



Berna, 4 giugno 2021

Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 19.3942
Rechsteiner Paul del 21 giugno 2019

Sintesi

Con il presente rapporto, il Consiglio federale adempie il postulato del consigliere agli Stati Paul Rechsteiner 19.3942 «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» del 21 giugno 2019, che chiede un rapporto che analizzi la definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA e ne illustri l'utilità per il lavoro di sensibilizzazione, consulenza e intervento, ricerca e giustizia. Il Consiglio federale aveva raccomandato di accogliere il postulato e spiegato che il rapporto offriva anche l'opportunità di analizzare la politica praticata in Svizzera contro l'antisemitismo e raccomandare, se del caso, misure più incisive.

Il rapporto del Consiglio federale riassume i risultati di due studi: un'analisi giuridica della definizione operativa dell'IHRA e una valutazione delle misure adottate contro l'antisemitismo a livello federale, cantonale e comunale.

Nella prima parte ripercorre la genesi della definizione operativa e descrive in che termini altri Stati e organizzazioni internazionali l'hanno adottata e la utilizzano. Ne analizza quindi i singoli elementi per concretizzarli, chiarire dubbi e identificare lacune. Nelle conclusioni il Consiglio federale riconosce il valore e la rilevanza pratica della definizione operativa giuridicamente non vincolante dell'IHRA per l'identificazione di episodi antisemiti. Il Collegio governativo ritiene in particolare che possa fungere da base per la formulazione di definizioni specifiche destinate a singoli campi e scopi d'applicazione, che vanno tuttavia subordinate alle riserve necessarie per la protezione della libertà d'espressione. La conferma esplicita di un testo internazionale non vincolante da parte delle autorità svizzere non è invece usuale e non è prevista dal Legislatore.

Nella seconda parte il rapporto analizza le misure nazionali e internazionali contro l'antisemitismo ed esprime il suo apprezzamento per l'ampiezza e la differenziazione dell'impegno. L'analisi propone una stima della portata dell'antisemitismo, dell'accettazione degli ebrei in Svizzera e delle minacce cui sono esposti, offre un quadro sommario ma rappresentativo delle misure federali, cantonali e comunali e si conclude con una serie di raccomandazioni per un impegno più completo e coerente contro il razzismo e l'antisemitismo in Svizzera. In concreto, migliorando il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali si potrebbero chiarire i ruoli, i compiti e le responsabilità degli attori della lotta al razzismo e all'antisemitismo, rafforzare il dialogo e promuovere una pianificazione strategica comune. A livello federale queste proposte saranno attuate, nel quadro delle rispettive competenze, dal Servizio per la lotta al razzismo e dalla Commissione federale contro il razzismo. Nel quadro dei loro compiti di coordinamento i due organi contribuiranno maggiormente a che potenziali sinergie possano essere sfruttate a livello nazionale nella prospettiva di una strategia comune contro il razzismo e l'antisemitismo.

Indice

1	Contesto	4
1.1	Mandato politico	4
1.2	Testo del postulato 19.3942 «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» del 21 giugno 2019	4
1.3	Testo della definizione operativa di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance	5
1.4	Genesi del rapporto	6
2	Principali risultati dell'analisi giuridica della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA.....	7
2.1	Contesto dell'adozione della definizione operativa	7
2.2	Adozione e uso della definizione operativa da parte di altri Stati e organizzazioni internazionali	8
2.3	Analisi della definizione operativa	10
2.4	Considerazioni dal punto di vista dei diritti fondamentali e dei diritti umani.....	11
2.5	Ripercussioni della definizione operativa su alcuni campi giuridici.....	12
2.6	Conclusioni.....	15
3	Politica e misure contro l'antisemitismo in Svizzera.....	15
3.1	Politica della Svizzera contro l'antisemitismo a livello internazionale	16
3.2	Situazione in Svizzera	16
3.3	Misure contro l'antisemitismo	18
3.4	Rapporto tra Stato e comunità religiose e dialogo interreligioso.....	19
3.5	Valutazione delle attuali misure contro l'antisemitismo.....	20
3.6	Valutazione dell'uso della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA	21
4	Raccomandazioni	22
	Elenco delle abbreviazioni.....	24
	Allegato 1	26
	Intervento del consigliere agli Stati Paul Rechsteiner del 12.09.2019.....	26
	Intervento e proposta del consigliere federale Alain Berset del 12.09.2019.....	27
	Allegato 2	29
	Servizio per la lotta al razzismo: definizione di antisemitismo / ostilità antiebraica	29
	Allegato 3	30
	Schema del monitoraggio del razzismo e dell'antisemitismo in Svizzera	30

1 Contesto

1.1 Mandato politico

Il 21 giugno 2019 il consigliere agli Stati Paul Rechsteiner ha depositato il postulato 19.3942 intitolato «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)», nel quale incarica il Consiglio federale di elaborare un rapporto che analizzi la definizione operativa e ne illustri l'utilità per il lavoro di sensibilizzazione, consulenza e intervento, ricerca e giustizia. L'autore rileva che la definizione operativa è già stata adottata da numerosi Paesi europei.

Il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere il postulato e, nel suo intervento dinanzi al Consiglio degli Stati del 12 settembre 2019 (cfr. allegato), il consigliere federale Alain Berset ha sottolineato che, oltre a valutare la definizione operativa dell'IHRA, il rapporto avrebbe offerto la possibilità di valutare la politica nei confronti dell'antisemitismo in Svizzera e, se del caso, proporre modifiche e ulteriori misure. Lo stesso giorno il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato.

Il presente rapporto, elaborato in adempimento del mandato assegnato dal Parlamento, valuta le implicazioni giuridiche della definizione operativa e analizza le misure di lotta all'antisemitismo in Svizzera a livello federale, cantonale e comunale.

Per il presente rapporto sono stati commissionati due lavori di ricerca: 1) un'analisi giuridica della definizione operativa dell'IHRA e 2) una valutazione delle misure di lotta all'antisemitismo adottate dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni¹. Nell'ultimo capitolo sono formulate raccomandazioni.

1.2 Testo del postulato 19.3942 «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» del 21 giugno 2019

Il Consiglio federale è incaricato di illustrare in un rapporto l'opportunità di utilizzare la definizione dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) nella politica interna ed estera della Confederazione.

Il rapporto deve:

- 1. valutare le implicazioni dell'utilizzo della definizione dal punto di vista giuridico e nella politica interna ed estera;*
- 2. spiegare come la definizione possa servire al lavoro di sensibilizzazione, prevenzione, consulenza e intervento a livello federale, cantonale e comunale;*
- 3. spiegare come venga utilizzata per la raccolta mirata di dati relativi a casi concreti e quale utilità possa avere per il lavoro di ricerca;*
- 4. precisare fino a che punto è o può essere utilizzata dai giudici.*

¹ Gli studi sono disponibili in tedesco, francese e italiano sul sito Internet del SLR (www.frb.admin.ch), in inglese è disponibile una versione abbreviata dell'analisi giuridica della definizione operativa.

Motivazione

Nel 2016 l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), di cui la Svizzera è membro e che ha presieduto nel 2017, ha adottato una definizione di antisemitismo nel frattempo ripresa da numerosi Paesi europei, tra cui Gran Bretagna, Austria, Romania Bulgaria, Repubblica Ceca, Lituania e Macedonia. Il Parlamento europeo ha invitato i suoi Stati membri a recepirlo. Se anche la Svizzera decidesse di farlo sarebbe un segnale importante.

1.3 Testo della definizione operativa di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance²

[Definizione di base]

L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti. Le manifestazioni retoriche e fisiche di antisemitismo sono dirette verso le persone ebraiche o non ebraiche e/o la loro proprietà, le istituzioni delle comunità ebraiche e i loro luoghi di culto.

[Testo esplicativo]

Per orientare l'operato dell'IHRA, i seguenti esempi possono essere illustrativi:

Le manifestazioni possono comprendere attacchi contro lo Stato di Israele, concepito come collettività ebraica. Tuttavia, le critiche mosse a Israele, simili a quelle nei confronti di qualsiasi altro paese, non possono essere considerate antisemitismo. L'antisemitismo di frequente accusa gli ebrei di cospirare ai danni dell'umanità ed è spesso utilizzato per accusare gli ebrei del fatto che «le cose vanno male». Esso è espresso in termini di discorso, pubblicazioni, forma visiva e azioni, e utilizza stereotipi sinistri e tratti negativi del carattere.

[Esempi]

I seguenti sono esempi contemporanei di antisemitismo nella vita pubblica, nei media, nelle scuole, sul luogo di lavoro e nella sfera religiosa, tenendo conto del contesto generale:

[1] incitare e contribuire all'uccisione di ebrei o a danni a loro scapito, o a giustificarli, nel nome di un'ideologia radicale o di una visione estremista della religione;

[2] avanzare accuse false, disumanizzanti, perverse o stereotipate sugli ebrei, in quanto tali, o sul potere degli ebrei come collettività, ad esempio, ma non esclusivamente, il mito di una cospirazione mondiale ebraica o degli ebrei che controllano i media, l'economia, il governo o altre istituzioni sociali;

[3] accusare gli ebrei di essere responsabili di comportamenti scorretti, effettivi o immaginari, commessi da una sola persona o da un gruppo ebraico, o addirittura di atti commessi da non ebrei;

[4] negare il fatto, l'ambito, i meccanismi (ad esempio le camere di gas) o l'intenzionalità del genocidio degli ebrei perpetrato dalla Germania nazionalsocialista e dai suoi sostenitori e complici durante la Seconda guerra mondiale (l'Olocausto);

² www.holocaustremembrance.com > Resources > Working Definitions > Working Definition of Antisemitism

[5] *accusare gli ebrei come popolo, o Israele come Stato, di aver inventato o esagerato le dimensioni dell'Olocausto;*

[6] *accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele, o alle presunte priorità degli ebrei in tutto il mondo, che agli interessi dei propri Paesi;*

[7] *negare al popolo ebreo il diritto all'autodeterminazione, ad esempio, sostenendo che l'esistenza di uno Stato di Israele è un atteggiamento razzista;*

[8] *applicare una doppia misura, imponendo a Israele un comportamento non previsto o non richiesto a qualsiasi altro Paese democratico;*

[9] *usare simboli e immagini associati con l'antisemitismo classico (ad es. gli ebrei uccisori di Gesù o praticanti rituali cruenti) per caratterizzare Israele o gli israeliani;*

[10] *paragonare la politica odierna di Israele a quella dei nazisti;*

[11] *ritenere gli ebrei collettivamente responsabili delle azioni dello Stato di Israele.*

[Dichiarazioni]

Gli atti di antisemitismo sono considerati reati quando sono definiti tali dalla legge (ad esempio il rifiuto dell'Olocausto o la distribuzione di materiale antisemita in alcuni Paesi).

Gli atti criminali sono considerati antisemiti quando gli obiettivi degli attacchi, siano essi persone o proprietà, quali edifici, scuole, luoghi di culto e cimiteri, sono scelti perché sono ebrei, o proprietà di ebrei, o sono percepiti come tali, o connessi con gli ebrei.

La discriminazione antisemita è il rifiuto di offrire agli ebrei opportunità o servizi a disposizione degli altri, cosa che è illegale in molti Paesi.

1.4 Genesi del rapporto

L'elaborazione del rapporto del Consiglio federale è stata affidata al Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Per accompagnare i lavori, il SLR ha istituito un gruppo di lavoro, formato da rappresentanti del Dipartimento federale dell'interno (DFI) (Segreteria generale [SG-DFI], SLR), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) (SG-DFAE, Divisione Pace e diritti umani [DPDU], Direzione del diritto internazionale pubblico [DDIP]) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) (Ufficio federale di giustizia [UFG]), e consultato un rappresentante della Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) e un'esperta scientifica.

Per analizzare scientificamente le due tematiche sono stati attribuiti due mandati esterni:

- un'analisi giuridica della definizione di lavoro dell'IHRA al fine di disporre di basi oggettive per la complessa discussione politica sugli elementi che contraddistinguono l'antisemitismo quale forma specifica di razzismo;
- una valutazione delle misure adottate dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni contro l'antisemitismo e le minacce rivolte alle minoranze ebraiche in Svizzera con proposte di modifiche e ulteriori misure.

Il presente rapporto riassume i risultati principali dei due studi, tenendo conto dei riscontri dei membri del gruppo di lavoro. In singoli punti si rimanda a sviluppi o documenti successivi alla consegna degli studi.

2 Principali risultati dell'analisi giuridica della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA

Di seguito sono illustrati i principali risultati dell'analisi giuridica della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA.

2.1 Contesto dell'adozione della definizione operativa

IHRA

Scopo dell'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) è promuovere, sviluppare e sostenere l'educazione, la memoria e la ricerca sull'Olocausto e il genocidio dei Sinti e dei Rom. L'IHRA è stata fondata nel 1998 dall'allora primo ministro svedese Göran Persson quale *Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale sull'educazione, il ricordo e la ricerca sull'Olocausto (Task Force for international Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research, ITF)* e conta oggi 38 Stati membri. Nel 2013 l'organizzazione ha cambiato nome in IHRA. Siccome l'adesione all'organizzazione è riservata agli Stati, per la sua struttura l'IHRA è un'organizzazione costituita con un accordo internazionale. La Svizzera è membro dell'ITF/IHRA dal 2004³.

Genesi della definizione operativa dell'IHRA

In occasione dell'Assemblea plenaria tenutasi a Bucarest nel 2016, gli Stati membri dell'IHRA, compresa la Svizzera, hanno adottato la definizione operativa, fatto salvo il suo carattere non vincolante.

La definizione operativa dell'IHRA è formata dai seguenti elementi: [definizione di base], [testo esplicativo], [esempi], [dichiarazioni] (cfr. cap. 2.3). In merito all'oggetto esatto dell'adozione, i pareri divergono. Alcuni ritengono che la decisione di adozione si riferisca solo alla [definizione di base], mentre altri sono dell'opinione che comprenda anche gli altri elementi, in particolare gli [esempi]. Nelle loro prese di posizione, i singoli Stati non attribuiscono la stessa valenza ai diversi elementi (maggiori informazioni al cap. 2.2).

La definizione operativa nel contesto del dibattito sul concetto di antisemitismo

La definizione operativa dell'IHRA si distingue da altre definizioni di antisemitismo per due caratteristiche. In primo luogo, non è imperniata sul movente dell'autore, ossia sul suo odio o meno nei confronti degli ebrei, bensì sul motivo della scelta della vittima, ossia se la vittima sia stata scelta perché considerata ebrea o meno. In secondo luogo – ed è questo che alimenta le discussioni – si

³ www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-21615.html

distingue per l'importanza attribuita al «nuovo antisemitismo». Come porsi di fronte all'antisionismo e alle critiche nei confronti dello Stato di Israele e della sua politica? Le critiche allo Stato di Israele e alla sua politica sono antisemite per principio o possono essere considerate antisemite solo se fanno leva su stereotipi antisemiti? È sostanzialmente questo l'oggetto del contendere.

Nell'ambito della definizione operativa le discussioni vertono in particolare sulla valutazione degli [esempi]. Cinque di essi si riferiscono prevalentemente a Israele e da alcuni traspare un possibile nesso con il conflitto nel Vicino Oriente. Se l'elenco degli esempi è utilizzato quale inventario di atti ed esternazioni per principio antisemiti, senza tener conto dei motivi, delle condizioni quadro o della definizione operativa, si teme un impatto negativo sulla libertà di espressione. Inoltre gruppi d'interesse potrebbero abusare della definizione operativa, servendosi, malgrado il suo carattere espressamente non vincolante, come modello di riferimento e mezzo di pressione per imporre misure restrittive a livello politico e giuridico o promuovere adeguamenti nei programmi d'insegnamento degli istituti di formazione.

2.2 Adozione e uso della definizione operativa da parte di altri Stati e organizzazioni internazionali

Non essendo contenuta in alcuno strumento internazionale giuridicamente vincolante, ai sensi dell'articolo 38 capoverso 1 dello Statuto della Corte internazionale di Giustizia del 26 giugno 1945 la definizione operativa non rientra nel diritto internazionale.

Gli Stati che hanno riconosciuto, in varie forme, la definizione operativa sono in larga maggioranza membri dell'IHRA o hanno lo statuto di osservatore. L'analisi giuridica descrive in dettaglio la procedura di adozione da parte della Gran Bretagna, della Francia, della Germania, dell'Austria, del Canada e degli Stati Uniti.

- Negli Stati menzionati, la definizione è stata adottata o riconosciuta, perlomeno in una prima fase, dall'Esecutivo, ma senza coinvolgere il Legislativo. In Francia e in Germania, il Parlamento ha confermato la decisione del Governo. Il Parlamento francese si è tuttavia limitato ad adottare la [definizione di base], a differenza del Governo, che intendeva adottare l'intera definizione operativa. In Austria il Governo si è espresso favorevolmente sulla definizione operativa, rimandando tuttavia al Parlamento la questione dell'adozione.
- Il relatore speciale sulla libertà di religione e di credo del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite si è occupato in modo approfondito della definizione in un rapporto sull'antisemitismo dal punto di vista della libertà di religione pubblicato nel 2019⁴. Secondo la sua valutazione, pur fornendo un aiuto prezioso alla rilevazione di determinate forme di antisemitismo, la definizione operativa si presta soprattutto a un uso in ambito pedagogico, ma non in ambito giuridico. Il relatore raccomanda inoltre agli Stati intenzionati a usare la definizione operativa di adottare adeguate misure precauzionali per continuare a garantire integralmente la libertà di espressione.

⁴ Rapporto del 20 settembre 2019 del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione e di credo Ahmed Shaheed.

- L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) non ha adottato un'interpretazione uniforme: nei suoi documenti e pubblicazioni il contenuto e la portata sia della definizione operativa sia degli [esempi] sono valutati in modo eterogeneo.
- La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha adottato un'interpretazione della definizione operativa il 2 dicembre 2020. La definizione operativa è accolta favorevolmente quale strumento. Secondo l'ECRI, pur non essendo riconosciuta scientificamente e non essendo applicabile nei procedimenti giudiziari, promuove una miglior comprensione dell'antisemitismo e può essere uno strumento utile per la raccolta di dati, l'educazione e la sensibilizzazione. L'ECRI riconosce però anche espressamente le considerazioni critiche e mette in guardia contro le interpretazioni che bollano per principio come antisemiti la critica legittima nei confronti di Israele e il sostegno alle richieste dei Palestinesi⁵.
- Il Parlamento europeo ha esortato gli Stati membri a riconoscere la definizione operativa e all'inizio del 2021 ha pubblicato un manuale su di essa⁶.

I pareri dei Governi sulla definizione operativa variano sia nella forma («decisione governativa», «dichiarazione politica», «strategia politica», talvolta accompagnata da una «raccomandazione») sia nella terminologia («adozione», «appoggio», «parere favorevole»). La definizione operativa non ha carattere giuridicamente vincolante in nessuno Stato.

Alcuni Stati si limitano alla [definizione di base] o a una variante comprendente i [commenti] o le [dichiarazioni], mentre altri hanno adottato la versione integrale con i [commenti], gli [esempi] e le [dichiarazioni]. Nei dibattiti politici e pubblici, la distinzione tra la [definizione di base] e gli [esempi] non ha avuto praticamente alcun rilievo. Anche nei Paesi in cui è stata adottata solo la [definizione di base], i dibattiti ruotano perlopiù sugli [esempi] e il [commento esplicativo] in relazione a Israele.

Per quanto riguarda l'uso, la maggior parte degli Stati ha dichiarato di voler applicare la definizione operativa nella formazione delle autorità di perseguimento penale e nell'istruzione scolastica. Nessuno Stato intende applicarla per rilevare l'antisemitismo in seno alla popolazione o in ambito scientifico. Un'indagine condotta dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sull'uso della definizione operativa negli Stati membri dell'Unione europea, pubblicata nel 2019⁷, fornisce un quadro dello stato attuale: la maggior parte degli Stati che hanno adottato o riconosciuto la definizione operativa la usa nella formazione del personale incaricato di attuare le leggi e, in misura leggermente inferiore, nell'ambito dell'istruzione. La definizione operativa è utilizzata dalle autorità giudiziarie per identificare i crimini d'odio solo in Romania⁸.

⁵ «ECRI strongly emphasises that any attempts to misuse the Working Definition and its examples to stifle, or stigmatise as antisemitic, legitimate criticism of Israel and its policies, in particular towards the Palestinian people and in the context of the Israeli occupation of Palestinian territories, will jeopardise efforts to combat antisemitism and should therefore be rejected.» ECRI's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRI's 84th plenary meeting on 2 December 2020).

⁶ Commissione europea, 2021: Handbook for the Practical Use of the IHRA Working Definition of Antisemitism.

⁷ FRA, 2019: Antisemitism Overview of Data Available in the European Union 2008–2018, pag. 20 seg.

⁸ Per una panoramica aggiornata delle varie forme d'implementazione della definizione operativa cfr.: Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism (Direzione generale della Giustizia e dei consumatori (Commissione europea), Federal Association of Departments for Research and Information on Antisemitism e. V./Bundesverband RIAS).

2.3 Analisi della definizione operativa

L'analisi giuridica parte dal presupposto che, per concretizzare il senso e la portata della definizione operativa, eliminare i dubbi e identificare le lacune, gli elementi della definizione operativa – [definizione di base], [commento esplicativo], [esempi], [dichiarazioni] – vadano analizzati considerando il loro insieme e le loro interdipendenze. Di seguito sono illustrate le principali conclusioni.

La definizione di base, formulata in termini piuttosto vaghi e generici, è concretizzata come segue:

- per «certa percezione» s'intende una percezione negativa, caratterizzata da rifiuto e ostilità;
- l'oggetto della percezione sono gli «ebrei» (e non lo Stato di Israele);
- l'antisemitismo può esprimersi sotto forma di odio, ma anche altrimenti, in ogni caso sotto sembianze non facili da smascherare;
- l'antisemitismo non deve necessariamente esprimersi sotto forma di affermazioni o di atti concreti, attribuibili chiaramente a singole persone;
- l'antisemitismo comprende anche strutture e comportamenti discriminatori latenti e inconsci;
- la menzione solo di due forme specifiche di antisemitismo e di due bersagli specifici va intesa a titolo esemplificativo e non come un elenco esaustivo e non esclude altre manifestazioni di antisemitismo possibili, ma più diffuse e difficili da constatare;
- per manifestazioni fisiche s'intendono tutti gli atti, compresi quelli discriminatori, e i comportamenti ostili;
- il bersaglio non sono solo persone ebreo o oggetti ebraici, ma anche persone non ebreo considerate erroneamente ebreo.

L'accento posto dalla [definizione di base] sugli atti – discorsi e crimini d'odio – può indurre a trascurare altre manifestazioni di antisemitismo, ad esempio i contributi all'immagine antisemita degli «ebrei», l'ostilità, le teorie del complotto o le discriminazioni dirette, indirette e strutturali.

Il commento esplicativo precisa alcuni elementi della definizione di base e illustra forme e meccanismi specifici di antisemitismo (p. es. uso di stereotipi o allusione a tratti caratteriali negativi). Espone a quali condizioni la critica nei confronti dello Stato di Israele potrebbe essere intesa come forma di antisemitismo e a quali no. Sono inoltre evidenziate come forma concreta di antisemitismo non necessariamente desumibile dalla definizione di base le teorie del complotto.

L'introduzione all'elenco degli esempi precisa che si tratta di esempi «contemporanei», che l'elenco non è esaustivo e che la valutazione di ogni episodio deve tener conto del contesto generale. Questo significa che l'antisemitismo è visto come un fenomeno in evoluzione che muta con il passare del tempo e che oltre ai comportamenti menzionati vi sono anche altre forme di antisemitismo. Vista l'importanza del contesto generale, in particolare in relazione al «nuovo antisemitismo», l'analisi giuridica esamina gli esempi in dettaglio, in particolare quelli che si riferiscono prevalentemente allo Stato di Israele (cfr. cap. 2.4).

Le dichiarazioni conclusive precisano da un lato che gli atti di antisemitismo sono considerati reati quando sono definiti tali dalla legge. Dall'altro spiegano quando i reati sono considerati antisemiti.

Descrivono inoltre cosa s'intende per discriminazione antisemita – cosa espressamente vietata in alcuni Paesi, ma non menzionata nella definizione di base.

La definizione operativa, segnatamente se si considera unicamente la [definizione di base], non riflette integralmente la portata attuale della lotta contro l'antisemitismo, sia rispetto alla definizione di antisemitismo del SLR sia rispetto agli standard internazionali (in particolare la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale [ICERD] e l'ECRI). Per coprire l'intero campo d'applicazione dell'ICERD, una definizione non può prescindere dalla discriminazione. L'ICERD punisce inoltre anche le discriminazioni dovute ad affermazioni, pratiche e comportamenti inconsci, mentre con la terminologia adottata (l'antisemitismo si esprime attraverso l'«odio», nonché «manifestazioni retoriche e fisiche») la definizione operativa mette l'accento sui comportamenti consapevoli di singole persone.

Tenendo conto delle critiche menzionate, il SLR, cui compete la politica contro l'antisemitismo della Confederazione, fornisce la definizione più completa per la realtà svizzera, una definizione che precisa, concretizza e amplia la definizione di lavoro dell'IHRA (cfr. allegato 2).

2.4 Considerazioni dal punto di vista dei diritti fondamentali e dei diritti umani

La critica nei confronti della definizione di lavoro dell'IHRA si concentra in particolare sugli 11 esempi inclusi nella definizione, sette dei quali si riferiscono allo Stato di Israele: se applicati senza tener conto del contesto, questi esempi possono prestarsi ad abusi ed essere usati per confondere i limiti delle affermazioni e degli atti politici legittimi in relazione al sionismo, allo Stato di Israele e alla Palestina e delegittimare qualsiasi critica bollandola come antisemita a priori. Oltre che suscitare irritazione e controversie, questo può portare a una vera e propria censura. Nel marzo del 2021 oltre 200 intellettuali critici nei confronti della definizione dell'IHRA hanno pertanto proposto una definizione alternativa (Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo [*Jerusalem Declaration on Antisemitism, JDA*]), che ha riscosso ampi consensi, ma anche aspre critiche, il che non fa che sottolineare quanto queste definizioni siano controverse e politicizzate⁹.

L'analisi giuridica affronta quindi il tema della conflittualità tra libertà di espressione e necessità di combattere ogni forma di antisemitismo. Come affermato nell'introduzione agli [esempi], ogni uso della [definizione di base] dovrebbe essere accompagnato da una valutazione precisa del contesto generale. Di per sé, gli esempi non descrivono infatti fattispecie antisemite, bensì fattispecie che, a seconda del contesto generale (*overall context*), possono essere antisemite. Occorre inoltre tener presente che una discussione aperta sulle tematiche politiche è una delle condizioni fondamentali di ogni società libera e democratica. La giurisprudenza garantisce pertanto un elevato livello di

⁹ Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo del 26 marzo 2021 (jerusalemdeclaration.org).

Altri esempi di valutazione critica della definizione di lavoro dell'IHRA sono i seguenti:

- ECRI's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRI's 84th plenary meeting on 2 December 2020)
- Government Response to Home Affairs. Committee Report: 'Anti-Semitism in the UK'. Presented to Parliament by the Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty. December 2016
- Peter Ullrich 2019: Gutachten zur «Arbeitsdefinition Antisemitismus» der International Holocaust Remembrance Alliance. Rosa-Luxemburg-Stiftung und medico international e.V.

protezione alla libertà di espressione nel discorso politico. Le restrizioni devono fondarsi su una base legale, corrispondere a un interesse pubblico preponderante, essere proporzionate ed evitare una limitazione della funzione di controllo, legittimata democraticamente, dei media e della società civile.

Applicando queste osservazioni generali alla definizione operativa dell'IHRA si possono fare due constatazioni.

Per quanto riguarda il «nuovo antisemitismo» si osserva che spesso gli attori antisemiti cercano di sottrarsi alle sanzioni, sostituendo «ebreo/ebrea» con altri termini, che tuttavia riflettono vecchi stereotipi antiebraici, come «Rothschild» o «oligarchia finanziaria». Alla stessa stregua le espressioni «sionisti» o «Stato di Israele» possono essere utilizzate per diffondere gli stessi stereotipi. In situazioni del genere, è opportuno e necessario mettere in luce l'antisemitismo. D'altro canto devono però poter essere espresse liberamente critiche ai politici o alla politica israeliani, anche se riferite a un contesto politicamente delicato come il conflitto israelo-palestinese. È la posizione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), che distingue la «critica politica o ideologica nei confronti del sionismo e degli atti dello Stato di Israele», che rientra nella libertà di espressione, dalla «calunnia razzista» o dall'«incitamento all'odio», che invece non vi rientrano¹⁰.

Il fatto che la definizione operativa non sia giuridicamente vincolante non esclude che possa comunque avere un effetto dissuasivo o intimidatorio (*chilling effect*) e portare a controversie. A salvaguardia della libertà di espressione, ogni volta che si fa riferimento alla definizione operativa occorre pertanto precisare perché e in quali ambiti concreti debba essere applicata. L'approccio contestuale va comunicato chiaramente in particolare per ridurre al minimo il rischio che gli esempi siano utilizzati in modo ingiustificato. È infine importante sottolineare che l'elenco di esempi non è pensato come una «lista di controllo» da vistare meccanicamente.

2.5 Ripercussioni della definizione operativa su alcuni campi giuridici

Pur non essendo giuridicamente vincolante e indipendentemente da un'adozione da parte della Svizzera, la definizione operativa può avere effetti giuridici indiretti, in particolare se è utilizzata da organi di applicazione delle leggi come riferimento per interpretare o concretizzare nozioni giuridicamente vaghe. I tribunali svizzeri possono per esempio trarne ispirazione per concretizzare e interpretare nozioni del diritto interno, come fanno anche con altre convenzioni internazionali non vincolanti adottate da organizzazioni internazionali di cui la Svizzera è parte. Di seguito sono analizzate brevemente possibili conseguenze in tre ambiti fondamentali del diritto: il diritto penale, il diritto civile e il diritto amministrativo.

- Essendo formulata solo in termini vaghi e imprecisi, la definizione di base non si presta a essere usata nel diritto penale. Un'interpretazione estensiva di disposizioni del diritto penale a sfavore dell'imputato violerebbe il principio della legalità, secondo il quale le infrazioni devono essere definite esattamente, ai fini della prevedibilità e della certezza del diritto. A ciò si aggiunge che il

¹⁰Corte EDU, Garaudy contro Francia, 24 giugno 2003, n. 65831/01.

diritto penale (quale *ultima ratio*) punisce solo le forme più gravi (e soprattutto espresse pubblicamente) di discriminazione e incitamento all'odio. Le norme penali – come l'articolo 261^{bis} del Codice penale (CP) – prevedono elementi specifici che devono essere soddisfatti per una condanna. Affermazioni o atti che secondo altre definizioni o concezioni di razzismo o antisemitismo potrebbero essere classificati come razzisti o antisemiti, ma non soddisfano gli elementi specifici della fattispecie non sono punibili. Per questo motivi, l'adozione della definizione operativa non influenzerebbe direttamente l'applicazione dell'articolo 261^{bis} CP.

Una valutazione della definizione operativa può però sensibilizzare i procuratori pubblici e i giudici sulle strategie di aggiramento, contribuendo a far sì che affermazioni potenzialmente punibili secondo l'articolo 261^{bis} CP non sfuggano alla giustizia. La sensibilizzazione delle autorità di perseguimento penale sulle varie sfaccettature dell'antisemitismo potrebbe ripercuotersi anche sul diritto sanzionatorio penale, incoraggiando le autorità giudiziarie a tener maggiormente conto del movente antisemita di un reato all'atto di fissare la pena, senza tuttavia dimenticare che il principio *in dubio pro reo* si applica anche nel diritto sanzionatorio.

- Per quanto riguarda la protezione della personalità secondo il diritto civile, l'adozione della definizione operativa potrebbe avere un impatto maggiore rispetto a quello che avrebbe sul diritto penale, in particolare nelle situazioni in cui una persona accusata di comportamenti razzisti o antisemiti illeciti sporge querela per (presunta) lesione dell'onore appellandosi alla protezione della personalità secondo il diritto civile (art. 28 del Codice civile [CC]). In una situazione di questo tipo vi è un conflitto tra il diritto alla protezione della sfera privata (art. 13 della Costituzione federale [Cost.] e art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo [CEDU]), sancito dal diritto civile sotto forma di protezione della personalità, da un lato e le libertà della comunicazione (art. 16 segg. Cost. e art. 10 CEDU) dall'altro. La giurisprudenza della Corte EDU presuppone l'equivalenza dei due diritti. L'adozione della definizione operativa potrebbe incoraggiare i tribunali a riferirvisi maggiormente per stabilire se l'accusa di essersi espressa in termini antisemiti mossa a una determinata persona sia priva di una base fattuale sufficiente e di conseguenza rappresenti una violazione della personalità. La giurisprudenza del Tribunale federale tende in effetti a limitare il campo della critica illecita alle situazioni in cui le affermazioni tacciate di razzismo rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 261^{bis} CP. Questa tendenza non è stata sostenuta dalla Corte EDU. Siccome la definizione operativa interpreta l'antisemitismo in modo più ampio della fattispecie «discriminazione e incitamento all'odio» di cui all'articolo 261^{bis} CP (e all'art 171c del Codice penale militare), la sua adozione potrebbe avere il vantaggio di estendere i limiti della critica lecita aprendo la discussione su ciò che è o non è antisemita. L'approccio contestuale adottato dalla giurisprudenza nella ponderazione tra libertà di espressione e protezione della reputazione limita tuttavia il possibile effetto della definizione.
- In un ambito delimitato chiaramente del diritto amministrativo, ossia quello dell'uso di beni pubblici per esercitare la libertà di espressione, l'adozione della definizione operativa non avrebbe effetti rilevanti. In procedimenti di ricorso contro il rifiuto di autorizzare l'uso dello spazio pubblico o del patrimonio amministrativo per scopi di comunicazione, il Tribunale federale ha stabilito che le domande devono essere valutate obiettivamente, ossia indipendentemente dal contenuto delle idee e dei messaggi da diffondere. L'autorità deve limitarsi a un esame sommario. Siccome in

ambito politico la libertà di espressione è estremamente importante e una limitazione preventiva rappresenta una grave ingerenza, il rifiuto di un'autorizzazione a causa del contenuto è giustificato solo in casi eccezionali, in particolare se vi è un rischio elevato e concreto di violazione di disposizioni del diritto penale (come l'art. 261^{bis} CP). Lo spazio per un'interpretazione più ampia dell'antisemitismo rispetto alla definizione di discriminazione e incitamento all'odio conformemente al diritto penale è quindi pressoché inesistente.

2.6 Conclusioni

Un fenomeno complesso e in evoluzione come l'antisemitismo può essere racchiuso in una definizione e, in caso affermativo, come? È su questo interrogativo che vertono le principali conclusioni dell'analisi giuridica. Non esiste né può esistere una definizione di antisemitismo universalmente riconosciuta. Ogni tentativo di definizione deve orientarsi allo scopo cui è destinata, restare adattabile e dichiarare i propri limiti.

L'analisi giuridica rileva che l'approccio svizzero di considerare l'antisemitismo parte del fenomeno generale del «razzismo» corrisponde a quello dell'ECRI. Per capire le specificità dell'antisemitismo occorre tener conto sia delle caratteristiche del fenomeno che coincidono con quelle del razzismo, sia di quelle che se ne distinguono.

Una valutazione della definizione operativa dell'IHRA offre l'occasione di studiare più da vicino la problematica razzista dell'«antisemitismo», consentendo di riconoscere le specificità dell'antisemitismo attuale e di pianificare e attuare le contromisure necessarie. Si tratta di un'operazione importante perché troppo spesso la limitazione a una concezione vaga, non specifica del razzismo e dell'antisemitismo nasconde un rifiuto, consapevole o inconsapevole, di confrontarsi con questi problemi sociali dolorosi, ma reali.

L'analisi giuridica sottolinea che nella valutazione della definizione operativa occorre considerare tutti gli elementi: la [definizione di base], il [commento esplicativo], le [dichiarazioni] e in particolare gli [esempi]. Questi ultimi vanno riferiti a singole situazioni e al loro contesto e non devono essere intesi come una lista di controllo. Una discussione approfondita dei singoli [esempi] aiuta a cogliere la problematica in modo più preciso e a confrontarsi con i limiti della libertà di espressione in una società liberale.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, pur non essendo giuridicamente vincolante l'applicazione della definizione operativa può aiutare a smascherare possibili strategie di dissimulazione e fare in modo che i moventi antisemiti siano presi in considerazione per l'inasprimento della pena. Per quanto riguarda l'attuazione in ambito pedagogico occorre invece assicurarsi che siano considerate anche informazioni più approfondite e che gli insegnanti siano consapevoli dell'importanza della contestualizzazione.

3 Politica e misure contro l'antisemitismo in Svizzera

Il rapporto «Valutazione delle misure contro l'antisemitismo adottate da Confederazione, Cantoni e Comuni» di Interface è stato elaborato sulla base dell'esperienza dei membri del gruppo di lavoro istituito dal SLR, di interviste a esperti (attori pubblici e privati di regioni linguistiche, Cantoni e ambiti politici diversi), nonché di documenti come i rapporti «Misure contro l'antisemitismo» (2017) e «Discriminazione razziale in Svizzera» (2018) del SLR, i rapporti annuali della FSCI e del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD) e lavori di ricerca più recenti.

Il rapporto stima la portata dell'antisemitismo, l'accettazione degli ebrei e il livello di minaccia nei loro confronti in Svizzera, fornisce un quadro sommario, ma rappresentativo delle misure a livello federale, cantonale e comunale e si conclude con una serie di raccomandazioni per un'azione più completa e coerente contro il razzismo e l'antisemitismo in Svizzera.

Dopo una panoramica sulla politica della Svizzera contro l'antisemitismo a livello internazionale, il presente capitolo riassume la situazione, come pure le valutazioni e le raccomandazioni degli autori del rapporto di Interface.

3.1 Politica della Svizzera contro l'antisemitismo a livello internazionale

La Svizzera considera la discriminazione razziale e l'antisemitismo gravi violazioni dei diritti umani. La ratifica delle pertinenti convenzioni internazionali è espressione della convinzione che il razzismo vada contrastato in tutte le sue forme sempre e ovunque. La Svizzera rispetta quindi tutti gli impegni assunti a livello internazionale, segnatamente in relazione al perseguimento penale degli atti razzisti. Questi impegni scaturiscono in particolare dall'ICERD, entrata in vigore per la Svizzera alla fine del 1994.

L'impegno della Svizzera contro il razzismo e l'antisemitismo non si limita al perseguimento penale. La Svizzera ha partecipato con delegazioni di alto livello alle riunioni del *Forum internazionale di Stoccolma sull'Olocausto*, organizzato dall'ITF, da cui nel 2013 è nata l'IHRA. La Svizzera ha aderito all'ITF nel 2004. Oltre a questo impegno si è adoperata per lo sviluppo di strumenti e strategie volti a rafforzare la prevenzione di genocidi e atrocità, includendo sistematicamente nei suoi sforzi lo studio, la trattazione e la memoria dell'Olocausto. Tra il 2008 e il 2021, la Svizzera ha così organizzato quattro forum regionali dedicati alla prevenzione dei genocidi, a cui ha fatto seguito la costituzione della rete internazionale contro le atrocità GAAMAC (Global Action Against Mass Atrocity Crimes), che ha diretto fino al 2020. L'IHRA e la GAAMAC collaborano attivamente e a livello intersettoriale, in particolare nell'ambito della prevenzione dei discorsi d'odio, del razzismo, della discriminazione o dell'incitamento alla violenza¹¹.

La Svizzera partecipa inoltre ai lavori di numerose organizzazioni e iniziative internazionali contro il razzismo e l'antisemitismo. Un esempio è la «Giornata dei Giusti», di cui organizzazioni della società civile francesi e svizzere stanno preparando la quarta edizione.

3.2 Situazione in Svizzera

A offrire la panoramica più completa sui dati relativi al razzismo e all'antisemitismo¹² in Svizzera è il rapporto «Discriminazione razziale in Svizzera», pubblicato ogni due anni dal SLR. Questo sistema di

¹¹ In occasione dell'Assemblea Internazionale della GAAMAC, che si terrà nel novembre del 2021, l'IHRA proporrà un workshop sugli insegnamenti tratti dall'Olocausto per prevenire i discorsi d'odio (www.gaamac.org).

¹² Cfr. SLR, 2018: «Discriminazione razziale in Svizzera», cap. 6.3.4 Antisemitismo e misure per combatterlo (pag. 138 segg.).

monitoraggio è stato elaborato in collaborazione i servizi che vi contribuiscono, in particolare la FSCI, la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA) e il CICAD¹³.

I casi registrati dalla polizia e trattati dai tribunali sono analizzati sistematicamente, mentre i rapporti della FSCI e delle due organizzazioni non governative CICAD e GRA si concentrano sui casi segnalati dai media e su Internet. Queste organizzazioni denunciano tuttavia che numerosi episodi antisemiti non sono registrati da nessuna parte. La Rete di consulenza per le vittime del razzismo, che comprende la maggior parte dei consultori per le vittime di discriminazione razziale operanti in Svizzera, non registra praticamente nessun caso di antisemitismo, poiché raramente le vittime di antisemitismo si rivolgono a questi consultori.

I rapporti pubblicati annualmente dalla FSCI (per la Svizzera tedesca) e dal CICAD (per la Svizzera romanda) forniscono un quadro attuale del clima che si respira tra gli ebrei e le loro istituzioni in Svizzera. Se a livello federale non esiste alcuna rilevazione sistematica delle esperienze di discriminazione subite da singoli gruppi di popolazione, per il 2020 il rapporto sulle esperienze e percezioni dell'antisemitismo tra gli ebrei in Svizzera («Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz») propone per la prima volta un'indagine tra gli ebrei che vivono in Svizzera¹⁴. In essa gli autori rilevano che, nel complesso, gli ebrei svizzeri sono meno preoccupati di quelli residenti in altri Paesi europei e si sentono sostanzialmente al sicuro e ben accettati dalla società. Rispetto ad altre minoranze (religiose, in particolare i musulmani) gli ebrei subiscono meno discriminazioni, ad esempio sul mercato dell'alloggio o del lavoro. In Svizzera gli attacchi fisici e verbali contro persone di fede ebraica e i danni alle loro proprietà sono effettivamente più rari che in altri Paesi. Più della metà degli intervistati considera tuttavia l'antisemitismo un problema sociale attuale in Svizzera e talvolta sia gli ebrei ortodossi sia quelli che indossano la kippah in pubblico o frequentano regolarmente la sinagoga si sentono minacciati.

Negli ultimi anni l'antisemitismo non è aumentato sensibilmente, ma si manifesta in modo più visibile. È il caso in particolare su Internet, dove oggi gli ebrei residenti in Svizzera sono attaccati con una frequenza analoga a quella con cui sono attaccati gli ebrei in altri Paesi. Nel contesto della pandemia di coronavirus si constata che, se nei primi mesi in Svizzera gli attacchi antisemiti sui social media erano più rari che in altri Paesi, negli ultimi mesi sono costantemente aumentati. Recentemente si sono inoltre verificati attacchi contro istituzioni e manifestazioni ebraiche sia nel mondo analogico che in quello digitale¹⁵.

Per quanto riguarda il livello di minaccia, secondo le stime del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) in Svizzera la situazione è meno pericolosa che nei Paesi limitrofi. Il SIC ritiene tuttavia che vi sia una minaccia potenzialmente elevata di azioni terroristiche o di estremismo violento contro gli ebrei (ma anche contro i musulmani) e le loro istituzioni. Stando alle sue stime, un episodio

¹³ Le istituzioni partecipanti e le caratteristiche delle fonti sono riassunte sul sito Internet del SLR. Cfr. allegato 3 (www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Dati disponibili in Svizzera).

¹⁴ Lo studio realizzato dalla ZHAW in collaborazione con la GRA si basa su un'indagine condotta tra 487 ebrei, che ricalcava sostanzialmente un'indagine condotta dalla FRA nel 2018.

¹⁵ FSCI/GRA, 2021: 2020 Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz.
CICAD, 2021: Rapport sur l'antisémitisme en suisse romande 2020.

come l'attentato terroristico contro la sinagoga di Halle, in cui l'autore ha agito spinto da moventi antisemiti e di estrema destra, è possibile anche in Svizzera.

Le comunità ebraiche sono consapevoli di questa minaccia reale e negli ultimi anni hanno investito in modo mirato in misure di sicurezza volte a proteggere i loro esponenti ed edifici. Stando alle loro indicazioni, spendono in misure di sicurezza circa 4-5 milioni di franchi all'anno. Non sono mancate le richieste di un sostegno statale da parte dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione. Su questo sfondo, nel 2017 il Consiglio federale ha incaricato la Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) di elaborare, assieme ai Cantoni, ai Comuni e a rappresentanti dei gruppi di popolazione interessati, una strategia volta a coordinare meglio le misure di protezione delle minoranze particolarmente a rischio, compresi gli ebrei. In base a questa strategia, il 9 ottobre 2019 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM; RS 311.039.6). A tal fine sono attualmente disponibili 500 000 franchi all'anno. Nel 2020 sono stati sostenuti finanziariamente complessivamente 11 progetti, di cui 10 presentati da organizzazioni ebraiche. L'ordinanza si fonda sull'articolo 386 CP, che prevede misure di informazione, misure di educazione o altre misure intese a prevenire reati. Per questo motivo, finora è stato possibile sostenere unicamente misure di protezione edili, tecniche e organizzative, nonché di sensibilizzazione e informazione dell'intera popolazione. In questo contesto, il gruppo di lavoro «Protezione delle minoranze bisognose di particolare protezione» della RSS aveva raccomandato di valutare l'elaborazione di una base legale formale che consentisse un maggior sostegno da parte della Confederazione¹⁶.

Gli intensi dibattiti a livello locale e nazionale e l'accresciuta sensibilizzazione nei confronti del bisogno di sicurezza delle minoranze e in particolare degli ebrei hanno indotto i Cantoni con grandi comunità ebraiche ad aumentare i mezzi finanziari destinati a proteggere le istituzioni ebraiche¹⁷.

3.3 Misure contro l'antisemitismo

A tutti i livelli dello Stato – Confederazione, Cantoni, Città e Comuni – sono adottate molteplici misure contro l'antisemitismo.

A livello federale le principali istituzioni che si occupano tra l'altro della lotta contro l'antisemitismo in Svizzera sono il SLR, la Commissione federale contro il razzismo (CFR), il servizio di coordinamento e contatto per le questioni religiose all'UFG, i servizi specializzati per l'estremismo in seno all'esercito (SSEEs) e Diversity Esercito svizzero (S spec DEsS), la DPDU al DFAE e il gruppo di lavoro «Protezione delle minoranze bisognose di particolare protezione» diretto dalla RSS¹⁸. Anche il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (PAN) comprende misure volte a prevenire gli atti antisemiti violenti.

¹⁶RSS 2018: Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen.

¹⁷BS, ZH, AG (una tantum) e VD. BE ha prospettato un sostegno.

¹⁸Occorre inoltre precisare che, dall'emanazione dei nuovi principi per l'Assistenza spirituale dell'esercito (ASEs) e delle «Istruzioni concernenti la consulenza, l'accompagnamento e il sostegno da parte dell'ASEs» (ICAS) del capo dell'esercito del 1° marzo 2020, tutte le comunità religiose hanno accesso all'assistenza spirituale nell'esercito. Il promemoria dell'ASEs «Conciliabilità tra pratica religiosa e servizio militare» del 1° gennaio 2018 aiuta a conciliare la propria fede e il servizio militare.

I Cantoni e i Comuni, in particolare quelli in cui le comunità ebraiche sono popolose, attive e ben organizzate, svolgono un ruolo molto attivo nella lotta contro l'antisemitismo (p. es. i Cantoni di Argovia, Basilea Città, Berna, San Gallo, Vaud, il Cantone e la città di Ginevra, il Cantone e la città di Zurigo, la città di Winterthur o la Surbtal/AG). Questi Cantoni hanno definito chiaramente anche le competenze in materia di antisemitismo, in molti altri Cantoni invece non esiste un'istituzione o una persona espressamente competente in materia.

A livello cantonale e comunale si segnala che manca una visione d'assieme da cui emerga se le competenze siano state definite chiaramente e, in caso affermativo, chi siano i responsabili e quali siano i loro ruoli e compiti. Non è neanche chiaro se e come collaborino i vari attori. Questa eterogeneità è dovuta tra l'altro all'assenza di disposizioni chiare da parte della Confederazione.

A livello di società civile sono soprattutto ONG attive nel contesto delle organizzazioni ebraiche e degli ebrei a impegnarsi, anche con l'aiuto finanziario della Confederazione (p. es. del SLR o del DFAE) o dei Cantoni e dei Comuni, contro l'antisemitismo e per la memoria della Shoah. Esempi sono la FSCI con Likrat, la GRA, la Società per le minoranze in Svizzera (GMS), il National Coalition Building Institute (NCBI), la Stiftung Erziehung zur Toleranz (SET), il CICAD e la Gamaraal Foundation.

La scuola svolge un ruolo particolare nell'impegno contro l'antisemitismo e per la conoscenza dell'Olocausto. Negli scorsi anni, questi temi hanno acquisito maggiore importanza nella formazione degli insegnanti e nell'insegnamento, ma anche nell'elaborazione di materiale didattico, e sono oggi contenuti vincolanti dei programmi cantonali d'insegnamento. Dal 2004, anno in cui la Svizzera ha aderito all'IHRA (all'epoca ITF), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) è rappresentata nell'*Education Working Group*. In occasione della giornata della memoria dell'Olocausto (27 gennaio) il Centro informazioni e documentazione (IDES) della CDPE prepara ogni anno un dossier con pubblicazioni e attività dedicate alla «Giornata della memoria». Varie alte scuole pedagogiche e il centro di competenza nazionale per l'educazione allo sviluppo sostenibile *éducation21* elaborano materiale didattico. *Éducation21* è inoltre incaricato dal SLR di promuovere, accompagnare e valutare progetti scolastici. Per quanto riguarda l'antisemitismo su Internet, i genitori e gli insegnanti ricevono informazioni e raccomandazioni dalla piattaforma nazionale «Giovani e media» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

3.4 Rapporto tra Stato e comunità religiose e dialogo interreligioso

Secondo l'articolo 72 capoverso 1 Cost., il disciplinamento dei rapporti tra Chiesa e Stato compete ai Cantoni. Nei sei Cantoni (Basilea Città, Friburgo, Berna, San Gallo, Zurigo e Vaud) nei quali sono riconosciute dal diritto pubblico, le comunità ebraiche partecipano agli scambi ufficiali tra Stato e comunità religiose. Nelle singole amministrazioni cantonali, le pertinenti competenze hanno radici storiche specifiche e variano sensibilmente¹⁹. La tutela della libertà religiosa (art. 72 cpv. 2 Cost.) e i cambiamenti subiti dal panorama religioso negli ultimi anni hanno accresciuto la percezione

¹⁹Una panoramica aggiornata figura in: Christian Reber, Lara Aharchaou 2020: Die Kantone und ihre Beziehungen zu Religionsgemeinschaften. Unterschiedliche Strategien im Umgang mit religiöser Vielfalt. Institut für Religionsrecht, Universität Freiburg.

dell'importanza dei rapporti tra enti statali e comunità religiose (e non solo quelle riconosciute dal diritto pubblico). È inoltre stata riconosciuta la grande importanza del coinvolgimento delle comunità religiose nell'attuazione di misure a sostegno della collettività. Sono quindi stati istituiti servizi specializzati per le questioni religiose (Berna, Basilea Città, Soletta, Ticino, Vaud e Zurigo) che curano i rapporti tra le comunità religiose e promuovono il dialogo interreligioso²⁰. Forme istituzionalizzate di dialogo e collaborazione²¹ in cui le autorità cantonali discutono di tematiche legate alla religione con tutte le maggiori comunità religiose contribuiscono a disciplinare congiuntamente, in modo vincolante, diritti e doveri, e a promuovere l'accettazione reciproca e la convivenza sociale. Pur non avendo espressamente l'obiettivo di lottare contro l'antisemitismo, tutte queste iniziative, così come l'impegno della società civile per il dialogo interreligioso (p. es. Casa delle religioni, Comunità di lavoro interreligiosa in Svizzera IRAS COTIS, Zürcher Institut für interreligiösen Dialog ZIID) contribuiscono, con le loro attività, allo scambio e ai contatti tra persone di religione diversa, placano le paure e promuovono l'accettazione reciproca.

3.5 Valutazione delle attuali misure contro l'antisemitismo

Il rapporto di Interface riconosce l'ampiezza e la molteplicità dell'impegno contro il razzismo e l'antisemitismo a livello federale, cantonale e comunale. Se ne potrebbero tuttavia migliorare il coordinamento e l'orientamento, se la Confederazione, i Cantoni e i Comuni chiarissero i ruoli, i compiti e le responsabilità nella lotta contro il razzismo e l'antisemitismo e rafforzassero gli scambi giungendo a una pianificazione strategica comune. La messa a disposizione di adeguate risorse umane e finanziarie resta il presupposto di ogni strategia promettente.

In Svizzera la rilevazione sistematica del razzismo e dell'antisemitismo quali problemi che interessano l'intera società, compresa in particolare la rilevazione delle esperienze di discriminazione, è in ritardo rispetto ai Paesi limitrofi. Ciò ostacola il lavoro sistematico di sensibilizzazione e prevenzione nei diversi ambiti della vita.

Il finanziamento del lavoro contro la discriminazione, e in particolare dei consultori, mediante fondi non vincolati alle tematiche della migrazione e dell'integrazione (la maggior parte dei consultori è finanziata attraverso i programmi d'integrazione cantonali [PIC]) è una delle condizioni affinché i consultori siano riconosciuti e sfruttati da tutti e non solo dalle persone con un retroterra migratorio.

La Confederazione dovrebbe infine impegnarsi maggiormente, al fianco dei Cantoni, per la protezione delle minoranze minacciate.

Il rapporto di Interface riassume le misure proposte dagli esperti come segue:

- le attività contro l'antisemitismo vanno integrate in una strategia nazionale contro il razzismo e la discriminazione;

²⁰ Il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Ingold 16.3314 «Gli imam moderati sono persone chiave contro la radicalizzazione di giovani musulmani» tratterà anche questo punto.

²¹ P. es. «Runder Tisch der Religionen beider Basel», «St.Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat», «Fachstelle Brückenbauer» dei corpi di polizia della città e del Cantone di Zurigo e della città di Winterthur, «Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog», «Plateforme interreligieuse» dei Cantoni di Ginevra e Vaud.

- una panoramica delle responsabilità a livello cantonale e comunale contribuirebbe a chiarire i ruoli e le competenze degli attori coinvolti;
- la Confederazione dovrebbe assumere il coordinamento del lavoro di sensibilizzazione e prevenzione, senza ingerirsi nelle competenze dei Cantoni, e creare condizioni quadro adeguate;
- il dialogo interreligioso e interebraico va rafforzato, sotto la responsabilità dei Cantoni;
- occorre organizzare regolarmente manifestazioni, convegni o workshop volti a promuovere lo scambio di esperienze e i contatti tra attori statali, società civile e ricerca;
- la ricerca sull'antisemitismo va promossa assieme ad attori rilevanti, come la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) e la CDPE;
- l'impegno contro la diffusione dell'antisemitismo sui social media e su Internet va intensificato;
- occorre creare una base legale per lottare efficacemente contro i discorsi d'odio, le minacce e le teorie del complotto su Internet²²;
- occorre valutare un adeguamento delle basi legali in vista di un'estensione della legittimazione attiva in materia di diritto penale alle organizzazioni²³;
- la trattazione del fenomeno dell'antisemitismo nel lavoro pedagogico va ampliata con tematiche come i diritti umani, la discriminazione e il razzismo e non deve limitarsi al nazionalsocialismo nell'ambito della Seconda guerra mondiale e alla Shoah. Il tema va presentato anche in relazione alla storia della fondazione di Israele e del conflitto in Vicino Oriente;
- la creazione di un luogo della memoria per le vittime dell'Olocausto potrebbe contribuire a portare il tema dell'antisemitismo nello spazio pubblico²⁴.

3.6 Valutazione dell'uso della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA

Nell'ambito dell'elaborazione del rapporto di Interface è stato chiesto agli esperti se le misure e le attività contro l'antisemitismo si orientano alla definizione operativa dell'IHRA e quanto la considerano utile.

I diversi attori utilizzano definizioni diverse di razzismo e antisemitismo: la FSCI e il CICAD hanno fatto propria la definizione operativa dell'IHRA, la GRA si orienta alle definizioni «classiche» di razzismo e a quella dell'ECRI²⁵, la CFR utilizza una propria versione senza rinviare alla definizione operativa

²² Per rilevare meglio i rischi nell'ambito della diffusione pubblica di discorsi d'odio e propaganda estremista online, il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale delle comunicazioni di elaborare un rapporto che esamini una governance svizzera dei servizi di piattaforma (tra cui i motori di ricerca, i social media, le piattaforme video). Il rapporto descriverà acquisizioni empiriche e misure in atto e le analizzerà per valutarne l'efficacia nella protezione contro i discorsi d'odio. Il rapporto, atteso verso la fine del 2021, mostrerà anche approcci per possibili soluzioni, p. es. nuovi strumenti giuridici nei confronti dei servizi di piattaforma.

²³ Nell'ambito del diritto civile è discussa l'estensione del campo d'applicazione dell'azione collettiva generale a tutte le forme di discriminazione (art. 89 del Codice di procedura civile) (mozione Birrer Heimo 13.3931). Nell'ambito del diritto penale, nel 2017 il Consiglio nazionale ha respinto l'introduzione di un «diritto di azione collettiva» nei casi di cui all'art. 261^{bis} CP (iniziativa parlamentare Tomare 15.460).

²⁴ Nel frattempo sono stati depositati due interventi, uno al Consiglio degli Stati e uno al Consiglio nazionale, che chiedono un «memoriale svizzero delle vittime del nazionalsocialismo»: la mozione Jositsch 21.3172 e la mozione Heer 21.3181.

²⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), 2002/2017: Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 Über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung.

dell'IHRA. La definizione più completa è quella del SLR, che precisa, concretizza e amplia la definizione di lavoro dell'IHRA²⁶.

I responsabili dei Cantoni e dei Comuni non conoscono la definizione operativa dell'IHRA o non la considerano praticabile. In merito all'utilità della definizione operativa dell'IHRA nella lotta contro l'antisemitismo, le opinioni divergono.

Da un lato si ritiene che un riconoscimento ufficiale della definizione operativa potrebbe avere un forte impatto, in quanto esprimerebbe il riconoscimento da parte dello Stato della propria responsabilità nei confronti degli ebrei, aiuterebbe a far capire che l'immagine che si fa la società dell'antisemitismo non termina nel 1945 e potrebbe contribuire a una riflessione sulla politica israeliana senza connotazioni razziste. Potrebbe inoltre servire alle amministrazioni pubbliche quale base utile per elaborare una propria definizione di antisemitismo.

Dall'altro vi sono coloro che ritengono che la definizione operativa sia incompleta, in quanto ignora l'elemento delle teorie del complotto, importanti per l'antisemitismo, e non tratta la discriminazione e l'antisemitismo strutturali né comprende gli episodi antisemiti non intenzionali. Infine, gli esempi sarebbero troppo polemici e unilateralmente incentrati sulla politica israeliana.

4 Raccomandazioni

Definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA

Il Consiglio federale riconosce il valore e la rilevanza pratica della definizione operativa dell'IHRA quale linea guida per riconoscere e documentare gli episodi antisemiti nella prassi.

La definizione operativa, giuridicamente non vincolante, può prestarsi, accanto alla definizione di antisemitismo del SLR (cfr. allegato 2), quale punto di partenza supplementare per formulare definizioni specifiche, orientate ai singoli campi d'applicazione e scopi. Tali definizioni vanno specificate, adeguate e subordinate alle debite riserve.

Consapevole che ogni definizione è legata al proprio contesto, il Consiglio federale raccomanda a tutti gli attori statali e non statali coinvolti di valutare la definizione operativa dell'IHRA e il dibattito a essa associato.

Una conferma esplicita di un testo giuridicamente non vincolante da parte delle autorità svizzere dopo la sua adozione a livello internazionale sarebbe inusuale e non è prevista dal Legislatore.

Politica contro il razzismo e l'antisemitismo in Svizzera

La Confederazione assume, nell'ambito delle sue competenze, un compito di coordinamento e crea le condizioni quadro per sfruttare al meglio le sinergie ed elaborare una strategia nazionale contro il

²⁶ Cfr. allegato 2.

razzismo e l'antisemitismo. A tal fine occorre incaricare il SLR e la CFR di attuare, nel quadro delle risorse disponibili, segnatamente le seguenti misure:

- il SLR elabora una panoramica che mostri chi è competente in materia di antisemitismo, e contribuisce quindi a combatterlo, a quale livello istituzionale e chiarisce, assieme ai servizi cantonali e comunali competenti, i compiti e le responsabilità;
- assieme ai Cantoni e ai Comuni, il SLR rafforza, con strumenti adeguati (convegni, workshop, eventi di networking, pool di esperti ecc.), il coordinamento di tutti coloro che s'impegnano, a livello statale e non statale, nella lotta contro l'antisemitismo;
- il SLR elabora, assieme a questi partner, una strategia coordinata di informazione e sensibilizzazione attiva sul razzismo e l'antisemitismo e provvede con esse a che la popolazione sappia a chi può rivolgersi per segnalare problemi e/o atti di antisemitismo al fine di ottenere un aiuto efficace;
- il SLR sviluppa, assieme al competente Ufficio federale di statistica, opportuni strumenti di rilevazione e analisi, al fine di rilevare e analizzare in modo più sistematico il razzismo e l'antisemitismo, la discriminazione e in particolare le esperienze di discriminazione;
- la CFR elabora un'analisi delle decisioni e delle sentenze emanate a partire dal 1995 in virtù dell'articolo 261^{bis} CP e dell'articolo 171c del Codice penale militare dai vari organi giudiziari della Svizzera in relazione all'antisemitismo, al fine di migliorare il monitoraggio dei casi di antisemitismo penalmente rilevanti;
- la CFR presta particolare attenzione alla sensibilizzazione dei rappresentanti dei media nei confronti dell'antisemitismo;
- nell'ambito del previsto progetto pilota per uno sportello visibile e a bassa soglia a cui segnalare i discorsi d'odio razzista su Internet e sui social media, la CFR analizza e valuta costantemente le modalità e la frequenza dei discorsi d'odio antisemiti. In collaborazione con altri attori, elabora strategie per contrastare i discorsi d'odio razzisti e antisemiti.

Gli attori competenti a tutti i livelli dello Stato sono esortati a prendere atto del rapporto e ad attuare le raccomandazioni concernenti le misure contro l'antisemitismo nella loro sfera di competenza.

Elenco delle abbreviazioni

CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CERD	Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>): organo che vigila sull'attuazione e l'osservanza dell'ICERD
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CICAD	Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (<i>Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation</i>)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CP	Codice penale
CPE-CS	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico/DFAE
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPDU	Divisione Pace e diritti umani/DFAE
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (<i>European Commission against Racism and Intolerance</i>)
ESS	Educazione allo sviluppo sostenibile
EUMC	Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (<i>European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia</i>) (1995-2007)
FEDPOL	Ufficio federale di polizia/DFGP
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (<i>European Union Agency for Fundamental Rights</i>)
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
GAAMAC	<i>Global Action Against Mass Atrocity Crimes</i> (rete internazionale contro le atrocità)
GMS	Società per le minoranze in Svizzera (<i>Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz</i>)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (<i>Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus</i>)
ICCPR	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>), detto anche Patto ONU II
ICERD	Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i>)
IDES	Centro informazioni e documentazione della CDPE
IHRA	Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (<i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>)
IRAS COTIS	Comunità di lavoro interreligiosa in Svizzera
ITF	Gruppo di lavoro per la cooperazione internazionale sull'educazione, il ricordo e la ricerca sull'Olocausto (<i>Task Force for international Cooperation on Holocaust Education, Remembrance und Research</i>)
JDA	Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo (<i>Jerusalem Declaration on Antisemitism</i>)
Melani	Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione (dal 2020 integrata nel NCSC)
NCBI	<i>National Coalition Building Institute</i>
NCSC	Centro nazionale per la cibersecurity
ONG	Organizzazione non governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (<i>Organisation for Security and Co-operation in Europe</i>)

PAN	Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento
PIC	Programmi d'integrazione cantonali
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione/DEFR
SET	Stiftung Erziehung zur Toleranz
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione/DDPS
SLR	Servizio per la lotta al razzismo/DFI
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali/DFI
UFG	Ufficio federale di giustizia/DFGP
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (<i>Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften</i>)
ZIID	Zürcher Institut für interreligiösen Dialog (fino al 2015 Zürcher Lehrhaus)

Allegato 1²⁷

Intervento del consigliere agli Stati Paul Rechsteiner del 12.09.2019

Vi sono motivi validi, se non addirittura imperativi, a favore dell'adozione della definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) anche da parte della Svizzera, dopo numerosi altri Paesi. La Svizzera è parte dell'IHRA, poiché la piaga dell'antisemitismo è stata virulenta in tutta l'Europa, Svizzera compresa. È vero che l'antisemitismo genocidiario, la frattura di civiltà per antonomasia della storia europea, è partito dalla Germania nazista e che in Svizzera non vi è mai stato nulla di simile. Purtroppo però l'ostilità verso gli ebrei e l'antisemitismo hanno una triste tradizione anche nel nostro Paese.

L'ostilità verso gli ebrei era molto diffusa nell'intero Occidente cristiano. Anche sul territorio dell'attuale Svizzera non sono mancati i pogrom e le espulsioni di ebrei in massa, ad esempio nel 1294 a Berna o nel 1349 a Zurigo. Anche la costituzione, nel 1848, dello Stato federale non ha posto termine alla discriminazione sistematica della popolazione ebraica. Gli uomini ebrei sono stati equiparati a quelli cristiani solo con grande ritardo, nel 1866, e dalla fine della Prima guerra mondiale alla fine della Seconda la politica di naturalizzazione è stata chiaramente improntata all'antisemitismo.

Il culmine negativo dell'antisemitismo in Svizzera è stato raggiunto con la politica dei profughi durante l'era nazista. Come si può leggere nel rapporto sui profughi, ancora attuale, della Commissione indipendente d'esperti Svizzera–Seconda Guerra Mondiale, la cosiddetta commissione Bergier, ogni volta che i nazisti hanno inasprito la loro politica di sterminio degli ebrei, la Svizzera ha stretto le maglie alle frontiere. La commissione Bergier dimostra in modo dettagliato che questa politica era dettata da motivi antisemiti. È anche vero che molti perseguitati hanno trovato rifugio – per fortuna! – in Svizzera e che numerosi svizzeri, primo fra tutti il comandante della polizia sangallese Paul Grüninger, non hanno chiuso gli occhi di fronte alla minaccia letale che gravava sui profughi e li hanno aiutati. L'annullamento di 137 condanne penali contro persone che avevano aiutato gli ebrei in virtù della legge sulla riabilitazione ne è una testimonianza. Ciò non toglie che numerosi profughi che rischiavano la morte siano stati respinti alla frontiera e in singoli casi addirittura consegnati ai persecutori.

L'antisemitismo non è però stato un grave problema solo in passato. Sopravvive ancora oggi. Noi non ebrei ce ne accorgiamo forse meno degli ebrei in Svizzera e nei Paesi limitrofi. Recentemente si è tornati a parlare di lobby ebraiche dal potere immenso. Il miliardario George Soros, un ebreo sopravvissuto all'Olocausto, che con una parte del suo patrimonio cerca di rafforzare le strutture democratiche nell'Europa dell'Est, è sistematicamente diffamato con l'accusa di essere un un bieco burattinaio che regge le fila di chissà che intrighi. Viene addirittura additato come responsabile dei flussi di rifugiati provenienti dal Vicino Oriente e dall'Africa. Nel corso della storia, l'antisemitismo non

²⁷ Bollettino ufficiale, Consiglio degli Stati, sessione autunnale 2019, quarta seduta, 12.09.19, 08.15, 19.3942 (Boll. Uff. 2019 S 698)

si è mai fermato alle frontiere nazionali. È così anche oggi, in un'epoca in cui, su Internet, le teorie del complotto e le menzogne circolano più facilmente e più velocemente che mai.

La Svizzera non è un'isola. Anche noi siamo chiamati a contribuire alla lotta contro l'antisemitismo: è questo – niente di più, ma neanche di meno – che chiede il postulato.

Un'ultima osservazione: esprimendo, con l'adozione del postulato, la nostra volontà di lottare risolutamente contro l'antisemitismo, diamo anche un segnale importante per la lotta contro altre forme di razzismo e contro l'incitamento alla diffamazione e la diffusione di pregiudizi nei confronti delle minoranze, dagli Jenisch ai Sinti, dagli omosessuali alla minoranza dei musulmani in Svizzera.

Vi invito ad accogliere il postulato.

Intervento e proposta del consigliere federale Alain Berset del 12.09.2019

Il postulato tratta un problema che, purtroppo, continua a riaffiorare periodicamente. Anche in Svizzera esiste l'antisemitismo, anche in Svizzera gli esponenti della minoranza ebraica non sono al riparo da ostilità, talvolta addirittura da aggressioni fisiche.

Il rapporto del Servizio per la lotta al razzismo (SLR) del DFI pubblicato la settimana scorsa traccia un quadro completo del razzismo e dell'antisemitismo in Svizzera. Stando ai dati delle federazioni ebraiche, nel 2017 si sono verificati 150 episodi antisemiti e nel 2018 174. A ciò si aggiunge un numero crescente di casi di crimini d'odio su Internet. Questi casi dimostrano che, purtroppo, il mondo reale e quello virtuale si compenetrano sempre più.

Il rapporto del SLR presenta anche dati dell'indagine sulla convivenza in Svizzera realizzata dall'Ufficio federale di statistica (UST): nell'ultima rilevazione, condotta nel 2018, il 9 per cento della popolazione ha dichiarato di condividere opinioni negative e il 12 per cento stereotipi negativi sugli ebrei. Pur essendo stabili da anni e corrispondendo a quelli registrati nei Paesi limitrofi, questi valori sono preoccupanti ed esortano ad agire. Il postulato Rechsteiner va visto in questo contesto.

Il razzismo e l'antisemitismo minacciano la nostra coesione sociale. È necessario adottare misure affinché tutti, indipendentemente dall'origine, dall'appartenenza religiosa o dalla nazionalità, possano partecipare a pieno titolo alla vita sociale – tanto sul lavoro quanto nella ricerca di un alloggio o nello spazio pubblico.

Il Consiglio federale ha già deciso di coordinare meglio con i Cantoni le misure volte a proteggere le minoranze particolarmente minacciate. Entro la fine dell'anno adotterà l'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione, che consentirà alla Confederazione di sostenere le misure di protezione anche finanziariamente.

Qual è il valore aggiunto, in questo contesto, dell'adozione del postulato? Occorre tener presente che la definizione dell'International Holocaust Remembrance Association (IHRA) non è giuridicamente vincolante. Un'analisi dettagliata può quindi affinare e approfondire la nostra comprensione dell'antisemitismo e definire il quadro per contromisure intelligenti ed efficaci. La Svizzera ha sempre

avuto un rapporto ponderato con le norme internazionali. È quindi opportuno sottoporre la definizione di antisemitismo dell'IHRA a un attento esame giuridico e valutare la politica contro l'antisemitismo in base ai suoi risultati.

L'adozione del postulato Rechsteiner offrirà dunque al Consiglio federale l'opportunità di schierarsi in modo chiaro e differenziato contro ogni forma di antisemitismo e di riflettere sul contenuto della definizione di antisemitismo dell'IHRA. Il rapporto potrà inoltre fornire una base oggettiva per la complessa discussione politica sugli elementi che contraddistinguono l'antisemitismo. Il rapporto consentirà infine anche di valutare la politica concreta in materia di antisemitismo a livello federale, cantonale e comunale e, se del caso, proporre modifiche e ulteriori misure.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegato 2

Servizio per la lotta al razzismo: definizione di antisemitismo / ostilità antiebraica

L'espressione «ostilità antiebraica» designa un atteggiamento di rifiuto nei confronti delle persone che si definiscono ebrei o sono percepite come tali.

Oggi il termine «antisemitismo» è usato come iperonimo e in parte anche come sinonimo di tutti gli atteggiamenti antiebraici. L'antisemitismo è una forma specifica di razzismo, in cui a un'appartenenza religiosa (l'oggetto dell'ostilità antiebraica) viene fatta corrispondere un'appartenenza etnica (l'oggetto dell'antisemitismo).

L'antisemitismo si fonda su una concezione esclusiva noi-loro (ideologia), che si esprime in discorsi complottisti ed è caratterizzata da immagini distorte e stereotipi negativi dell'«ebreo» consolidatisi nel tempo: gli «ebrei» sono visti come una collettività (assetata di potere, vendicativa, sanguinaria, immorale), che cospira per danneggiare e dominare l'umanità e resta un elemento estraneo e distruttivo nella società in cui vive.

L'antisemitismo si concretizza in convinzioni ostili, pregiudizi o stereotipi che si manifestano – in modo evidente o confuso – nella cultura, nella società o in atti individuali e mirano a offendere, screditare, emarginare, svantaggiare o anche considerare «diversi» per principio gli ebrei e le loro istituzioni.

L'antisemitismo comprende:

- reati di matrice razzista, come gli attacchi all'integrità fisica o alla proprietà di ebrei e istituzioni ebraiche (crimini d'odio);
- dichiarazioni verbali o scritte, come la diffusione di concezioni antisemite o l'incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione (discorsi d'odio);
- la discriminazione diretta, indiretta e strutturale;
- la negazione, la banalizzazione e la giustificazione dell'Olocausto e della Shoah (questi atti sono spesso combinati a discorsi complottisti e accusano – espressamente o implicitamente – la comunità ebraica di aver inventato il genocidio per trarne vantaggio o giustificano il nazionalsocialismo).

In affermazioni ostili agli ebrei, i rimandi a ebrei od organizzazioni ebraiche possono essere dissimulati attraverso termini che trasportano vecchi stereotipi antiebraici, come «Rothschild» e «oligarchia finanziaria» o anche attraverso le designazioni «sionisti» e «Israele». In questi casi, per stabilire se si tratti di antisemitismo è determinante il contesto dell'affermazione.

L'accento delle misure statali contro l'antisemitismo non è posto sulla protezione della religione di per sé, bensì sulla protezione delle persone.

Questa descrizione precisa e amplia la definizione operativa di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA).

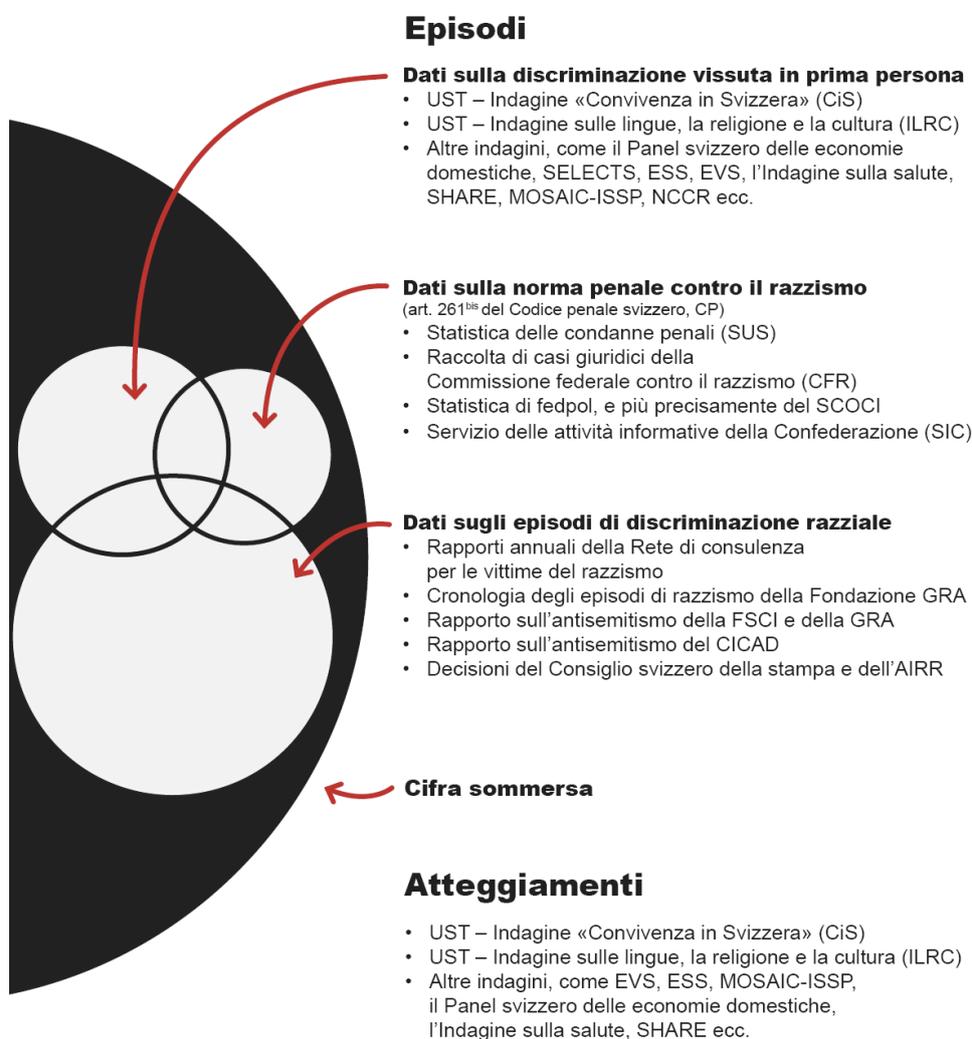
Allegato 3

Schema del monitoraggio del razzismo e dell'antisemitismo in Svizzera

Il SLR effettua un monitoraggio sistematico di tutti i dati disponibili in Svizzera sul razzismo e l'antisemitismo²⁸.

Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera

Rappresentazione schematica della rilevazione di diversi aspetti in diverse fonti di dati



²⁸ www.frb.admin.ch > Monitoraggio e rapporti periodici > Dati disponibili in Svizzera