaborati per via elettronica per evitare che possano essere alterati o distrutti durante l'inchiesta.

6. Protezione dalla discriminazione e consulenza

Le vittime di ogni forma di discriminazione razziale hanno diritto alla consulenza e al sostegno e, laddove possibile, anche alla riparazione del torto morale subito. Le possibilità di consulenza offerte non devono dipendere dal numero di episodi, ma essere a disposizione di tutte le persone che vivono in Svizzera. Anche se rari, ci sono tuttora casi di aggressione verbale o fisica contro persone per la loro vera o presunta fede ebraica.

Nel quadro dei *programmi d'integrazione cantonali PIC* avviati nel 2014, Confederazione e Cantoni si impegnano a migliorare le offerte di consulenza per tutte le vittime di discriminazione razziale o antisemita. In tutti i Cantoni i provvedimenti attuati prevedono la sensibilizzazione dei collaboratori delle autorità, corsi di perfezionamento per i dipendenti dei consultori, il lavoro in rete dei consultori e l'allestimento di offerte specializzate. 26 consultori specializzati collaborano attualmente (2017) nella Rete di consulenza per le vittime del razzismo, di cui fa parte anche la segreteria della CFR e i cui progetti sono sostenuti finanziariamente dal SLR. Il rapporto annuale di questa rete fornisce, oltre ai dati sui casi rilevati che confluiscono anche nel rapporto del SLR, un'analisi delle consulenze con indicazioni sulla forma di discriminazione (p. es. antisemitismo), sull'ambito della vita interessato, sul contesto e sul tipo di conflitto.

7. Sicurezza

Dopo gli attentati terroristici perpetrati in diversi Paesi europei, il livello di minaccia è aumentato anche in Svizzera, in particolare per i cittadini svizzeri di fede ebraica e gli interessi ebraici e israeliani in Svizzera¹⁸.

Dal diritto alla protezione della libertà personale sancito dalla Costituzione federale deriva l'obbligo, per lo Stato, di adottare adeguate misure legislative o di altra natura per impedire attentati alla vita e alla sicurezza di tutte le persone, sventare le minacce, punire le aggressioni e far intervenire la polizia nel caso in cui terzi mettano in pericolo la vita,

¹⁸ Servizio delle attività informative della Confederazione: La sicurezza della Svizzera. Rapporto sulla situazione 2016. 2 maggio 2016, pag. 45.

l'integrità fisica o la proprietà di determinate persone o istituzioni. Se vi sono indizi che la comunità ebraica o singoli suoi membri o istituzioni potrebbero essere bersaglio di attacchi violenti, lo Stato – Confederazione e Cantoni – ha l'obbligo di proteggerli e garantirne la sicurezza, anche se questo comporta oneri più elevati in termini di risorse finanziarie e umane.

L'obbligo di protezione dello Stato è desumibile del resto anche dall'articolo 6 capoverso 2 della Convenzione sulle minoranze. Le autorità statali devono adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone dalla discriminazione, dagli attacchi e dalla violenza cui potrebbero essere esposti a causa della loro appartenenza a una minoranza.

Attività informative e di polizia

In Svizzera, la minaccia jihadista è nel complesso cresciuta. Il nostro Paese fa parte del mondo occidentale, considerato islamofobo da parte dei jihadisti, e rientra pertanto tra i possibili bersagli di un attacco terroristico. Gli Ebrei e gli Israeliani che vivono nel nostro Paese e le loro istituzioni sono, accanto ad altri, i bersagli potenzialmente più esposti ad atti terroristici di stampo jihadista. Secondo il *Servizio delle attività informative della Confederazione SIC*, che valuta costantemente i pericoli per le istituzioni e le comunità ebraiche in Svizzera, dopo ogni attentato commesso in Europa contro questi obiettivi, il rischio di azioni emulative aumenta temporaneamente anche in Svizzera. Vista l'attuale situazione politica mondiale, la minaccia jihadista resta di attualità anche per il futuro.

Il SIC informa costantemente i servizi federali e cantonali competenti e prende i necessari provvedimenti in caso di indizi concreti¹⁹. fedpol gestisce, soprattutto nel caso di un evento concreto, una linea diretta con gli incaricati della sicurezza e della gestione delle crisi della FSCI. Hanno inoltre luogo regolari incontri tra il SIC e fedpol con rappresentanti della FSCI per discutere il livello di minaccia e questioni generali di sicurezza.

Misure di protezione

È principalmente compiti dei Cantoni salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici. La Confederazione dispone di poteri limitati nel settore della sicurezza interna²⁰. In base alla vigente ripartizione delle competenze, gli obblighi di protezione della Confederazione sanciti dal diritto in materia di polizia di sicurezza e dal diritto internazionale pubblico sono limitati alla protezione di magistrati, parlamentari, impiegati ed edifici della Confederazione e di persone e istituzioni protette in virtù del diritto internazionale pubblico (persone con statuto diplomatico, rappresentanze diplomatiche ecc.). Questi compiti sono assunti da fedpol o, su

¹⁹ Interpellanza Gysi 17.3174 «Concerto neonazista a Unterwasser. Insegnamenti per politica e giustizia».

²⁰ Cfr. rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 «Chiarire le competenze rispetto alla sicurezza interna» del 3 marzo 2010.

incarico di fedpol, dalla polizia locale o, in funzione sussidiaria, dall'esercito. Alla Confederazione incombono maggiori obblighi di protezione soltanto in funzione sussidiaria nei casi in cui i Cantoni non sono in grado di garantire la protezione necessaria nel quadro delle loro competenze.

La competenza in materia di polizia di sicurezza conferita ai Cantoni e ai Comuni dall'ordinamento federalista permette di avere un corpo di polizia più vicino ai cittadini che di norma conosce meglio l'ambiente delle vittime e degli aggressori. Alle unità di polizia locali risulta spesso più facile valutare i pericoli per la sicurezza di determinate persone o istituzioni e reagire rapidamente.

La protezione delle istituzioni ebraiche è tuttavia una questione di portata nazionale. Nel quadro delle sue competenze, la Confederazione sostiene i Cantoni nel loro mandato di protezione della sicurezza e dell'ordine pubblici²¹. Il presupposto è una buona collaborazione tra le autorità di tutti i livelli statali e le organizzazioni ebraiche.

Alla fine del 2016 sono stati depositati diversi interventi parlamentari che chiedono una migliore protezione delle minoranze, in particolare di quella ebraica:

- La mozione Jositsch 16.3945 «Garantire la sicurezza delle comunità religiose dalla violenza terroristica ed estremista», depositata in Consiglio degli Stati, e l'omonima mozione Feri Yvonne 16.4062, depositata in Consiglio nazionale, chiedono al Consiglio federale di illustrare, insieme ai Cantoni, quali ulteriori misure possano essere adottate per garantire la sicurezza delle minoranze religiose e quali sarebbero eventualmente le basi legali necessarie. Il Consiglio federale ha proposto di accoglierle entrambe. Accolta dal Consiglio degli Stati il 9 marzo 2017, la mozione Jositsch deve ancora essere trattata dal Consiglio nazionale. La mozione Feri Yvonne è invece stata ritirata.
- Il postulato Barazzone 16.4081 «Protezione dall'estremismo violento e l'esempio delle istituzioni ebraiche minacciate» chiede invece al Consiglio federale di fornire in un rapporto informazioni sulla responsabilità dello Stato nei confronti di gruppi minacciati e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, tenendo in particolare considerazione la protezione passiva di istituzioni minacciate²². Il Consiglio federale ha proposto di respingerlo, tra l'altro perché le domande in esso sollevate sono ampiamente trattate nel rapporto «Sicurezza interna: chiarire le competenze», elaborato in adempimento del postulato Malama 10.3045. Il Collegio governativo è inoltre dell'avviso

²¹ Cfr. risposta del Consiglio federale all'interpellanza Feri Yvonne 15.3515 «Istituzioni ebraiche. Protezione, coordinamento, finanze» e parere in risposta al postulato Jositsch 16.3650 «Proteggere le minoranze dagli attacchi terroristici».

²² Riferendosi a una formulazione ambigua nel rapporto del 1° novembre 2016 del SLR, l'autore del postulato chiede inoltre se secondo il Consiglio federale i gruppi minacciati debbano farsi carico essi stessi dei costi della propria sicurezza. Nel suo parere il Consiglio federale afferma che questo non è l'avviso né degli autori del rapporto né tantomeno del Consiglio federale, come precisato del resto anche dal capo del *Dipartimento federale di giustizia e polizia* DFGP in occasione del dibattito del 14 dicembre 2016 in Consiglio degli Stati sul postulato Jositsch 16.3650 «Proteggere le minoranze dagli attacchi terroristici».

che nemmeno sul piano della lotta all'estremismo violento vi sia motivo di modificare la vigente ripartizione dei compiti. In virtù dell'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione federale, il Consiglio federale intende intensificare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza interna. Sottolinea infine che la salvaguardia della sicurezza interna e la protezione di comunità e persone particolarmente minacciate deve costituire una priorità a tutti i livelli statali.

Conformemente a quanto affermato nei suoi pareri in risposta alle mozioni Jositsch e Feri Yvonne, il Consiglio federale ha rafforzato il coordinamento tra i servizi federali, cantonali e comunali competenti e i rappresentanti delle comunità al momento più a rischio. Il delegato della *Rete integrata Svizzera per la sicurezza* RSS è stato incaricato dalla Piattaforma politica della RSS di elaborare, in stretta collaborazione con la Confederazione e i Cantoni e coinvolgendo gli ambienti interessati (Ebrei e musulmani), un piano di misure per la protezione di minoranze particolarmente a rischio. La ripartizione dei compiti di sicurezza interna tra la Confederazione e i Cantoni non cambia. Il piano di protezione prevede tra l'altro un'analisi della minaccia. Deve inoltre essere verificato quali misure siano già in atto, come siano finanziate attualmente, quali condizioni quadro e quali misure di prevenzione siano necessarie e chi sia responsabile nei singoli casi della loro attuazione e del loro finanziamento. L'obiettivo principale è elaborare, insieme a Confederazione e Cantoni, un piano flessibile in grado di assicurare la protezione delle minoranze maggiormente a rischio in funzione della situazione nei diversi Cantoni e Comuni. I lavori dovrebbero concludersi alla fine del 2017.

La lotta al terrorismo rappresenta inoltre una delle priorità della strategia di lotta alla criminalità 2016–2019 del *Dipartimento federale di giustizia e polizia* DFGP. Il piano d'azione nazionale e le priorità della strategia di lotta alla criminalità sono rivolti contro gruppi estremisti violenti e contro le attività terroristiche, tra le quali possono essere fatte rientrare anche le attività antisemite.

Finanziamento

Le misure per proteggere la comunità ebraica e le sue istituzioni presuppongono risorse umane e finanziarie sufficienti allo scopo. Il livello statale tenuto a fornire sostegno e a provvedere al finanziamento delle misure è determinato in base all'ordinamento costituzionale delle competenze in materia di sicurezza interna. La Confederazione e i Cantoni hanno il compito di provvedere alla sicurezza interna (art. 57 cpv. 1 Cost.). Mentre per la garanzia della sicurezza pubblica sul posto (compiti di polizia) sono responsabili in primo luogo i Cantoni, la Confederazione adotta misure preventive di lotta al terrorismo e all'estremismo violento (art. 2 cpv. 1 della *legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna* LMSI). Ha inoltre il compito di garantire gli obblighi di protezione

previsti dal diritto internazionale pubblico. In materia di sicurezza interna ha infine competenze coordinative (art. 57 cpv. 2 Cost.). La Confederazione può inoltre partecipare al finanziamento di misure che rientrano, almeno in parte, nel suo ambito di competenza costituzionale. Non si deve però trattare di una competenza soltanto marginale. Tali misure presuppongono inoltre una dimensione nazionale.

Il rafforzamento del coordinamento nella protezione delle minoranze particolarmente a rischio è conforme al mandato costituzionale di garantire la protezione della popolazione conferito a Confederazione e Cantoni. Pertanto nel gruppo di lavoro «Protezione delle minoranze particolarmente a rischio» diretto dalla RSS deve anche essere verificato quali misure siano già in atto, come siano finanziate attualmente, quali condizioni quadro e quali misure di prevenzione siano necessarie e chi sia responsabile nei singoli casi della loro attuazione e del loro finanziamento.

8. Sensibilizzazione

Già nel 1998 la CFR aveva pubblicato un rapporto sull'antisemitismo in Svizzera. Nel 2017, in occasione del 150esimo anniversario del riconoscimento della parità di diritti agli Ebrei in Svizzera, ha successivamente dedicato al tema il numero 39 del suo bollettino «TANGRAM». In numerosi contributi sono trattate le manifestazioni attuali dell'antisemitismo e la sua diffusione mediante i moderni mezzi di comunicazione, è analizzato l'influsso degli eventi storici e del conflitto nel Vicino Oriente sulla situazione in Svizzera e sono sottoposte a discussione misure efficaci di sensibilizzazione e prevenzione.

Poiché lo spazio virtuale di Internet rappresenta un nuovo contesto di vita in cui i protagonisti sono soprattutto i giovani, la sensibilizzazione e la prevenzione in questo ambito acquisiscono grande importanza. Per questo motivo, la Svizzera ha partecipato nel biennio 2014–2015 alla campagna *No Hate Speech* del Consiglio d'Europa e ha deciso di assicurare sul lungo termine la prosecuzione del programma *Giovani e media*, gestito dall'*Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS*.

Nel settore specifico del razzismo, la CFR sensibilizza l'opinione pubblica al problema delle offese e della discriminazione razziale nei social media attraverso campagne, manifestazioni, pubblicazioni e pubbliche relazioni. La CFR ha sostenuto e accompagnato la campagna *No Hate Speech* del Consiglio d'Europa e, dopo la sua conclusione, ne ha assunto la prosecuzione. Nel 2015 ha promosso la campagna *Svizzera variopinta* volta a sensibilizzare i giovani ai temi della discriminazione razziale e dell'istigazione all'odio in Internet e alla necessità di combattere questi fenomeni. Le esperienze maturate in questa campagna le saranno utili per promuovere altre iniziative di questo genere.

Infine, il rapporto previsto per la fine del 2017 sul *Piano d'azione nazionale contro la radicalizzazione e l'estremismo violento* contemplerà misure non soltanto di protezione, ma anche di prevenzione e sensibilizzazione.

Scuola

La scuola non soltanto trasmette conoscenze e competenze, ma è anche uno spazio sociale in cui si riflettono le tensioni della collettività e in cui i bambini e i giovani imparano a convivere. Nelle scuole e nelle scuole universitarie svizzere vengono svolti numerosi progetti che mirano a sensibilizzare gli studenti ai temi del razzismo, a lottare contro l'antisemitismo e a mantenere vivo il ricordo dell'Olocausto. Il SLR sostiene regolarmente progetti scolastici dedicati all'antisemitismo e alla memoria dell'Olocausto. La sensibilizzazione alla coesione sociale e la promozione della tolleranza sono previste, anche in relazione ai social media, nei piani di studio svizzeri (*Plan d'études romand, Piano di studio del Canton Ticino, Lehrplan21*), che attualmente si trovano in fasi di attuazione differenti.

Su decisione della *Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione* CDPE, il 27 gennaio 2004 è stata celebrata per la prima volta la *Giornata della Memoria*. Il Consiglio federale coglie ogni anno quest'occasione per onorare in un messaggio le vittime dell'Olocausto e per assumersi le sue responsabilità per il futuro²³. Per aiutare gli insegnanti ad affrontarne i temi, il *Centro informazioni e documentazione* IDES della CDPE ha elaborato una guida specifica. La guida e la relativa offerta on-line sono state riviste e aggiornate nel 2016.

Formazione degli insegnanti

Una formazione di base e continua adeguate sono il presupposto per consentire agli insegnanti di svolgere in modo appropriato il loro lavoro. Le *alte scuole pedagogiche* ASP affrontano il tema dell'antisemitismo nell'ambito di workshop e giornate a tema. Dal 2009, l'ASP della Svizzera nordoccidentale organizza ogni anno a gennaio il convegno *Memoria – Responsabilità – Futuro*, sostenuto dal SLR. Il sito della Svizzera francese *e-media.ch* offre una selezione di materiale didattico sulla Shoah e altri genocidi. Nel 2016, l'ASP di Lucerna ha organizzato una conferenza e un workshop sull'Olocausto e il nazismo. La *Conferenza internazionale sulla ricerca sull'educazione all'Olocausto* (Lucerna, 14–17 febbraio 2016), cofinanziata dalla Svizzera, ha segnato la conclusione del progetto di ricerca sull'educazione all'Olocausto dell'*Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto* IHRA.

²³ Mozione Munz 17.3400 «Riconoscere la Giornata commemorativa dell'Olocausto dei Rom (2 agosto)».

Politica d'integrazione

La politica d'integrazione di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni non riguarda direttamente la comunità ebraica. La crescente multiculturalità della società svizzera esige tuttavia anche misure per promuovere la convivenza sociale e per combattere la discriminazione. Riflessioni d'ordine socio-politico sconsigliano di adottare provvedimenti speciali destinati soltanto alle persone con retroterra migratorio, in quanto potrebbero generare esclusione. L'affermazione del principio della non discriminazione nelle strutture ordinarie garantisce che tutti i gruppi della popolazione potenzialmente esposti alla discriminazione, quindi anche gli Ebrei, beneficino di queste misure²⁴.

In tutti i Cantoni la protezione dalla discriminazione è uno dei settori di promozione dei PIC, che prevedono per quest'ambito la sensibilizzazione dei collaboratori delle autorità, corsi di perfezionamento per i dipendenti dei consultori, il lavoro in rete dei consultori e l'allestimento di offerte specializzate per le vittime di discriminazione razziale. Il fatto che queste misure di protezione dalla discriminazione siano state introdotte nel quadro della *legge federale sugli stranieri* LStr nelle strutture ordinarie garantisce che tutti i gruppi della popolazione possano beneficiarne.

Una politica d'integrazione di ampio respiro offre anche la possibilità di rafforzare la coesione sociale sulla base dei valori della Costituzione federale e di promuovere il rispetto e la tolleranza reciproci tra tutti i gruppi della popolazione. I PIC definiscono e diffondono per la prima volta in tutto il Paese chiare regole di convivenza fondate sulla Costituzione federale. Le persone che giungono sul nostro territorio sono informate sistematicamente sulle condizioni di vita locali e sul sistema giuridico vigente e, se necessario, vengono conclusi con loro accordi di integrazione.

L'attuazione dei PIC è una grande sfida per tutti i partecipanti: al momento le valutazioni in corso mostrano che i programmi sono svolti con coerenza e successo. La seconda fase dei PIC si svolgerà nel periodo 2018–2021.

Dialogo interreligioso

Per la prevenzione della discriminazione e la promozione della tolleranza religiosa, gli attori statali devono promuovere la comprensione reciproca delle comunità religiose ed esigere rispetto e tolleranza reciproci. Anche se il dialogo interreligioso riguarda le comunità religiose, lo Stato può tuttavia offrire loro condizioni quadro favorevoli.

I primi a essere chiamati ad agire sono i Cantoni (art. 72 Cost.); ma anche diversi servizi federali collaborano, nel quadro delle loro competenze, ad attività orientate a un confronto

²⁴ Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, 5 marzo 2010, pag. 3 (compendio).

costruttivo tra e con le minoranze religiose. Da un'indagine condotta nel 2015 tra i servizi d'integrazione di Cantoni, Città e Comuni, risulta che i programmi, i progetti e le attività cantonali e comunali in ambito religioso non sono condotti nel quadro delle misure d'integrazione. Questo malgrado, in seguito ai movimenti migratori degli ultimi anni, siano emerse nuove realtà che necessitano di un dialogo approfondito e di un intenso lavoro di informazione.

9. Diritto di praticare la propria religione

Confederazione e Cantoni devono provvedere insieme alla preservazione della pace pubblica tra le comunità religiose e alla libertà di credo e di coscienza (art. 72 Cost.). La Confederazione adempie questo compito nel proprio ambito di competenza.

Nel 2017, il DFGP ha deciso di istituire un servizio di coordinamento e contatto in seno all'*Ufficio federale di giustizia* UFG. L'UFG deve contribuire a un migliore coordinamento degli organi federali negli affari che riguardano da vicino temi religiosi. Deve assicurare in particolare lo scambio di informazioni e il costante dialogo dei servizi federali che si occupano di aspetti diversi di questi temi. L'Amministrazione federale adotta così un approccio coerente alle questioni religiose. L'UFG intende inoltre fungere da servizio di contatto per le varie comunità religiose che vogliono rivolgersi alle autorità federali. La competenza per la gestione dei singoli affari e richieste non cambia, ma ora le chiese e le altre comunità religiose, come anche le autorità cantonali e gli altri ambienti interessati hanno un interlocutore chiaramente definito. In questo modo il DFGP dà seguito a una raccomandazione contenuta nel rapporto della RSS «Misure per la prevenzione della radicalizzazione», pubblicato nel luglio del 2016.

Simboli religiosi

Nel rapporto pubblicato il 9 giugno 2017 in adempimento del postulato Aeschi 13.3672 «Chiarimento di questioni religiose», il Consiglio federale giunge alla conclusione che un intervento normativo a livello federale in materia di simboli religiosi non sia necessario. Secondo il Collegio governativo, in Svizzera l'approccio federalista alla questione religiosa è una realtà consolidata e in generale efficace. La maggior parte delle controversie sui simboli religiosi indossati o esposti in edifici e istituti pubblici è risolta per via extragiudiziale e pragmatica dalle istituzioni coinvolte. Nei casi relativamente rari in cui si ricorre alle vie legali, i tribunali riescono in genere a trovare un buon equilibrio tra i diritti fondamentali delle persone e l'interesse della collettività. La giurisprudenza, in particolare quella del TF, si ripercuote positivamente anche sui Cantoni, i Comuni e le istituzioni, per esempio se queste ultime definiscono o precisano la propria prassi mediante guide o direttive.

Esercito

L'articolo 95 del *regolamento di servizio dell'esercito svizzero* RS 04 disciplina la libertà di credenza e di coscienza durante il periodo del servizio militare. I comandanti di tutti i livelli devono attenersi a questo principio.

L'Assistenza spirituale dell'esercito definisce in un promemoria le norme per gestire le esigenze di carattere religioso dei militari. Nei servizi d'istruzione e nell'impiego si tiene conto, nella misura del possibile, delle esigenze di pratica religiosa e di assistenza spirituale. La domanda di congedo per rispettare particolari festività religiose può essere accolta dal comandante se il servizio lo consente (art. 55 cpv. 1 e 2 RS 04). Per singoli militari sono possibili, in casi specifici, adeguate prescrizioni speciali. A coloro per i quali il sabato è un giorno sacro per motivi religiosi può pertanto essere concesso, nella misura del possibile, un congedo dal venerdì pomeriggio che deve essere compensato con il servizio di domenica.

Di regola, ai militari che hanno comunicato per tempo di non mangiare carne o di mangiare solo un determinato tipo di carne per motivi religiosi o etici è offerto in alternativa un piatto ovo-latto-vegetariano. Su espressa richiesta, i comandanti possono, se l'andamento del servizio non ne risulta eccessivamente disturbato, permettere a singoli militari di consumare i loro pasti altrove e di farseli rimborsare (art. 45 del *regolamento sull'organizzazione dei servizi d'istruzione* OSI).

Il cappellano militare assume o rende possibile l'assistenza spirituale di tutti i militari dell'unità di cui è responsabile, anche di coloro che non appartengono alla sua confessione o religione e, se necessario, si rivolge all'organizzazione religiosa civile del militare interessato, ad esempio a un'organizzazione ebraica. Sostiene i comandanti nell'assistenza spirituale della truppa ed è a disposizione per cercare soluzioni concordate. Indebite violazioni dei diritti dei militari possono senz'altro essere sanzionate.

Il 1° gennaio 2018 dovrebbe entrare in vigore la nuova *ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare* OOPSM. La nuova normativa prevede che, se sono soddisfatti criteri chiari e vincolanti per tutti, possono essere coinvolti nell'assistenza spirituale anche assistenti spirituali di religioni non cristiane. Si potranno inoltre impiegare ufficiali appositamente istruiti a sostegno dei cappellani dell'esercito. Toccherà all'Assistenza spirituale militare definire le modalità d'impiego, per esempio, di assistenti spirituali di religione ebraica o islamica. Resta tuttavia imprescindibile uno dei principi fondamentali dell'esercito: tutte le persone attive nell'assistenza spirituale militare si adoperano in modo trasparente in favore di tutti i militari e forniscono il loro contributo alla promozione della comprensione reciproca e della pace religiosa²⁵.

²⁵ Cfr. risposte del Consiglio federale all'interpellanza Quadri 17.3279 «Imam militare. Il Consiglio federale chiarisca la propria

Carne kosher

La macellazione rituale è stata vietata nel 1893 tramite iniziativa popolare²⁶. Oggi il divieto di macellazione dei mammiferi senza stordimento è sancito nella *legge federale sulla protezione degli animali* LPAn. La CEDU ha esaminato il divieto di macellazione confermandone la legittimità, purché gli appartenenti alle religioni che la prescrivono possano acquistare dall'estero la carne kosher conforme ai loro principi.

La grande importanza attribuita alla libertà di credo e di coscienza giustifica l'importazione di carne kosher e di carne halal, al fine di assicurare un approvvigionamento sufficiente alle comunità ebraica e musulmana. Soltanto i membri di queste comunità, le persone giuridiche e le società di persone loro appartenenti hanno diritto d'importare e acquistare carne kosher e carne halal (art. 14 cpv. 1 LPAn). Nei contingenti doganali, una determinata quota è riservata alla carne kosher; non è previsto alcun cambiamento al riguardo²⁷.

Nel maggio del 2017, il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Buttet 15.499 «Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento», seguito nel mese di giugno dal Consiglio degli Stati. Nella successiva sessione estiva, la consigliera agli Stati Anita Fetz ha depositato la mozione 17.3618 «Obbligo di dichiarazione per la carne importata di animali macellati senza essere stati storditi», in cui chiede l'introduzione di un obbligo di dichiarazione generale per la carne importata da Paesi in cui non vige l'obbligo di stordimento prima della macellazione. Il Consiglio federale ha proposto di respingerla. Nel frattempo la mozione è stata ritirata.

Circoncisione

L'interpellanza Guhl 17.3499 «Circoncisione vs. diritto all'integrità fisica (art. 10 e 11 Cost.)» punta a un divieto della circoncisione basato sul divieto di interventi effettuati senza indicazione medica (artt. 122 e 123 CP).

Il Consiglio federale non vede al momento la necessità di tornare sulla questione. Come sottolineato dal Collegio governativo nel suo parere, si tratta di ponderare i diritti dei genitori, quali detentori dell'autorità parentale, e il diritto del bambino all'integrità fisica²⁸. Nei diritti dei genitori rientra anche quello di autorizzare interventi che ledono l'integrità fisica del proprio figlio. Questo diritto può essere esercitato a patto che sussistano le due condizioni seguenti: il bambino non è ancora capace di discernimento e i genitori agiscono nel suo interesse.

posizione» e all'interpellanza Arnold 17.3278 «Quanto sono serie le intenzioni del Consiglio federale di introdurre degli imam dell'esercito?».

²⁶ Cfr. risposta del Consiglio federale all'interpellanza Addor 16.3464 «Importazione di carne di animali abbattuti con metodi vietati dalla legislazione svizzera».

²⁷ Cfr. mozione Reimann 08.3154 «Obbligo di dichiarazione per la carne di animali macellati ritualmente», interpellanza Barthassat 13.3502 «Dichiarazione sistematica della carne halal ottenuta da animali non storditi» e mozione Buttet 13.4090 «Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento».

²⁸ Cfr. anche interpellanza Fehr Jacqueline 12.3920 «Tutela dell'integrità fisica dei fanciulli. Operazioni genitali cosmetiche e circoncisioni».

Affinché sia soddisfatto quest'ultimo requisito, i vantaggi per il bambino devono essere proporzionali all'invasività dell'intervento. Nel 2011, quando ha adottato il nuovo articolo 124 CC che punisce la mutilazione di organi genitali femminili, il Parlamento si era espresso contro l'estensione di questa disposizione penale alle circoncisioni maschili. L'interpellanza non è ancora stata trattata in Consiglio nazionale.

10. Cooperazione internazionale

L'impegno contro il razzismo e l'antisemitismo deve essere coordinato in stretta collaborazione con i partner internazionali. In questo ambito la Svizzera si adopera con coerenza per l'attuazione degli impegni presi. Qui di seguito sono citate le attività più recenti:

- Durante la presidenza della Svizzera, nel novembre del 2014 l'OSCE ha organizzato a Berlino una conferenza internazionale sull'antisemitismo in occasione del 10° anniversario della Dichiarazione di Berlino contro ogni forma di antisemitismo. Il 4 dicembre 2014, il Consiglio dei ministri dell'OSCE ha approvato all'unanimità una dichiarazione sulla lotta all'antisemitismo, in cui i Paesi membri si pongono l'obiettivo di intensificare gli sforzi nella lotta all'antisemitismo. La Svizzera si è avvalsa della sua presidenza anche per elaborare una procedura di autovalutazione per gli Stati membri ed applicarla come esempio a se stessa.
- I risultati dell'autovalutazione, affidata al CSDU, sono stati presentati il 1° dicembre 2015 in occasione di un convegno organizzato con il Consiglio d'Europa sulla situazione della minoranza ebraica in Svizzera. Il convegno, aperto dal capo del *Dipartimento federale degli affari esteri* DFAE, è stato organizzato dal DFAE (DDPI) e dal *Dipartimento federale dell'interno* DFI (SLR) in stretta collaborazione con la FSCI. L'incontro ha permesso di richiamare l'attenzione sulla situazione della comunità ebraica in Svizzera e di sensibilizzare il pubblico alle sfide cui essa deve far fronte. Il convegno è stato anche l'occasione per mostrare la portata delle attività svolte in Svizzera, in particolare nell'ambito della formazione scolastica.
- Nel marzo del 2017, la Svizzera ha assunto la presidenza dell'IHRA, un'organizzazione intergovernativa di cui fanno parte 31 Stati. Nella seduta plenaria a Ginevra, l'IHRA ha adottato la sua prima strategia nella quale sono stati definiti come obiettivi la prevenzione e la lotta alla negazione dell'Olocausto e all'antisemitismo. Nel suo anno di presidenza, la Svizzera ha fissato come priorità i due temi «istruzione e formazione» e «giovani e social media» e sostenuto diversi progetti volti ad avvicinare allievi e studenti ai sopravvissuti svizzeri dell'Olocausto e al loro destino²⁹.

²⁹ Maggiori informazioni sull'anno di presidenza della Svizzera dell'IHRA: www.eda.admin.ch > Attualità > Dossier > Archivi > 2017, anno della presidenza svizzera dell'International Holocaust Remembrance Alliance.

11. Considerazioni finali

Per garantire una convivenza pacifica, la società svizzera deve riuscire a gestire un'eterogeneità in costante evoluzione. Vanno assolutamente proseguite e, laddove possibile, sviluppate le seguenti attività: sensibilizzazione e prevenzione del razzismo e dell'antisemitismo, protezione da attentati alla vita e all'integrità, intervento nei casi concreti e sostegno alle vittime.

Il bisogno, e ancor più l'esigenza di protezione di diversi gruppi di popolazione, in particolare delle minoranze particolarmente a rischio, sono cresciuti negli ultimi anni in Svizzera. La sicurezza degli Ebrei e delle loro istituzioni può essere garantita soltanto attraverso la collaborazione tra le autorità di tutti i livelli istituzionali e le organizzazioni ebraiche. Questo è anche uno degli obiettivi perseguiti dal gruppo di lavoro «Protezione delle minoranze maggiormente a rischio» diretto dalla RSS, di cui fanno parte la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e i rappresentanti dei gruppi della popolazione direttamente interessati.

I politici e le autorità federali, cantonali e comunali devono reagire pubblicamente di propria iniziativa e con rapidità e decisione agli episodi di antisemitismo. Gli attori della società civile, comprese le organizzazioni dei diretti interessati, i politici, i media e gli operatori culturali sono invitati a fornire il proprio contributo.