



Legge federale che vieta Hamas e le organizzazioni associate

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Indice

1	Oggetto della consultazione	3
2	Panoramica generale	3
3	Osservazioni relative all'avamprogetto	3
3.1	Valutazione generale	3
3.2	Osservazioni generali	4
3.3	Organizzazioni e gruppi interessati dal divieto (art. 1 cpv. 1)	4
3.4	Organizzazioni e gruppi associati (art. 1 cpv. 2).....	5
3.5	Consultazione delle commissioni competenti in materia di politica di sicurezza (art. 1 cpv. 2)	6
3.6	Precisazione dell'attività di sostegno ai sensi dell'articolo 260 ^{ter} CP.....	6
3.7	Deroga alla punibilità – mantenimento degli aiuti umanitari e dei servizi diplomatici della Svizzera.....	6
3.8	Tutela della libertà d'espressione e di riunione	6
3.9	Norma penale specifica	7
3.10	Competenza in materia di perseguimento penale	7
3.11	Applicazione della legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (LEmb)	7
3.12	Violazione dei principi dello Stato di diritto	7
3.13	Durata di validità (art. 2 cpv. 3)	8
3.14	Fabbisogno di risorse	8
4	Consultazione	8
	Allegato	9

1 Oggetto della consultazione

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. Con il divieto si intende inoltre offrire la certezza del diritto agli intermediari finanziari e contribuire 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.

2 Panoramica generale

La procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge federale che vieta Hamas e le organizzazioni associate si è svolta dal 21 febbraio 2024 al 28 maggio 2024.

Nel complesso sono pervenute 64 risposte¹:

Cantoni	26
Partiti politici	7
Associazioni mantello nazionali dell'economia o dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna	1
Ministero pubblico della Confederazione e tribunali	4
Altre organizzazioni e ambienti interessati	23
Privati	3
Totale	64

Il presente rapporto fornisce una sintesi dei risultati della procedura di consultazione. Per le motivazioni dettagliate e le posizioni individuali dei partecipanti alla consultazione (di seguito: partecipanti) si rimanda alla versione originale dei pareri, accessibili al pubblico sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale².

3 Osservazioni relative all'avamprogetto

3.1 Valutazione generale

La maggior parte dei riscontri concernenti il nuovo avamprogetto di legge sono positivi. In particolare l'avamprogetto è sostenuto da tutti i **Cantoni** che hanno pronunciato un parere³, dalla **CDDGP** e dalla **CCPCS**. Anche tutti i **partiti politici** che hanno partecipato alla consultazione accolgono in modo sostanzialmente favorevole il divieto di Hamas. L'avamprogetto di legge è inoltre approvato dalla federazione **Freikirchen.ch**, da **ASI**, **FSCI**, **PLJS** e da un **privato**. Nel complesso emerge chiaramente l'opinione secondo cui il terrorismo non può essere tollerato in nessuna circostanza. I partecipanti apprezzano la determinazione e la rapidità con le quali si svolge la procedura legislativa ordinaria nonché la rinuncia ad applicare il diritto di necessità alla richiesta di vietare Hamas.

¹ V. l'elenco dei partecipanti nell'allegato. Sono state considerate anche le risposte fornite dai partecipanti che non hanno espresso alcun parere.

² www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2024 > DFGP.

³ I Cantoni di Neuchâtel e Soletta hanno rinunciato a esprimersi.

Si sono dichiarati contrari all'avamprogetto nella sua forma attuale le **ONG** e **GDS**. Le ONG temono che la nuova legge renda punibile la loro attività attuale, impedendone così lo svolgimento. GDS e **dirittifondamentali.ch** ritengono che con la legge proposta non siano tutelati i principi dello Stato di diritto. GDS, **dirittifondamentali.ch** e FSP sostengono che gli atti di violenza perpetrati da Hamas contro la popolazione civile sono perseguibili penalmente già in virtù della legislazione attuale e che la legge proposta è pertanto inutile.

CCC Genève, ASP e due privati respingono in modo categorico l'avamprogetto di legge, non considerandolo giustificato nel contesto storico. Inoltre affermano che Hamas sia innanzitutto un movimento politico e non un'organizzazione terroristica.

I Cantoni di Neuchâtel e Soletta, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, l'Unione svizzera degli imprenditori e l'Associazione svizzera dei magistrati hanno fornito una risposta, senza tuttavia esprimere un parere.

Le critiche e le osservazioni concernenti aspetti specifici formulate da alcuni partecipanti sono illustrate più in dettaglio nei punti seguenti.

3.2 Osservazioni generali

I Verdi, PS e Appel de Genève sottolineano che la procedura seguita dal Consiglio federale di creare una legge specifica che vieta Hamas e le organizzazioni associate non rappresenta alcun pregiudizio e che in futuro, per vietare organizzazioni, dovrebbe essere applicata la procedura prevista dall'articolo 74 della legge federale del 25 settembre 2015⁴ sulle attività informative (LAI_n). **GDS** e **dirittifondamentali.ch** respingono la nuova legge, perché regolerebbe un caso singolo e non una fattispecie generale.

Il **Ministero pubblico della Confederazione** accoglie il divieto, ma propone di strutturarlo sul modello della precedente legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate. Infatti, questa legge ha dimostrato la sua efficacia nella prassi penale ed è ormai disponibile una considerevole giurisprudenza per la sua applicazione.

La **CCPCS** è favorevole a vietare Hamas, ma dubita che l'attuazione quale legge autonoma e sottoposta a referendum sia la variante più adeguata. Per la CCPCS un divieto di organizzazioni ai sensi dell'articolo 74 LAI_n sarebbe più appropriato per poter agire in modo rapido ed efficace. Si renderebbe quindi necessaria una revisione dell'articolo 74 LAI_n. Nello specifico andrebbe abrogata, senza essere sostituita, la condizione prevista dall'articolo 74 capoverso 2 secondo cui il divieto si deve fondare su una decisione delle Nazioni Unite che sancisce un divieto o sanzioni nei confronti dell'organizzazione o del gruppo.

3.3 Organizzazioni e gruppi interessati dal divieto (art. 1 cpv. 1)

In aggiunta al divieto di Hamas, i Cantoni di **Nidvaldo** e **Vallese** si dicono favorevoli a un divieto generale di Hezbollah e di tutti i suoi gruppi affiliati, classificando anch'essi come organizzazioni terroristiche secondo l'articolo 260^{ter} del Codice penale (CP)⁵. Per il Cantone di Nidvaldo un tale divieto è necessario in quanto Hezbollah persegue obiettivi molto simili a quelli di Hamas. Un **privato** auspica un divieto che comprenda numerose organizzazioni e gruppi.

L'**UDC** chiede l'estensione del campo di applicazione della legge alla totalità delle organizzazioni e dei gruppi i cui obiettivi e mezzi sono identici a quelli di Hamas. Di conseguenza, nell'articolo 1 capoverso 1 dell'avamprogetto occorrerebbe aggiungere una lettera c che preveda

⁴ RS 121

⁵ RS 311.0

l'applicazione della legge anche a organizzazioni e gruppi che, per quanto riguarda condotta, obiettivi e mezzi, corrispondono a quelli di Hamas.

Il **Ministero pubblico della Confederazione** propone di vietare espressamente nell'articolo 1 capoverso 1 anche le organizzazioni che propagano, sostengono o favoriscono in altro modo attività terroristiche o di estremismo violento facendo riferimento ad Hamas, anziché di conferire al Consiglio federale la competenza di vietare organizzazioni e gruppi come nella decisione generale concernente il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» e delle organizzazioni associate.

La **CCPCS** fa notare che è estremamente difficile operare una distinzione tra un'organizzazione o un gruppo associato ad Hamas e un'organizzazione o un gruppo che opera su mandato o in nome di Hamas e che questa difficoltà porrebbe le autorità di polizia di fronte a un problema di delimitazione. Di conseguenza, occorrerebbe vietare anche le organizzazioni e i gruppi associati direttamente nell'articolo 1 capoverso 1 al fine di creare una disposizione possibilmente chiara e semplice.

dirittifondamenti.ch chiede di distinguere tra le attività terroristiche di Hamas e le sue altre attività, considerato che nella Striscia di Gaza Hamas costituisce in particolare l'amministrazione statale, organizza progetti per la popolazione civile e persegue un progetto di formazione dello Stato. Per ragioni di certezza del diritto, **Alliance Sud**, **Amnesty International**, il **Forum per i diritti umani** e **Frieda** chiedono che le organizzazioni vietate siano definite in modo più preciso nel rapporto esplicativo. Le ONG temono che lo Stato, con una legge anti-terrorismo, possa limitare in modo abusivo le attività delle organizzazioni della società civile che si impegnano per la tutela dei diritti umani, prestano aiuti umanitari oppure sono attive nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. **ACES** e **ODAGE** richiedono che siano apportate precisazioni direttamente nel testo di legge.

GDS e **dirittifondamenti.ch** sostengono che la definizione delle organizzazioni che succedono ad Hamas o che operano sotto un nome di copertura nonché delle organizzazioni e dei gruppi che operano su mandato o in nome di Hamas non è sufficientemente precisa. Chiedono di cancellare l'articolo 1 capoverso 1 lettera b.

3.4 Organizzazioni e gruppi associati (art. 1 cpv. 2)

Per il Cantone di **Basilea Città** e la **CCPCS** la definizione delle responsabilità, delle procedure e delle competenze necessarie per verificare se un'organizzazione è associata ad Hamas non è sufficientemente chiara.

Il Cantone di **Berna** chiede di eliminare la formulazione potestativa affinché il Consiglio federale vieti le organizzazioni e i gruppi associati ad Hamas senza potere discrezionale.

Per ragioni di certezza del diritto, **Alliance Sud**, **Amnesty International**, il **Forum per i diritti umani** e **Frieda** chiedono che le organizzazioni vietate siano definite in modo più preciso nel rapporto esplicativo. Le ONG temono che lo Stato, con una legge anti-terrorismo, possa limitare in modo abusivo le attività delle organizzazioni della società civile che si impegnano per la tutela dei diritti umani, prestano aiuti umanitari oppure sono attive nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. **ACES**, **ODAGE** e **swisspeace** richiedono che siano apportate precisazioni direttamente nel testo di legge.

I Verdi, **GDS** e **dirittifondamenti.ch** sono favorevoli alla cancellazione dell'articolo 1 capoverso 2 dell'avamprogetto, poiché conferisce un potere eccessivo al Consiglio federale. Ritenono infatti che il Consiglio federale disponga della piena libertà di criminalizzare in modo importante molte organizzazioni legittime. A ciò si aggiunge il fatto che le decisioni del Consiglio federale non sottostanno ad alcuna approvazione parlamentare e ad alcun controllo giudiziario.

3.5 Consultazione delle commissioni competenti in materia di politica di sicurezza (art. 1 cpv. 2)

PS, PEV, Amnesty International, Freikirchen.ch e **ODAGE** chiedono di consultare le commissioni parlamentari competenti qualora vengano vietati organizzazioni e gruppi associati ad Hamas. Il **PS** precisa che il Consiglio federale dovrebbe poter vietare organizzazioni associate ad Hamas soltanto dopo aver consultato le Commissioni della politica estera e le Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** chiedono che la decisione di imporre il divieto sia presa soltanto dopo aver consultato il Parlamento e che venga previsto un controllo giudiziario.

3.6 Precisazione dell'attività di sostegno ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP

I Verdi temono che la legge proposta eserciterà un effetto dissuasivo sugli aiuti umanitari destinati alla popolazione civile. Invitano pertanto il Consiglio federale a esplicitare nel suo messaggio che il divieto si riferisce a persone fisiche o giuridiche che hanno *deliberatamente* commesso o facilitato un atto terroristico oppure che vi hanno partecipato.

Per un'attuazione chiara della legge, la **CCPCS** auspica che il messaggio specifichi nel modo più concreto possibile la definizione di possibili attività di partecipazione e sostegno.

3.7 Deroga alla punibilità – mantenimento degli aiuti umanitari e dei servizi diplomatici della Svizzera

Il **PLR** apprezza che la legge continui a consentire interazioni diplomatiche con Hamas, se queste non rafforzano le sue attività dannose, e che preveda la clausola di eccezione per servizi umanitari fondamentali.

Il Cantone di **Ginevra, Appel de Genève** e **DCAF / GCSP** temono che gli attori statali e non statali con sede nella Ginevra internazionale vengano limitati nello svolgimento della loro attività perché non vogliono correre il rischio di essere perseguiti penalmente. Ritengono che la legge potrebbe compromettere l'attrattiva di Ginevra quale luogo per incontri altamente strategici. Ginevra deve poter continuare a ospitare dialoghi per l'impegno sociale e colloqui di pace con le parti palestinesi.

PS, I Verdi e **PEV** chiedono che la Svizzera prosegua i suoi servizi umanitari e la politica di pace imparziale. I servizi umanitari e diplomatici della Svizzera devono poter continuare a essere erogati anche con il divieto di Hamas, con il quale il nostro Paese deve poter continuare ad avere contatti in caso di necessità. In questo contesto, il **PS** richiede un nuovo articolo 2 in base al quale i rappresentanti della Svizzera, delle organizzazioni internazionali e delle organizzazioni umanitarie imparziali siano autorizzati a proseguire gli sforzi profusi sul piano della politica di pace nel conflitto in Medio Oriente e a entrare in contatto e negoziare con tutte le parti in conflitto e tutti gli attori coinvolti. **I Verdi, Alliance Sud, DCAF / GCSP, il Forum per i diritti umani, Frieda, ACES** e **swisspeace** chiedono di aggiungere un capoverso all'articolo 1 secondo cui il divieto non si applica espressamente alla Confederazione, a organizzazioni multilaterali od organizzazioni non governative che operano nell'interesse della promozione della pace, dell'attuazione del diritto umanitario, della cooperazione allo sviluppo, dei diritti umanitari e della sicurezza interna ed esterna della Svizzera. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** chiedono che gli aiuti umanitari possano essere forniti e garantiti in larga misura e che la popolazione nella Striscia di Gaza non venga criminalizzata per attività quotidiane normali.

3.8 Tutela della libertà d'espressione e di riunione

I Verdi, GDS, Amnesty International, dirittifondamentali.ch e **solidaritéS** rilevano che il divieto di Hamas, in questa forma, cela il rischio che vengano criminalizzati la partecipazione e il

sostegno di persone che in Svizzera si impegnano a favore dei diritti della popolazione palestinese e contro la violenza messa in atto dall'esercito israeliano, rendendo de facto eccessivamente difficoltoso l'esercizio dei diritti fondamentali. Qualsiasi restrizione del diritto alla libertà d'espressione e di riunione pacifica dovrebbe avere quale solo e unico scopo la protezione della sicurezza nazionale, essere necessaria a tale scopo e proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito. Il Consiglio federale dovrebbe specificare questi elementi in modo esplicito nel suo messaggio per delimitare il campo d'applicazione della legge.

CCC Genève e Groupe santé Genève criticano il fatto che l'avamprogetto di legge limiti i diritti fondamentali in modo illecito.

3.9 Norma penale specifica

Per il **Ministero pubblico della Confederazione** sarebbe preferibile creare una fattispecie penale in virtù di una legge speciale sul modello dell'articolo 2 della vecchia legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate piuttosto che rimandare all'articolo 260^{ter} CP. Poiché l'interpretazione o l'applicazione definitiva della norma penale dell'articolo 260^{ter} CP è riservata al potere giudiziario, nella prassi potrebbe succedere che un tribunale, nonostante il rinvio nella legge specifica, rifiuti di considerare adempiuti gli elementi costitutivi dell'articolo 260^{ter} CP, creando una situazione di incertezza del diritto.

3.10 Competenza in materia di perseguimento penale

I Cantoni di **Basilea Campagna** e **San Gallo**, il **Ministero pubblico della Confederazione** e la **CCPCS** chiedono che il perseguimento e il giudizio di azioni di partecipazione e sostegno a favore di Hamas e delle organizzazioni e dei gruppi associati siano sottoposti alla giurisdizione federale, in quanto il Ministero pubblico della Confederazione dispone già di ampie conoscenze nell'ambito delle indagini su azioni di sostegno a favore di organizzazioni terroristiche. Questo consentirebbe di creare rapporti chiari e semplificare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Il Cantone di **Zurigo** è favorevole all'attuale competenza delle autorità cantonali come disciplinato dall'articolo 24 del Codice di procedura penale (CPP)⁶, quando una parte significativa degli atti perseguiti è stata commessa in un Cantone.

3.11 Applicazione della legge del 22 marzo 2002⁷ sugli embarghi (LEmb)

I **Verdi** chiedono di emanare sanzioni nei confronti di Hamas e dei suoi membri attraverso la LEmb. Ritengono infatti che un divieto non sia la sola possibilità per predisporre misure contro questa organizzazione.

3.12 Violazione dei principi dello Stato di diritto

Secondo **GDS** e **dirittifondamentali.ch** l'avamprogetto di legge viola i principi fondamentali dello Stato di diritto e stabilisce una presunzione legale inconfutabile secondo cui Hamas è un'organizzazione vietata ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. In questo modo il divieto non può essere verificato, come invece possibile per i divieti di organizzazioni sulla base dell'articolo 74 LAIn. Inoltre, spetta ai giudici stabilire se, nel singolo caso, sono stati adempiuti gli elementi costitutivi. L'avamprogetto di legge viola quindi anche il principio della separazione dei poteri.

⁶ RS 312.0

⁷ RS 946.231

Il **Ministero pubblico della Confederazione** esprime riserve in merito alla concezione del divieto e teme che l'applicazione della legge possa generare un conflitto a livello di separazione dei poteri, visto che l'interpretazione o l'applicazione definitiva della norma penale (art. 260^{ter} CP) spetta al potere giudiziario. Ritiene pertanto che un divieto con una disposizione penale specifica sia uno strumento più idoneo.

3.13 Durata di validità (art. 2 cpv. 3)

L'avamprogetto di legge prevede una durata di validità del divieto di cinque anni, con la possibilità per il Parlamento di prorogare il divieto ricorrendo alla procedura legislativa ordinaria. L'**ASI** e un **privato** sono contrari alla delimitazione della validità. L'**ASI** ritiene opportuno definire una durata di validità soltanto se ci si attende uno scioglimento di Hamas e delle organizzazioni associate nel prossimo futuro oppure un radicale cambiamento dei loro obiettivi e mezzi. Due eventualità che secondo l'**ASI** sono improbabili.

3.14 Fabbisogno di risorse

I Cantoni di **Glarona, Nidvaldo, Obvaldo, Ticino** e la **CCPCS** rilevano che il divieto genererà per le autorità di perseguimento penale cantonali un carico di lavoro supplementare, tuttora non quantificabile. Il Cantone di **Ginevra** si interroga su una partecipazione finanziaria della Confederazione al perseguimento penale dei Cantoni.

Il **Tribunale amministrativo federale** fa presente che l'entrata in vigore della legge federale nella sua forma proposta potrebbe causare un aumento del numero di ricorsi in entrata.

4 Consultazione

Conformemente all'articolo 9 della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione sono accessibili al pubblico la documentazione e, una volta scaduto il termine per rispondere, i pareri espressi dai partecipanti nonché il rapporto sui risultati della consultazione, dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto. Questi documenti sono disponibili in forma elettronica sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale⁹.

⁸ RS 172.061

⁹ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2024 > DFGP > 2024/12

Elenco dei partecipanti

1. Parere

1.1 Cantoni

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GL	Glarona
GR	Grigioni
JU	Giura
LU	Lucerna
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SZ	Svitto
TG	Turgovia
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

1.2. Partiti politici

Alleanza del Centro	Alleanza del Centro
I Verdi	I VERDI svizzera
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	PLR. I Liberali Radicali
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro
UDF	Unione Democratica Federale

1.3. Ministero pubblico della Confederazione

MPC	Ministero pubblico della Confederazione
------------	---

1.4. Organizzazioni interessate e privati

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
Alliance Sud	Alliance Sud
Amnesty International	Amnesty International
Appel de Genève	Appel de Genève Geneva Call
ASI	Associazione Svizzera-Israele
ASP	Associazione Svizzera-Palestina
CCC Genève	Commission Contributive Citoyenne Genève
CCPCS	Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
DCAF / GCSP	DCAF: Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité GCSP: Geneva Centre for Security Policy
dirittifondamentali.ch	drittifondamentali.ch
Forum per i diritti umani	Forum per i diritti umani in Israele e Palestina
Freikirchen.ch	Federazione evangelica delle Chiese e Comunità libere in Svizzera
Frieda	Frieda – l'organizzazione femminista per la pace
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
FSP	Federazione Svizzera-Palestina
GDS	Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Groupe santé Genève	Groupe santé Genève
ODAGE	Ordre des avocats de Genève
PLJS	Piattaforma degli ebrei liberali della Svizzera
Privati	Werner Baumgartner Marcel Leutenegger Jean-Pierre Egger
solidaritéS	Movimento anticapitalista, femminista ed ecologista
swisspeace	Fondazione svizzera per la pace

2. Rinuncia a un parere

ASM	Associazione svizzera dei magistrati
NE	Neuchâtel
SO	Soletta
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TPF	Tribunale penale federale
USI	Unione svizzera degli imprenditori