



Berna, il 21 febbraio 2024

Legge federale che vieta Hamas e le organizzazioni associate

Rapporto esplicativo
per l'apertura della procedura di consultazione



Compendio

Con la nuova legge federale si intende vietare Hamas, i gruppi che succedono ad Hamas o che operano sotto un nome di copertura, nonché le organizzazioni e i gruppi che operano su mandato o in nome di Hamas. In questo modo le autorità federali e cantonali possono procedere efficacemente contro tali organizzazioni e chi le sostiene in Svizzera. Il divieto offre inoltre la certezza del diritto agli intermediari finanziari e contribuisce a prevenire abusi del sistema finanziario svizzero da parte di Hamas e delle organizzazioni associate. Inoltre, la nuova legge conferisce al Consiglio federale la competenza di vietare le organizzazioni e i gruppi associati ad Hamas che sono particolarmente vicini ad esso e che ne condividono gli obiettivi, la condotta o i mezzi.

Il 7 ottobre 2023 l'organizzazione militante, islamista e nazionalista palestinese Hamas ha attaccato Israele dalla Striscia di Gaza. L'aggressione ha provocato la morte di quasi 1200 persone israeliane e di altri Paesi, tra cui la Svizzera. Nel corso di questa azione terroristica, Hamas non ha colpito solo obiettivi militari, ma ha anche deliberatamente preso di mira la popolazione civile con il lancio di razzi e attacchi da terra. I combattenti di Hamas hanno assalito un festival musicale all'aperto e vari kibbutz, sparando indiscriminatamente contro civili, mutilando, bruciando e sottoponendo i civili a violenze sessuali. Tra le vittime vi sono numerose donne e bambini. Hamas ha preso in ostaggio circa 250 persone e le ha portate nella Striscia di Gaza. All'indomani dell'attacco, la leadership di Hamas ha annunciato che avrebbe continuato a compiere attacchi simili fino a quando Israele non fosse stato annientato.

In risposta all'azione terroristica senza precedenti, le Commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno chiesto il divieto di Hamas. Nella riunione del 22 novembre 2023, il Consiglio federale ha deciso di presentare al Parlamento una legge in merito. Questa legge darà alle autorità federali gli strumenti necessari per intervenire contro eventuali attività di Hamas o di sostegno all'organizzazione in Svizzera.

Hamas, i gruppi che succedono ad Hamas o che operano sotto un nome di copertura, nonché le organizzazioni e i gruppi che operano su mandato o in nome di Hamas sono vietati e sono considerati organizzazioni terroristiche secondo l'articolo 260^{ter} del Codice penale (CP)¹. La partecipazione ad essi o il loro sostegno sono puniti. Il divieto include Hamas, le organizzazioni che succedono ad Hamas o che operano sotto un nome di copertura nonché le organizzazioni e i gruppi che operano su mandato o in nome di Hamas. Le organizzazioni e i gruppi associati ad Hamas sono vietati solo se il Consiglio federale emana un divieto mediante decisione generale, che indica una particolare vicinanza ad Hamas (le organizzazioni devono corrispondere ad Hamas per quanto riguarda condotta, obiettivi o mezzi). Chi viola il divieto è punito con una pena detentiva fino a vent'anni o con una pena pecuniaria.

Il divieto agevola e accelera l'emanazione di misure preventive di polizia. Facilita inoltre l'assunzione di prove nei procedimenti penali relativi all'articolo 260^{ter} CP. Il divieto di determinate organizzazioni fornisce inoltre la certezza del diritto agli intermediari finanziari nella lotta al finanziamento del terrorismo. Questo permette all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) di scambiare più facilmente informazioni con le autorità estere sui flussi finanziari che si sospetta possano finanziare il terrorismo e di impedire che Hamas o le organizzazioni associate abusino del sistema finanziario svizzero per finanziare attività terroristiche.

¹ RS 311.0

Indice

1	Punti essenziali del progetto	4
1.1	Situazione iniziale	4
1.2	Hamas	4
1.3	Divieto di organizzazioni	5
1.4	Varianti esaminate	6
1.5	Motivazione e valutazione della variante proposta	8
1.6	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	10
1.7	Esecuzione della legge	10
2	Commento ai singoli articoli.....	10
3	Ripercussioni	12
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	12
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	13
3.3	Ripercussioni sull'economia.....	13
3.4	Ripercussioni sulla politica estera	13
4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	14
5	Aspetti giuridici	14
5.1	Costituzionalità e legalità	14
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	15
5.3	Forma dell'atto.....	15
5.4	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale	16

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 7 ottobre 2023 Hamas ha attaccato Israele dalla Striscia di Gaza. Ha lanciato razzi verso il territorio israeliano ed è penetrato in territorio israeliano. Hamas ha assalito vari kibbutz, un festival musicale all'aperto e diverse postazioni militari. Nel corso di questo attacco terroristico, i combattenti di Hamas hanno preso di mira la popolazione civile. Hanno stuprato, ucciso, mutilato e bruciato le loro vittime. Hanno filmato con videocamere le atrocità che commettevano. L'attacco ha causato la morte di quasi 1200 persone israeliane e di altri Paesi; tra le vittime vi sono due cittadini svizzeri. Hamas ha portato nella Striscia di Gaza quasi 250 ostaggi.

In risposta all'azione terroristica senza precedenti compiuta da Hamas il 7 ottobre 2023, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) il 10 ottobre 2023 ha presentato all'unanimità una mozione che il Consiglio nazionale ha adottato il 19 dicembre 2023. La mozione incarica il Consiglio federale di vietare Hamas². Il 27 ottobre 2023 anche la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) ha presentato all'unanimità una mozione di commissione di ugual tenore che il Consiglio degli Stati ha trasmesso al Consiglio federale il 12 dicembre 2023³.

L'11 ottobre 2023, quattro giorni dopo l'attacco terroristico compiuto da Hamas, il Consiglio federale ha dichiarato di classificare Hamas come organizzazione terroristica e ha incaricato il DFAE di esaminare le basi giuridiche per vietare l'organizzazione. Sulla base della valutazione giuridica e tenendo conto delle discussioni in seno alla task force interdipartimentale Vicino Oriente, il 22 novembre 2023 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre al Parlamento una legge federale che vieta l'organizzazione Hamas.

1.2 Hamas

Hamas è un'organizzazione militante, islamista e nazionalista palestinese formata da un braccio politico e da uno armato, le Brigate paramilitari Izz al-Din al-Kassam. Hamas è stato fondato dopo lo scoppio dell'Intifada del 1987 da membri dei Fratelli Musulmani. Dopo il ritiro completo di Israele dalla Striscia di Gaza nel 2006, Hamas ha ottenuto la maggioranza dei voti in occasione delle elezioni nei Territori autonomi palestinesi. Si è ritenuto che le ragioni della vittoria elettorale fossero la crescente radicalizzazione causata da decenni di conflitto irrisolto in Vicino Oriente, l'impegno sociale di Hamas e la frustrazione della popolazione palestinese nei confronti della diffusa corruzione sotto al-Fatah. Nella successiva lotta per il controllo della Striscia di Gaza, Hamas ha sistematicamente eliminato i propri avversari politici, in particolare il partito rivale al-Fatah. In questo modo è diventato di fatto l'autorità della Striscia di Gaza, con sede a Gaza City.

Dopo aver assunto il potere nella Striscia di Gaza, Hamas non si è dimostrato in alcun modo disponibile a portare avanti un processo democratico e a mettere in discussione il proprio potere con nuove elezioni. La sua carta costitutiva del 1988 esorta a uccidere gli ebrei e a distruggere lo Stato di Israele e promuove il mito antisemita del dominio mondiale degli ebrei. Hamas ha respinto il piano di pace di Oslo del 1993 come un

² [Comunicato stampa](#) CPS-N del 10.10.2023; mozione [23.4312](#)

³ [Comunicato stampa](#) CPS-S del 27.10.2023; mozione [23.4329](#)

tradimento. Nel 2017 Hamas ha pubblicato una nuova versione della sua carta in cui ammorbidisce la propria posizione nei confronti di Israele. In questo documento Hamas accetta l'idea di uno Stato palestinese all'interno dei confini del 1967 e afferma esplicitamente di non condurre una guerra contro gli ebrei ma solo contro i sionisti. Hamas, tuttavia, continua a non riconoscere Israele come Stato. L'attuale leadership di Hamas propugna nuovamente la distruzione dello Stato di Israele.

Dal 1993 le Brigate Izz al-Din al-Qassam colpiscono periodicamente la popolazione israeliana con metodi terroristici, soprattutto attentati suicidi. Gli attacchi delle Brigate Izz al-Din al-Qassam e la reazione armata di Israele provocano spesso escalation di violenza nella Striscia di Gaza e ripetuti scontri di tipo bellico. Questa situazione configura un conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario. Il braccio armato di Hamas è il gruppo armato più importante a Gaza ma non è l'unico. Anche altre organizzazioni, come il Jihad islamico palestinese, la Brigata dei martiri di Al-Aqsa e i Comitati di resistenza popolare sono radicate a Gaza.

Le reti di Hamas in Europa si concentrano soprattutto sui finanziamenti. Tuttavia, media vicini al movimento e quadri di Hamas hanno invitato, durante precedenti crisi, a estendere le azioni armate a obiettivi israeliani ed ebraici al di fuori dei Territori palestinesi e di Israele. Al momento si ritiene piuttosto improbabile un'attività terroristica pianificata da parte di Hamas in Svizzera, anche se la situazione potrebbe cambiare a seconda di come evolverà il conflitto. Gli eventi e le notizie relative al conflitto armato in Israele e nei territori occupati diffuse dai media e dalle reti sociali, anche in Svizzera, provocano un forte aumento di atteggiamenti antisemiti e potrebbero scatenare azioni violente. La situazione in Israele e nei territori occupati è periodicamente oggetto di campagne di propaganda da parte di ambienti jihadisti, che potrebbero incitare a nuovi attacchi in Europa.

Già prima dell'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha avviato inchieste preliminari su transazioni finanziarie che si sospetta servano a sostenere Hamas.

1.3 Divieto di organizzazioni

In risposta all'azione terroristica del 7 ottobre 2023, occorre adottare ulteriori misure per evitare che la Svizzera diventi un bersaglio o un luogo di rifugio per Hamas. Con il divieto le autorità disporranno degli strumenti necessari per intervenire contro eventuali attività di Hamas o di sostegno ad esso in Svizzera. Il divieto di organizzazioni e la disposizione penale contenuta nell'articolo 260^{ter} CP sono di interesse pubblico.

- Il divieto di organizzazioni agevola e accelera l'emanazione di misure preventive di polizia in base alla legge federale del 21 marzo 1997⁴ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e alla legge federale del 16 dicembre 2005⁵ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). Un tale divieto rappresenta una base giuridica più solida per le misure, permette di impedire con più facilità la diffusione di ideologie radicali e rafforza l'interazione tra la prevenzione del crimine e il perseguimento penale.
- In considerazione degli sforzi compiuti dall'UE per estendere le sanzioni relative ad Hamas, il divieto di organizzazioni riduce il rischio che Hamas e le

⁴ RS 120; cfr. art. 23e segg. LMSI (Sezione 5: Misure atte a prevenire attività terroristiche)

⁵ RS 142.20; cfr. art. 67 cpv. 4 LStrI (Divieto d'entrare in Svizzera) e art. 68 LStrI (Espulsione)

organizzazioni associate utilizzino la Svizzera come luogo di rifugio. Si riduce anche la minaccia che si verifichino attività terroristiche sul territorio svizzero⁶.

- Il divieto di Hamas, associato alla fattispecie penale di cui all'articolo 260^{ter} CP, semplificherebbe notevolmente il perseguimento penale dei membri di Hamas e delle relative azioni di sostegno e di propaganda. È dimostrato che Hamas soddisfa l'elemento costitutivo di un'organizzazione terroristica ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. La propaganda, il reclutamento, il sostegno finanziario e altre attività a favore di Hamas possono essere perseguiti penalmente in modo sistematico. Ciò crea una maggiore certezza giuridica e chiarezza per le autorità di polizia consentendo loro di intraprendere azioni più mirate contro chi sostiene Hamas. Le manifestazioni con bandiere ed emblemi di Hamas possono essere vietate come eventi di propaganda, a seconda del contesto. A titolo preventivo, ciò può certamente indurre i partecipanti alle manifestazioni ad astenersi dal portare con sé simboli di Hamas o gli organizzatori a chiedere che vi si rinunci.
- Già in base alla legislazione attuale, gli intermediari finanziari sono tenuti a segnalare tempestivamente all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) se sussiste il sospetto fondato che valori patrimoniali sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale o terroristica o siano utilizzati per finanziare il terrorismo. Per gli intermediari finanziari è difficile stabilire se il denaro che passa attraverso di loro o che custodiscono appartenga a organizzazioni terroristiche o serva a finanziarle. Ciò vale soprattutto se un'organizzazione non è ufficialmente classificata come organizzazione terroristica. Il divieto legale di Hamas e delle organizzazioni associate darà quindi agli intermediari finanziari chiarezza e certezza giuridica in questo senso. Inoltre, MROS può scambiare informazioni con autorità partner all'estero solo se si sospetta che i flussi finanziari servano a finanziare il terrorismo e che sia stato commesso un crimine. Con la comminatoria di pena prevista è data anche questa ultima condizione. La cooperazione internazionale è di fondamentale importanza per rintracciare i flussi finanziari.

1.4 Varianti esaminate

Per chiarire il modo di procedere, il Consiglio federale ha esaminato le seguenti varianti:

- divieto di organizzazioni sulla base della legge federale del 25 settembre 2015⁷ sulle attività informative (LAIⁿ);
- divieto di organizzazioni sulla base di un'ordinanza o di una disposizione direttamente basata sulla Costituzione («diritto di necessità»);
- divieto di organizzazioni sulla base di una legge specifica sul modello della legge federale del 12 dicembre 2014⁸ che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate (di seguito: legge che vieta «Al-Qaïda»);
- divieto di organizzazioni sulla base di una legge specifica con riferimento all'articolo 260^{ter} CP in luogo di una specifica disposizione penale (disegno proposto);

⁶ Cfr. anche gli obiettivi 1 e 2 della Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, FF [2015 6143](#), in particolare pag. 6143 seg.

⁷ RS 121

⁸ Testo di legge valido fino al 31.12.2018 (RU [2014 4565](#)); prorogato fino al 31.12.2022 (RU [2018 3345](#)); abrogato dall'1.12.2022 (RU [2022 602](#)).

- legge specifica con riferimento all'articolo 260^{ter} CP, senza però un divieto di organizzazioni formale e senza una disposizione penale specifica.

Divieto di organizzazioni sulla base della LAIn

In base all'articolo 74 LAIn il Consiglio federale può vietare un'organizzazione o un gruppo. Devono essere adempiute cumulativamente due condizioni: la prima è che l'organizzazione o il gruppo deve, direttamente o indirettamente, propagare, sostenere o favorire in altro modo attività terroristiche o di estremismo violento e minacciare così concretamente la sicurezza interna o esterna della Svizzera (cpv. 1); la seconda è che vi sia una decisione delle Nazioni Unite che sancisce un divieto o sanzioni nei confronti dell'organizzazione o del gruppo (cpv. 2). Non esiste una tale decisione delle Nazioni Unite nei confronti di Hamas e al momento non è neanche attesa.

Nel dibattito riguardante la LAIn, al Consiglio federale non è stata concessa una procura in bianco di vietare determinate organizzazioni⁹. Per un divieto basato sulla LAIn, andrebbero quindi attenuate le condizioni dell'articolo 74 capoversi 1 e 2 LAIn. Tale allentamento riguarderebbe potenzialmente un numero indefinito di organizzazioni e gruppi terroristici ed estremisti violenti. Dopo la necessaria modifica dell'articolo 74 LAIn, il Consiglio federale sarebbe tenuto a emanare una decisione generale.

Divieto di organizzazioni sulla base di un'ordinanza o di una disposizione direttamente basata sulla Costituzione («diritto di necessità»)

Il Consiglio federale, fondandosi direttamente sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, può emanare ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. La validità di tali ordinanze dev'essere limitata nel tempo.

L'articolo 184 capoverso 3 Cost. presuppone gli interessi del Paese in politica estera, intendendo in particolare gli obiettivi di politica estera di cui all'articolo 54 capoverso 2 Cost. La disposizione conferisce al Consiglio federale un margine di manovra relativamente ampio. Per quanto concerne il divieto di organizzazioni, esso deve essere in grado di dimostrare che è necessario, proporzionato allo scopo e urgente per salvaguardare gli interessi del Paese. Inoltre, un'ordinanza o una decisione direttamente basata sulla Costituzione deve essere sussidiaria rispetto ad altre misure, in particolare quelle di legge. La durata di validità delle ordinanze concernenti la salvaguardia degli interessi del Paese deve essere inoltre limitata in modo adeguato; la durata di validità è al massimo di quattro anni (art. 7c cpv. 2 della legge del 21 marzo 1997¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

Divieto di organizzazioni sulla base di una specifica legge sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda»

Il Consiglio federale può presentare al Parlamento un disegno di legge federale specifica per Hamas. Rispetto a un adeguamento dell'articolo 74 LAIn, una legge specifica offre il vantaggio di non avere alcun effetto giuridico su altre organizzazioni e gruppi ma di interessare solo Hamas e le organizzazioni ad esso strettamente legate. Per quanto riguarda l'elaborazione della legge, sarebbe logico rifarsi alla legge che vieta «Al-Qaïda». Il nucleo di quest'ultima è costituito dalle disposizioni penali

⁹ Cfr. la motivazione scritta relativa alla proposta Eichenberger, Boll. Uff. [2015 N 417 seq.](#)

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 172.010

dell'articolo 2 che corrispondono alle disposizioni penali dell'articolo 74 capoverso 4 LAln.

Divieto di determinate organizzazioni sulla base di una legge specifica con riferimento all'articolo 260^{ter} CP in luogo di una specifica disposizione penale (avamprogetto proposto).

Se nella nuova legge si dovesse introdurre una disposizione penale indipendente, sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda», tale disposizione avrebbe in gran parte lo stesso campo di applicazione dell'attuale articolo 260^{ter} capoverso 1 CP. L'avamprogetto proposto dal Consiglio federale rinuncia quindi all'introduzione di una disposizione penale indipendente, limitandosi a prevedere che Hamas è vietato ed è considerato un'organizzazione terroristica ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP.

Il riferimento all'articolo 260^{ter} CP implica che la pena detentiva prevista può raggiungere un massimo di 10 anni e può essere estesa fino a 20 anni nei casi qualificati. La Confederazione è responsabile del perseguimento penale a condizione che il crimine sia stato commesso prevalentemente all'estero o in più Cantoni e che il centro dell'attività penalmente rilevante non possa essere localizzato in uno di essi (art. 24 cpv. 1 del Codice di procedura penale [CPP]¹²). Una legge sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda», invece, prevederebbe una pena detentiva fino a 5 anni e il perseguimento del crimine sottostarebbe alla giurisdizione federale.

Legge specifica con riferimento all'articolo 260^{ter} CP, senza però un divieto di organizzazioni formale e senza una disposizione penale specifica

Un'altra variante consisterebbe nel rinunciare sia alla disposizione penale specifica sia al divieto formale (art. 1 cpv. 1 dell'avamprogetto proposto). In questo modo, la legge di per sé non imporrebbe un divieto formale ma sancirebbe unicamente che le organizzazioni in questione sono considerate organizzazioni ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. Il risultato sarebbe lo stesso, perché la minaccia di partecipazione alle organizzazioni interessate, con la sanzione prevista dall'articolo 260^{ter} CP, avrebbe anche implicitamente il carattere di divieto. Questa variante avrebbe il vantaggio che la legge non dovrebbe fondarsi sulla competenza non scritta della Confederazione di salvaguardare la sicurezza interna ed esterna. In questa variante, la legge potrebbe basarsi unicamente sull'articolo 123 Cost. (n. 5.1).

1.5 Motivazione e valutazione della variante proposta

Nella seduta del 22 novembre 2023 il Consiglio federale ha deciso di elaborare una legge specifica che vieta Hamas (variante *divieto di organizzazioni sulla base di una legge specifica*). Ritiene che questa sia la variante più adatta per rispondere al brutale attacco senza precedenti da parte di Hamas del 7 ottobre 2023 e agli sviluppi successivi. Una legge specifica mette a disposizione delle autorità gli strumenti necessari per lottare contro le eventuali azioni di Hamas o le attività di sostegno a questa organizzazione in Svizzera¹³.

Il Consiglio federale non ritiene utile allo scopo la variante di un divieto di organizzazioni sulla base della LAln, con conseguente revisione delle condizioni di legge, poiché ne conseguirebbe, come effetto collaterale non voluto, un generale allentamento dei criteri per vietare altre organizzazioni che non hanno legami con Hamas. Visto che la ragione

¹² RS 312.0

¹³ [Comunicato stampa](#) del Consiglio federale del 22.11.2023

del divieto di organizzazioni è un evento specifico, ovvero gli attacchi terroristici del 7 ottobre 2023, la risposta appropriata è una legge anch'essa specifica.

Il Consiglio federale respinge anche un disciplinamento come diritto di necessità. In questo momento il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) non dispone di informazioni secondo cui Hamas avrebbe i mezzi operativi necessari per compiere attentati in Europa o in Svizzera. In Europa le sue reti si concentrano principalmente sui finanziamenti, che in Svizzera non sono mai stati formalmente accertati, e non includono capacità operative. Pertanto, il Consiglio federale non ritiene che sussistano motivi temporali e materiali sufficienti per invocare il diritto di necessità.

La questione che si pone è, infine, se della variante *divieto di organizzazioni sulla base di una legge specifica* occorra scegliere la sottovariante *sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda»*, la sottovariante *divieto di organizzazioni con riferimento all'articolo 260^{ter} CP* o la sottovariante *riferimento all'articolo 260^{ter} CP senza un divieto di organizzazioni formale*.

Entrambe le sottovarianti che fanno riferimento all'articolo 260^{ter} CP presentano diversi vantaggi rispetto alla sottovariante *sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda»*. Innanzitutto, non generano problemi di delimitazione o ambiguità tra una nuova disposizione penale speciale e l'articolo 260^{ter} CP. Ciò significa che i giudici e la prassi non devono rispondere alla domanda, non disciplinata in modo definitivo dal legislatore, quale disposizione penale vada applicata in quale caso. I campi di applicazione delle due disposizioni penali si sovrapporrebbero al punto da rendere difficile delineare un campo di applicazione autonomo per la disposizione penale della legge speciale.

Un'ulteriore argomentazione a favore del divieto di Hamas mediante legge speciale è il fatto che il legislatore può dare la certezza giuridica che Hamas è un'organizzazione terroristica, facilitando così il perseguimento penale di azioni che servono a sostenere Hamas, come già previsto dall'articolo 260^{ter} CP. L'obiettivo legislativo di agevolare l'assunzione di prove nella prassi viene raggiunto in modo ottimale definendo esplicitamente Hamas un'organizzazione terroristica ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP.

Inoltre, il riferimento all'articolo 260^{ter} CP è appropriato anche perché la legge che vieta «Al-Qaïda» e l'articolo 74 LAln sono stati emanati in un momento in cui l'articolo 260^{ter} CP non contemplava ancora esplicitamente le organizzazioni terroristiche. Dal 1° luglio 2021, tuttavia, questa disposizione si riferisce esplicitamente alle organizzazioni terroristiche. Ciò accentua le difficoltà di delimitazione precedentemente indicate tra l'articolo 260^{ter} CP e un'eventuale nuova disposizione penale, il che induce a non creare una nuova disposizione penale sul modello della legge che vieta «Al-Qaïda».

Nell'insieme, quindi, un divieto di organizzazioni sulla base di una legge specifica con riferimento all'articolo 260^{ter} CP consente di realizzare al meglio gli obiettivi legislativi perseguiti. Tra le due sottovarianti rimaste (*divieto di organizzazioni con riferimento all'articolo 260^{ter} CP* o *riferimento all'articolo 260^{ter} CP senza un divieto di organizzazioni formale*), il Consiglio federale ha optato per inserire nell'avamprogetto proposto un formale divieto di organizzazioni. Ne consegue che la legge deve rinviare, oltre alla competenza della Confederazione in materia di diritto penale, anche alla competenza non scritta della Confederazione per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna come fondamento costituzionale (n. 5.1), pur precisando il carattere di divieto della legge.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La classificazione politica di Hamas come organizzazione terroristica o rispettivamente il divieto di organizzazioni vengono effettuati in modo diverso dagli Stati in base al loro diritto nazionale.

Gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno vietato Hamas in modo esplicito. L'UE tiene elenchi di sanzioni (sanzioni finanziarie e restrizioni di viaggio) e un elenco di individui, gruppi ed entità classificati come terroristi, tra cui Hamas. L'elenco dell'UE è vincolante per i suoi Stati membri, che applicano le sanzioni in conformità con la propria giurisprudenza e con le proprie disposizioni penali. Le sanzioni dell'UE nei confronti di Hamas si limitano a sanzioni finanziarie.

Il Liechtenstein ha adottato le sanzioni dell'UE. La Germania ha inoltre annunciato che dal 2 novembre 2023 vieta le attività dell'organizzazione. L'Austria ha introdotto un divieto sui simboli.

Inoltre, il 19 gennaio 2024, l'UE ha adottato sanzioni contro chi sostiene, favorisce o rende possibili atti di violenza da parte di Hamas e dello Jihad islamico palestinese, istituendo a tal fine un nuovo regime sanzionatorio. L'elenco delle persone ed entità sanzionate comprende attualmente sei persone fisiche.

1.7 Esecuzione della legge

Per l'esecuzione della legge federale è possibile basarsi interamente sulle autorità di sicurezza federali e cantonali esistenti. Il perseguimento dei crimini ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP sottostà alla giurisdizione federale secondo l'articolo 24 capoverso 1 CPP se il caso è di carattere internazionale o intercantonale. I Cantoni sono responsabili di garantire la sicurezza e l'ordine pubblici.

2 Commento ai singoli articoli

Il disegno proposto si ispira a quattro testi giuridici esistenti: la legge che vieta «Al-Qaïda», l'articolo 74 LAln, la decisione generale del 19 ottobre 2022¹⁴ concernente il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate e l'articolo 260^{ter} CP. In questo modo si intende garantire la coerenza tra la legislazione sul divieto di organizzazioni e le sanzioni penali.

Art. 1 *Divieto*

Il capoverso 1 si ispira alla formulazione della decisione generale del 19 ottobre 2022 concernente il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate. Sono vietati Hamas, le organizzazioni che succedono ad Hamas o che operano sotto un nome di copertura nonché le organizzazioni e i gruppi che operano su mandato o in nome di Hamas. Questo elenco si riferisce sempre ad Hamas e alle sue ramificazioni, anche se queste organizzazioni e gruppi possono assumere forme diverse. In ogni caso, deve esservi un collegamento con le strutture di Hamas.

Il capoverso 2 definisce le organizzazioni e i gruppi associati ad Hamas. Si intendono le organizzazioni e i gruppi che, per quanto riguarda condotta, obiettivi o mezzi, corrispondono ad Hamas¹⁵ e che direttamente o indirettamente sostengono attività

¹⁴ FF [2022 2548](#)

¹⁵ Cfr. anche la formulazione della legge che vieta «Al-Qaïda» (testo di legge valido fino al 31.12.2018 (RU [2014 4565](#)); prorogato fino al 31.12.2022 (RU [2018 3345](#)); abrogato dall'1.12.2022 (RU [2022 602](#)).

terroristiche o di estremismo violento e che in questo modo minacciano concretamente la sicurezza interna o esterna¹⁶. Per qualificarsi come organizzazione o gruppo associato, non è sufficiente perseguire gli stessi obiettivi di Hamas. La necessaria vicinanza ad Hamas sussiste solo se Hamas e l'organizzazione associata hanno concordato un approccio comune.

Se fossero già note, le denominazioni delle organizzazioni associate potrebbero essere menzionate nella legge. Visto però che non è così e che la situazione può cambiare nel corso del tempo, è necessario prevedere la possibilità di indicare le organizzazioni associate anche successivamente. Si può trattare di organizzazioni e gruppi nuovi, oppure già esistenti ma che solo in un secondo momento stringono rapporti con Hamas. Ciò richiede una valutazione caso per caso. Il Consiglio federale è pertanto autorizzato a sottoporre le organizzazioni e i gruppi associati al divieto di organizzazioni, analogamente a quanto previsto dall'articolo 74 capoversi 1 e 3 LAln.

Il Consiglio federale concretizza il divieto emanando una decisione generale che indica i nomi delle organizzazioni e dei gruppi associati. Il potere discrezionale del Consiglio federale è limitato dal fatto che le organizzazioni e i gruppi devono avere uno stretto legame con Hamas e condividere gli stessi obiettivi illeciti. Il disegno di decisione generale viene pubblicato fissando un termine adeguato al fine di garantire il diritto di essere sentiti. La validità del divieto deve essere limitata nel tempo. La durata del divieto non può superare la durata di validità della legge secondo l'articolo 2.

Il capoverso 3 sancisce che le organizzazioni e i gruppi vietati sono considerati organizzazioni terroristiche secondo l'articolo 260^{ter} capoverso 1 lettera a numero 2 CP. Con il riferimento al CP e la rinuncia a una nuova disposizione penale di legge speciale si evitano le difficoltà di delimitazione¹⁷. La qualifica per legge delle organizzazioni e dei gruppi vietati come organizzazioni terroristiche agevola inoltre l'assunzione di prove nei procedimenti penali concernenti l'articolo 260^{ter} CP. A partire dal 1° luglio 2021 la disposizione penale esistente contro le organizzazioni criminali, introdotta negli anni Novanta principalmente per la lotta alle organizzazioni mafiose, è stata inasprita e adattata espressamente al perseguimento delle organizzazioni terroristiche (art. 260^{ter} CP). La disposizione penale prevede ora una pena detentiva fino a 10 anni. Per le persone che esercitano un'influenza decisiva in un'organizzazione terroristica, la pena detentiva è ora compresa tra un minimo di tre e un massimo di 20 anni.

È punito chiunque partecipi o sostenga un'organizzazione terroristica. Per sostegno si intende qualsiasi azione che possa aumentare il grado di pericolosità dell'organizzazione. Ciò può includere la fornitura di armi, il finanziamento, la gestione di valori patrimoniali e altro supporto logistico. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la messa a disposizione di siti Internet per favorire la propaganda di un'organizzazione terroristica¹⁸ o la gestione di forum su Internet in relazione con reti jihadiste vanno qualificati come atti di sostegno ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP¹⁹.

L'articolo 260^{ter} capoverso 2 CP prevede anche una deroga per i servizi umanitari. Soprattutto nei contesti in cui un'organizzazione esercita di fatto il potere dello Stato,

¹⁶ Cfr. anche la formulazione dell'art. 74 cpv. 1 LAln

¹⁷ V. sopra nel dettaglio il n. 1.5

¹⁸ Sentenza 6B_645/2007 del Tribunale federale del 2 maggio 2008 consid. 7.3.3.2.

¹⁹ Messaggio del 14 settembre 2018 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, FF [2018 5439](#), in particolare pag. 5479

la deroga per specifici servizi umanitari è importante perché può accadere che la fornitura di aiuti ai civili in difficoltà porti involontariamente e indirettamente al sostegno materiale dell'organizzazione. La deroga è ristretta a specifiche organizzazioni legalmente definite nel contesto delle attività umanitarie e unicamente al sostegno alle organizzazioni vietate; non riguarda invece mai la partecipazione all'organizzazione vietata²⁰.

Art. 2 *Referendum, entrata in vigore e durata di validità*

Capoverso 1: la legge non è dichiarata urgente. Di conseguenza sottostà a referendum facoltativo.

Capoverso 2: il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. Il decreto del Consiglio federale necessario a tal fine e l'entrata in vigore dovranno avvenire tempestivamente dopo la scadenza del termine di referendum inutilizzato o dopo che la votazione popolare sarà stata approvata.

Capoverso 3: il divieto di organizzazioni comporta conseguenze di vasta portata per le organizzazioni, i gruppi e gli individui interessati. Un limite temporale di cinque anni è quindi adeguato. Ciò corrisponde al termine massimo sancito dall'articolo 74 capoverso 3 LAln, applicato nel caso della decisione generale concernente il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate²¹. Se il divieto di organizzazioni previsto dalla LAln, ovvero un divieto che si fonda su una decisione delle Nazioni Unite, è soggetto a un limite temporale, allora anche la presente legge, che costituisce un divieto in assenza di una decisione delle Nazioni Unite, dovrebbe essere soggetta a un limite temporale. La presente legge federale può essere prorogata dal Parlamento mediante procedura legislativa ordinaria.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il divieto di Hamas e delle organizzazioni associate comporterà maggiori spese per le autorità di sicurezza e di perseguimento penale a causa di indagini preliminari di polizia, dei relativi procedimenti penali e del previsto aumento di comunicazioni degli intermediari finanziari. L'obiettivo è quello di assorbire queste spese aggiuntive internamente. L'eventuale fabbisogno di risorse e le modalità di finanziamento saranno chiarite nel contesto della preparazione del messaggio.

In qualità di autorità indipendente dall'Amministrazione federale, il Ministero pubblico della Confederazione è responsabile del proprio bilancio preventivo e della copertura del proprio fabbisogno di risorse. L'esperienza del Ministero pubblico della Confederazione in relazione all'applicazione della legge che vieta «Al-Qaïda» indica che l'attuazione della nuova legge federale comporterà un volume maggiore di casi. L'eventuale fabbisogno di risorse sarà stimato dopo la procedura di consultazione.

²⁰ Cfr. anche quanto argomentato nel messaggio del 14 settembre 2018 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, FF [2018 5439](#), in particolare pag. 5485 seg.

²¹ FF [2022 2548](#)

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Oltre alle autorità federali, occorre prevedere un maggiore fabbisogno di risorse anche presso i pubblici ministeri cantionali²², i pubblici ministeri minorili²³, i corpi di polizia cantionali e nell'ambito della gestione cantonale delle minacce. L'esperienza del Cantone di Zurigo, tra le altre, relativa all'attuazione della legge che vieta «Al-Qaïda» e al conseguente divieto di organizzazioni ai sensi dell'articolo 74 LAln, indica che molte delle infrazioni constatate riguardano attività di propaganda sulle reti sociali e la diffusione di materiale video vietato attraverso i relativi canali. Con l'introduzione del divieto di Hamas, è lecito attendersi reati analoghi ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP da parte dell'ambiente islamista propenso alla violenza. Anche i giovani radicalizzati sono spesso al centro delle indagini, motivo per cui è molto probabile che le autorità cantionali sopra menzionate avranno bisogno di maggiori risorse.

3.3 Ripercussioni sull'economia

Necessità e possibilità d'intervento dello Stato

L'attuazione del progetto rafforza l'impegno della Svizzera nella lotta al terrorismo fondamentalista islamico e nel promuovere il rispetto dei diritti umani e la convivenza pacifica tra i popoli. Inoltre, il progetto aumenta la sicurezza della Svizzera e rafforza la sua immagine per quanto concerne la volontà e la determinazione nella lotta permanente al terrorismo.

Conseguenze per i singoli gruppi della società

Le disposizioni proposte rafforzano la sicurezza interna ed esterna contribuendo quindi a proteggere la popolazione.

Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

Non si prevedono ripercussioni dirette sull'economia nel suo complesso. Un contesto sicuro e stabile dal punto di vista sociale migliora indirettamente le condizioni quadro economiche e rafforza quindi la piazza economica svizzera.

Aspetti pratici dell'esecuzione

Il perseguimento penale compete alla Confederazione e ai Cantoni secondo l'articolo 24 capoverso 1 CPP ed è quindi eseguito sulla base di strutture di sicurezza collaudate. Per l'esecuzione della legge non vi sono quindi modifiche nella ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

3.4 Ripercussioni sulla politica estera

Con il divieto si intende sanzionare le azioni terroristiche di Hamas contro la popolazione civile israeliana del 7 ottobre 2023. In questo modo la Svizzera contribuisce a far rispettare i diritti umani e alla convivenza pacifica tra i popoli. Inoltre, con questa legge la Svizzera dimostra la propria volontà di combattere efficacemente il terrorismo fondamentalista islamico. Questo giova all'immagine internazionale della Svizzera.

²² Cfr. delimitazione di cui all'art. 24 cpv. 1 CPP

²³ Sono responsabili anche del perseguimento penale e del giudizio dei minori nell'ambito degli atti terroristici.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto corrisponde alla strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo approvata dal Consiglio federale nel 2015²⁴. Il Consiglio federale ha adottato il 24 gennaio 2024 il messaggio sul programma di legislatura 2023–2027 il quale prevede, all’obiettivo 19, che la Svizzera previene i conflitti armati e combatte il terrorismo, l’estremismo violento e tutte le forme di criminalità in modo efficace e con gli strumenti adeguati. Il messaggio cita il divieto di Hamas e delle organizzazioni associate.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La legge federale si fonda sulle competenze della Confederazione in materia di diritto penale definite dall’articolo 123 capoverso 1 Cost. e sulla competenza non scritta della Confederazione di tutelare la sicurezza interna ed esterna (la cosiddetta competenza intrinseca della Confederazione). Secondo la nuova prassi, per queste competenze federali, che derivano dall’esistenza e dalla natura stessa della Confederazione e che non sono assegnate in maniera esplicita, si fa riferimento all’articolo 173 capoverso 2 Cost.

La legge federale riporta un riferimento all’articolo 260^{ter} CP e nessuna nuova disposizione penale del diritto penale accessorio (cfr. n. 1.5). In questo modo la legge federale precisa un concetto giuridico del diritto penale fondamentale («organizzazione criminale o terroristica»). Il legislatore federale può così basarsi sulla competenza federale in materia di diritto penale (art. 123 Cost.).

Tuttavia, oltre al riferimento all’articolo 260^{ter} CP, la legge contiene anche una specifica disposizione di divieto (art. 1 cpv. 1 dell’avamprogetto proposto), basata sulla competenza intrinseca della Confederazione di salvaguardare la sicurezza interna ed esterna. Il ricorso alla competenza intrinseca della Confederazione implica che le misure adottate siano necessarie per la protezione propria, dei suoi organi e delle sue istituzioni. In questo momento il SIC non dispone di informazioni secondo cui Hamas avrebbe i mezzi operativi occorrenti per compiere attentati in Europa o in Svizzera. I media vicini ad Hamas e i quadri di Hamas hanno tuttavia esortato, in occasione di precedenti crisi, a estendere le azioni contro obiettivi israeliani ed ebraici anche al di fuori dei territori palestinesi e di Israele. Il Consiglio federale ritiene necessario prevenire le potenziali conseguenze di un tale sviluppo per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera attraverso le misure qui proposte. Nella variante senza una specifica disposizione di divieto (n. 1.4 e 1.5), non occorrerebbe invocare la competenza intrinseca della Confederazione.

Il proposto divieto nei confronti di Hamas e delle organizzazioni associate può limitare diritti fondamentali, come il diritto di protezione della sfera privata (art. 13 Cost.), la libertà di espressione della propria opinione (art. 16 cpv. 2 Cost.) o la libertà di riunione (art. 22 Cost.). Occorre distinguere se un atto mira a promuovere gli obiettivi di Hamas (cosa che la legge vieta) o a sostenere la causa palestinese. Solo nel primo caso può avvenire una restrizione dei diritti fondamentali.

Secondo l’articolo 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale e devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e devono rispettare il principio di proporzionalità e l’essenza dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda la base legale necessaria per le gravi

²⁴ Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, FF [2015 6143](#)

ingerenze nei diritti fondamentali, i presupposti sono soddisfatti dall'emanazione di una legge federale formale.

Il divieto di Hamas e delle organizzazioni associate contribuisce a impedire crimini di guerra, crimini contro l'umanità, atrocità e altre attività terroristiche e violazioni del diritto internazionale e promuove così il rispetto dei diritti umani e la convivenza pacifica tra i popoli, rispondendo a un interesse pubblico. Oltre a queste finalità superiori, sono nell'interesse pubblico anche i singoli effetti del divieto di organizzazioni (v. nel dettaglio il n. 1.3):

- riduce la minaccia rappresentata da attività criminali sul territorio svizzero;
- riduce il rischio che Hamas e le organizzazioni associate utilizzino la Svizzera come rifugio;
- facilita e accelera l'emanazione di misure preventive di polizia;
- facilita il perseguimento penale, in quanto l'assunzione delle prove sarà di fatto più semplice a seconda della situazione iniziale;
- offre agli intermediari finanziari la certezza del diritto perché non dovranno più stabilire loro stessi se si tratta di organizzazioni terroristiche;
- MROS può scambiare informazioni sul finanziamento del terrorismo con le autorità partner all'estero, poiché il reato di cui all'articolo 260^{ter} CP è considerato un crimine.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il divieto di Hamas e delle organizzazioni associate è idoneo a prevenire atti violenti e di sostegno del genere summenzionato. È inoltre necessario perché solo un divieto può agevolare l'assunzione delle prove in caso di misure preventive e repressive e rafforza la certezza del diritto. Considerate le sofferenze provocate dal terrorismo, un divieto è senz'altro anche giustificato. L'essenza dei diritti fondamentali rimane inoltre preservata.

Il divieto proposto è costituzionale, in particolare se si considera la sua limitazione nel tempo e la prevista emanazione mediante procedura legislativa ordinaria; i principi dello Stato di diritto sono salvaguardati.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La normativa proposta è in linea con gli obblighi internazionali della Svizzera, in particolare con le garanzie in materia di diritti umani previste dalla CEDU e dal Patto II dell'ONU. Le pertinenti garanzie sono in gran parte congruenti con i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale; si rimanda pertanto a quanto illustrato al numero 5.1. L'essenza dei diritti fondamentali in questione nonché le garanzie inderogabili in materia di diritti umani sancite dalle clausole di necessità della Convenzione del 4 novembre 1950²⁵ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 15 CEDU) e del Patto internazionale del 16 dicembre 1966²⁶ relativo ai diritti civili e politici (art. 4 par. 2 Patto dell'ONU II) sono salvaguardate. Il rispetto del diritto umanitario internazionale è garantito dalla deroga umanitaria (art. 260^{ter} cpv. 2 CP).

5.3 Forma dell'atto

Tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Come nel caso in questione, contengono

²⁵ RS 0.101

²⁶ RS 0.103.2

norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze (art. 22 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento²⁷). Il disciplinamento proposto deve pertanto prendere la forma di legge federale.

5.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

Con la legge federale proposta si rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost): la Confederazione non assume nuovi compiti precedentemente svolti dai Cantoni.

²⁷ RS 171.10; legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale