



20 settembre 2019

Rapporto esplicativo concernente l'ordinanza sulle misure a sostegno della sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (OMSM)

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Base legale	4
3	Singole disposizioni	5
3.1	Sezione 1: Disposizioni generali	5
3.1.1	Articolo 1 Oggetto	5
3.1.2	Articolo 2 Beneficiari degli aiuti.....	6
3.1.3	Articolo 3 Minoranze	6
3.2	Sezione 2: Misure.....	7
3.2.1	Articolo 4.....	7
3.3	Sezione 3: Aiuti finanziari	8
3.3.1	Articolo 5 Principi.....	8
3.3.2	Articolo 6 Presupposti materiali	9
3.3.3	Articolo 7 Limitazione degli aiuti finanziari.....	10
3.3.4	Articolo 8 Calcolo.....	10
3.4	Sezione 4: Procedura per la concessione di aiuti finanziari.....	11
3.4.1	Articolo 9 Basi, forma giuridica e durata.....	11
3.4.2	Articolo 10 Domande	11
3.4.3	Articolo 11 Esame delle domande e decisione formale	12
3.4.4	Articolo 12 Obbligo d'informazione e di rendiconto	13
3.4.5	Articolo 13 Pubblicazione del sostegno della Confederazione	13
3.5	Sezione 5: Tutela giurisdizionale.....	13
3.5.1	Articolo 14.....	13
3.6	Sezione 6: Disposizioni finali.....	13
3.6.1	Articolo 15 Verifica.....	13
3.6.2	Articolo 16 Disposizione transitoria	14
3.6.3	Articolo 17 Entrata in vigore	14
4	Ripercussioni	14
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	14
4.2	Ripercussioni per i Cantoni	14
4.3	Ripercussioni per la società	14

1 Situazione iniziale

Negli ultimi anni, anche in Europa le minoranze sono ripetutamente state bersaglio di azioni violente o di corrispondenti piani e preparativi. Secondo la valutazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), anche in Svizzera sono soprattutto persone e istituzioni ebraiche e islamiche a essere esposte a un'elevata minaccia di azioni connesse al terrorismo o all'estremismo violento. In questa situazione determinate minoranze, in particolare le comunità ebraiche, hanno chiesto ai Cantoni e alla Confederazione di potenziare la protezione di polizia e di contribuire agli elevati costi sostenuti per le misure di sicurezza a protezione di oggetti e persone.

In questo contesto sono stati depositati diversi interventi parlamentari che chiedevano al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di aumentare ulteriormente gli sforzi volti a proteggere le comunità religiose e le minoranze (mozione 16.3945 «Garantire la sicurezza delle comunità religiose dalla violenza terroristica ed estremista» del consigliere agli Stati Jositsch del 5 dicembre 2016 nonché mozione 16.4062 «Garantire la sicurezza delle comunità religiose dalla violenza terroristica ed estremista» della consigliera nazionale Feri del 15 dicembre 2016). La mozione Jositsch è stata approvata dalle Camere. La mozione Feri è stata ritirata.

Il 13 febbraio 2017 la piattaforma politica della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) ha incaricato la RSS di elaborare una strategia per la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione, intendendo non soltanto quelle religiose bensì tutte le minoranze bisognose di particolare protezione. Il 7 maggio 2018 la piattaforma politica della RSS ha adottato la strategia per la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione del 17 aprile 2018¹. Parallelamente, la RSS ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di proporre al Consiglio federale di decidere in merito all'elaborazione di un'ordinanza, come auspicato nella strategia, nonché di esaminare l'opportunità di emanare una legge concernente la partecipazione della Confederazione alle misure di sicurezza sul posto.

Dopo aver preso atto, il 4 luglio 2018, della suddetta strategia, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare un avamprogetto di ordinanza sulle misure volte a garantire la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione con l'intenzione di porlo in consultazione entro la fine del 2018. Il DFGP è inoltre chiamato a esaminare entro fine 2020, in stretta collaborazione con i Cantoni, le possibilità di redigere una legge che autorizzi la Confederazione a sostenere misure di protezione attive e passive per istituzioni e persone bisognose di particolare protezione.

Con il decreto del Consiglio federale del 30 gennaio 2019 è stata avviata la procedura di consultazione sull'avamprogetto di ordinanza che è terminata il 7 maggio 2019. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia, nonché altre organizzazioni interessate.

Hanno presentato un parere 22 Cantoni, 4 partiti, 20 organizzazioni e altri partecipanti. In totale sono pervenuti 46 pareri. La maggior parte dei partecipanti si è espressa a favore dell'avamprogetto. 40 partecipanti (20 Cantoni, 3 partiti, 17 organizzazioni e altri) l'hanno approvato, mentre 5 (2 Cantoni, 1 partito, 2 organizzazioni e altri) l'hanno respinto. Un'organizzazione intendeva limitare notevolmente il campo d'applicazione dell'avamprogetto.

La presente ordinanza non è un progetto isolato della Confederazione nel settore della prevenzione del terrorismo e della violenza, ma integra il «Piano d'azione nazionale contro la

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/minderheitenschutz/konzept-svs-d.pdf>. Disponibile in [tedesco](#) e [francese](#).

radicalizzazione e l'estremismo violento (PNA)» del 4 dicembre 2017, elaborato dalla Confederazione, dai Cantoni (comitati direttivi della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP], della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE], della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali [CDOS]) e dai Comuni (Unione delle città svizzere e Associazione dei Comuni svizzeri).

2 Base legale

L'ordinanza sulle misure volte a sostenere la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione si fonda sull'articolo 386 del Codice penale svizzero (CP)², che costituisce una base legale per il sostegno di misure preventive da parte della Confederazione. In virtù di questa disposizione la Confederazione può attivarsi nella prevenzione dei crimini adottando direttamente misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati oppure finanziando o promuovendo misure di terzi. Sono possibili anche misure di formazione.

Il Consiglio federale ha già emanato diverse ordinanze fondandosi sull'articolo 386 CP:

- l'ordinanza del 14 ottobre 2009³ sui progetti a favore dei diritti umani e contro il razzismo;
- l'ordinanza dell'11 giugno 2010⁴ sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo;
- l'ordinanza del 23 ottobre 2013⁵ contro la tratta di esseri umani;
- l'ordinanza del 18 novembre 2015⁶ sulle misure di prevenzione dei reati in materia di prostituzione;
- l'ordinanza del 16 maggio 2018⁷ contro la radicalizzazione e l'estremismo.

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è competente per l'applicazione delle ordinanze sulle misure volte a prevenire reati connessi alla tratta di esseri umani e alla prostituzione nonché sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione e all'estremismo violento. Le restanti due ordinanze sono applicate dal Dipartimento federale dell'interno (DFI).

L'articolo 386 CP costituisce una disposizione che dal punto di vista dogmatico non rientra nel diritto penale ma piuttosto nel diritto in materia di polizia. La difesa da minacce per la sicurezza e l'ordine pubblici e l'eliminazione di disturbi spetta in linea di principio ai Cantoni. Di norma questi compiti comprendono anche misure preventive. In questo contesto l'articolo 386 CP, in quanto base legale per il sostegno di misure preventive da parte della Confederazione, costituisce un caso speciale. La dottrina ha in parte criticato l'assenza di una base legale costituzionale sufficientemente determinata per questo articolo di legge, il cui campo d'applicazione deve pertanto essere interpretato in modo restrittivo.

Le misure previste nelle ordinanze emanate dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 386 CP si situano piuttosto nel quadro della classica prevenzione dei crimini⁸. I programmi, progetti e attività finanziati o sostenuti dalla Confederazione servono soprattutto all'informa-

² RS 311.0

³ RS 151.21

⁴ RS 311.039.1

⁵ RS 311.039.3

⁶ RS 311.039.4

⁷ RS 311.039.5

⁸ Nel 2018, in virtù dell'ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di prostituzione (RS 311.039.4) fedpol ha però concesso un aiuto finanziario per un'applicazione per cellulari che consente un collegamento diretto con polizia e specialisti per il caso di una minaccia diretta di operatrici del sesso.

zione, alla sensibilizzazione, alla consulenza, alla trasmissione delle conoscenze, allo sviluppo delle competenze, alla messa in contatto e alla ricerca. Con la presente ordinanza sono previste misure concrete che si situano al confine tra difesa diretta contro i pericoli e prevenzione. Quali «altre misure» ai sensi dell'articolo 386 CP, in futuro la Confederazione deve poter versare contributi finanziari anche per misure di protezione di natura edile, tecnica o organizzativa volte a impedire reati. Questo tipo di misure non sono efficaci soltanto contro minacce concrete e dirette ma anche a titolo preventivo contro qualsivoglia possibile futura commissione di reati. Esplicano però il loro effetto in un luogo concreto. È riconosciuto che la prevenzione comprende anche misure tese a ostacolare la commissione di reati. I crimini che le misure di natura edile, tecnica o organizzativa intendono impedire (in particolare reati a motivazione terroristica o connessi all'uso di esplosivi) rientrano nella giurisdizione della Confederazione. In questo senso, le misure preventive mostrano una relazione con le competenze della Confederazione, in quanto la portata della sua giurisdizione determina pure il quadro in cui alla Confederazione e ai suoi organi preposti alla sicurezza sono attribuiti poteri di polizia. A ciò si aggiunge che i fenomeni criminali descritti hanno un'importanza sovragionale e in quanto tali consentono di appellarsi alla competenza coordinativa della Confederazione nel settore della sicurezza interna. In base a quanto esposto, anche la presente ordinanza può essere fondata sull'articolo 386 CP.

3 Singole disposizioni

3.1 Sezione 1: Disposizioni generali

3.1.1 Articolo 1 Oggetto

L'ordinanza disciplina la concessione di aiuti finanziari della Confederazione a organizzazioni che attuano misure in Svizzera al fine di proteggere determinate minoranze da aggressioni connesse ad attività terroristiche o dell'estremismo violento.

L'ordinanza contempla esclusivamente gli aiuti finanziari della Confederazione sotto forma di prestazioni pecuniarie non restituibili a condizione che i requisiti di cui nelle domande autorizzate siano totalmente soddisfatti. Per contro non contempla misure di sostegno dirette, come ad esempio la messa a disposizione di personale di sicurezza. Nel settore della garanzia della sicurezza pubblica, di competenza innanzitutto cantonale (cfr. n. 2), la Confederazione può intervenire soltanto con prudenza. L'aiuto finanziario della Confederazione è inteso aiutare le minoranze sostenute a supportare meglio le misure di sicurezza di loro responsabilità. Non sostituisce dunque le misure di sicurezza cantonali o comunali. L'ordinanza non funge da base neanche per l'istituzione di organizzazioni che realizzano misure preventive. In Svizzera si contano già numerose organizzazioni dotate di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della violenza e di esperienze concrete nella difesa da minacce rivolte contro determinate minoranze.

Le minoranze che rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza sono definite all'articolo 3 capoverso 1: l'ordinanza mira a proteggere le minoranze da aggressioni connesse con il terrorismo o l'estremismo violento. Queste due ultime nozioni sono descritte nella legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative (LAI)⁹. Le attività terroristiche sono «azioni tendenti a influenzare o a modificare l'ordinamento dello Stato, che si intendono attuare o favorire commettendo o minacciando di commettere gravi reati o propagando paura e timore» (art. 19 cpv. 2 lett. a LAI), mentre le attività dell'estremismo violento sono «azioni di organizzazioni che negano i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto e che commettono, incoraggiano o approvano atti violenti allo scopo di raggiungere i loro obiettivi» (art. 19 cpv. 2 lett. e LAI). In questo contesto occorre però sottolineare che questo tipo di minacce può provenire anche da individui radicalizzati pronti a compiere atti violenti contro

⁹ RS 121

minoranze per motivi razzisti o in altro modo basati sull'odio. Per «aggressione» si intende sia violenza fisica nei confronti di persone e istituzioni, sia ciberattacchi a motivazione di estremismo violento o terrorismo.

3.1.2 Articolo 2 Beneficiari degli aiuti

Le organizzazioni che entrano in considerazione per un sostegno finanziario possono sottostare al diritto pubblico o privato. Il termine di organizzazione va inteso in senso ampio, comprendente ad esempio associazioni, fondazioni, commissioni tecniche indipendenti di diritto pubblico, associazioni mantello di comunità religiose od organizzazioni non governative. Sono però esclusi i Cantoni e i Comuni con i loro organi in quanto associazioni che agiscono sovranamente. È richiesto un legame consolidato con la Svizzera: da un lato le organizzazioni devono avere la loro sede in Svizzera e dall'altro le misure da sostenere devono essere realizzate in Svizzera. Sono escluse dagli aiuti finanziari le organizzazioni a scopo di lucro, ad esempio i fornitori privati di prestazioni di sicurezza.

3.1.3 Articolo 3 Minoranze

L'articolo 3 capoverso 1 definisce le minoranze che rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza. Sono considerati tali i gruppi di persone in Svizzera che sono in minoranza rispetto al resto della popolazione della Svizzera o di un Cantone, che hanno un legame consolidato con la Svizzera e che sono caratterizzati dal sentirsi uniti in particolare da stili di vita, cultura, religione, tradizione, lingua o orientamento sessuale comuni.

La nozione di minoranza utilizzata nell'ordinanza si differenzia materialmente da quella sulla quale la Svizzera fonda la sua dichiarazione relativa alla Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995¹⁰ per la protezione delle minoranze nazionali. Tuttavia, anche nell'ordinanza si utilizza questo termine e si rinuncia consapevolmente a usare circonlocuzioni più aperte quali «comunità» o «gruppi di persone». I lavori preliminari eseguiti dalla RSS, dai quali è scaturita la suddetta strategia per la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione, si sono basati sul termine di minoranze in quanto i limitati mezzi finanziari erano intesi sostenere gruppi di persone e comunità in un certo qual modo strutturati e non arbitrariamente aperti.

In analogia alla Convenzione-quadro, nell'ordinanza è considerato una minoranza un gruppo di persone che è in minoranza numerica rispetto al resto della popolazione di un Paese o di un Cantone (lett. a). Possono essere sostenute minoranze presenti su tutto il territorio o anche solo localmente. È necessario un «denominatore comune» sotto forma di uno stile di vita, una cultura, una religione, una tradizione, una lingua o un orientamento sessuale comuni (lett. b). Questo elenco non è esaustivo poiché è introdotto da «in particolare». Sono dunque contemplati, ad esempio, gruppi religiosi come le comunità ebraiche o islamiche, raggruppamenti quali i LGBTIQ (l'elencazione non esaustiva fa sì che si possa tener conto anche di altri criteri oltre a quello dell'orientamento sessuale citato nel testo normativo, come ad esempio l'identità di genere), nonché i Jenisch, i Sinti e i Rom, nomadi o sedentari, le cui cultura e tradizioni si differenziano da quelle della popolazione maggioritaria. Non rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza i gruppi di persone che si definiscono tramite la loro professione (p. es. macellai, agricoltori, medici) in quanto essa non costituisce uno stile di vita o una cultura.

Le minoranze devono avere un legame consolidato con la Svizzera e i suoi valori (lett. c). Ciò significa innanzitutto che devono essere percepibili nella vita sociale del nostro Paese, dei Cantoni, delle regioni o delle città e che devono contribuire, per certi aspetti, a plasmarla con caratteristiche che corrispondono al proprio stile di vita. Non è per contro richiesta una

¹⁰ RS 0.441.1. La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 21 ottobre 1998.

determinata durata di presenza, per cui anche minoranze che si trovano in Svizzera da un tempo relativamente breve, come ad esempio numerose comunità islamiche, rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza. Non rientrano invece nel campo di applicazione dell'ordinanza i gruppi di stranieri che si trovano temporaneamente in Svizzera o il cui statuto giuridico sia definito in base alla legge sull'asilo del 26 giugno 1998¹¹. In quest'ultimo caso, in particolare se si tratta di alloggiamenti gestiti o messi a disposizione dalla comunità, lo Stato ha già comunque obblighi speciali per quanto riguarda la sicurezza di queste persone.

La menzione dei «valori» significa che le minoranze devono avere dimestichezza con il sistema di valori sociale e giuridico della Svizzera¹². Devono rispettare le decisioni di principio del Sovrano, che ha plasmato la Svizzera come uno Stato di diritto democratico e un Paese votato al rispetto delle pari opportunità, delle garanzie dei diritti fondamentali e della libertà di scegliere come organizzare la propria vita privata. Gruppi che rappresentano posizioni religiose o ideologiche sostanzialmente contrarie ai locali valori fondamentali dello stato di diritto e della democrazia, che si distanziano risolutamente dalla società maggioritaria o da altre minoranze, che rifiutano lo scambio sociale aperto e che considerano lo scontro provocatorio più importante di un dialogo orientato all'equilibrio e alla comprensione non entrano in considerazione come possibili beneficiari dei contributi. Cerchie che tramite il loro comportamento provocano, approvano, minimizzano, giustificano o promuovono in altro modo minacce contro le minoranze che la presente ordinanza mira a proteggere ulteriormente non possono beneficiare di un sostegno finanziario della Confederazione.

L'articolo 3 capoverso 2 esige un bisogno di particolare protezione. Questo presuppone che la minaccia di aggressioni connesse al terrorismo o all'estremismo violento cui è esposta una minoranza sia superiore a quella generale cui è esposta la restante popolazione. Tale bisogno non può fondarsi su una percezione soggettiva. Sono determinanti criteri oggettivamente misurabili, che però non possono essere definiti nell'ordinanza in quanto la loro definizione in questo contesto risulterebbe troppo rigida e dunque scorretta. Le circostanze alle quali una minaccia contro una minoranza va considerata particolarmente elevata dipendono dalla situazione specifica in materia di sicurezza e non possono essere fissate a priori in modo astratto. La minaccia, tuttavia, non può essere troppo a breve termine poiché l'idea del sostegno finanziario della Confederazione e della necessaria procedura preliminare si orienta a situazioni a medio o lungo termine. Le minacce acute vanno gestite dai competenti organi federali, cantonali e comunali preposti alla sicurezza. Nel caso di gruppi non strettamente connessi, quali Jenisch, Sinti e Rom, è necessaria una certa sensibilità da parte delle autorità per valutarne il bisogno di particolare protezione dato che spesso essi non rientrano nei parametri delle autorità.

3.2 Sezione 2: Misure

3.2.1 Articolo 4

L'articolo 4 nomina gli scopi delle misure che possono essere sostenute. Gli aiuti finanziari possono essere concessi per misure di protezione di natura edile, tecnica e organizzativa volte a impedire reati (lett. a). Costituiscono misure edili i provvedimenti passivi (recinzioni, mura o dispositivi di sicurezza all'entrata) tesi a tenere lontane persone intenzionate a compiere reati. Le misure tecniche comprendono in particolare videocamere di sorveglianza o impianti d'allarme. Queste misure sono particolarmente efficaci sia per il loro effetto preventivo, sia perché rafforzano la difesa contro i pericoli quando incipienti. È escluso qualsiasi

¹¹ RS 142.31

¹² Questa definizione è utilizzata nell'art. 7 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205).

tipo di tecnica delle armi. Le misure organizzative includono tra l'altro l'istituzione di responsabili per la sicurezza e di una gestione della crisi e l'introduzione di un piano e di un'organizzazione di crisi.

Queste misure sono particolarmente efficienti dal punto di vista economico ed efficaci poiché, indipendentemente dal tipo di pericolo, consentono una reazione rapida ed adeguata alla situazione dell'organizzazione incaricata di proteggere la minoranza. È però escluso il versamento degli stipendi di tali persone, ad esempio del responsabile per la sicurezza. Può pure essere sostenuta finanziariamente la formazione di membri di minoranze bisognose di particolare protezione nei settori del riconoscimento dei rischi e della prevenzione delle minacce (lett. b). È ammessa la formazione all'autodifesa disarmata. La formazione nell'impiego di armi, come definite all'articolo 4 capoverso 1 della legge del 20 giugno 1997¹³ sulle armi, è esclusa. Il sostegno finanziario di tali misure non tange le condizioni e i limiti legali in vigore per l'impiego di violenza fisica e psichica, coercizione e prestazioni di sicurezza private. Non sono quindi fondati i timori espressi durante la consultazione sull'avamprogetto, secondo i quali con questa misura si creerebbe «un'ulteriore categoria di personale di sicurezza che interviene»¹⁴. Un altro scopo che consente il sostegno è la sensibilizzazione di minoranze bisognose di particolare protezione e di terzi (lett. c). Ciò comprende misure volte a informare i membri di tali minoranze o terzi specifici (p. es. persone vicine) per quanto riguarda le minacce esistenti e i provvedimenti specifici indicati per garantire la loro sicurezza. Le informazioni sulle minoranze bisognose di particolare protezione (lett. d) sono per contro rivolte a cerchie di popolazione più ampie o a singoli gruppi e contesti (p. es. scolari, frequentatori di strutture ricreative, organizzatori di eventi sportivi). Ai fini del sostegno finanziario di misure aventi questo scopo l'autorità decisionale dovrà badare soprattutto a non concedere mezzi per campagne d'informazione d'ampio respiro non specificamente orientate a minoranze. In questo contesto è importante l'articolo 5 capoverso 3, che in considerazione dei limiti dei mezzi disponibili esige l'istituzione di un ordine di priorità e stabilisce i relativi criteri.

Diverse estensioni del catalogo di misure richieste dai partecipanti alla consultazione¹⁵ non sono state accolte nel tentativo, da un lato, di focalizzare le misure quanto più possibile sul miglioramento della situazione delle minoranze bisognose di particolare protezione, e dall'altro, di non limitare eccessivamente con un catalogo di misure troppo dettagliato il margine di apprezzamento concesso a fedpol, quale autorità competente per la decisione, nell'impiego dei limitati mezzi a disposizione.

3.3 Sezione 3: Aiuti finanziari

3.3.1 Articolo 5 Principi

L'articolo 5 capoverso 1 stabilisce che gli aiuti finanziari della Confederazione sono subordinati alle proposte e alle decisioni annuali relative ai crediti degli organi competenti della Confederazione in materia di preventivo e di piano finanziario. La Confederazione può concedere aiuti finanziari sotto forma di prestazioni pecuniarie non rimborsabili. Si è rinunciato a inserire nell'ordinanza un importo massimo delle risorse disponibili, cosicché non occorre adeguare l'ordinanza ogni qual volta viene modificato l'importo ordinario delle risorse stanziato. Nel quadro dell'elaborazione della suddetta strategia per la sicurezza delle minoranze bisognose di particolare protezione (cfr. nota 1), l'importo massimo degli aiuti finanziari che la Confederazione può concedere in virtù della presente ordinanza è stato fissato a 500 000 franchi.

¹³ RS 514.54

¹⁴ Parere del Cantone di Berna e dell'Unione delle città svizzere (UCS).

¹⁵ Sostegno finanziario di perizie e di un eventuale processo contro gli attacchi a sfondo razzista negli spazi pubblici (Radenossenschaft der Landstrasse RAD); finanziamento di valutazioni e studi sull'efficacia delle misure sostenute (Cantone di Ginevra); finanziamento della formazione per riconoscere tempestivamente le tendenze alla radicalizzazione e possibilità di finanziamento dell'introduzione di un sistema di segnalazione su scala nazionale delle violenze perpetrate contro le minoranze (UCS).

Questa decisione si è basata anche sull'idea che i Cantoni forniscano prestazioni per il medesimo importo. I sostegni cantonali possono essere complementari e non devono per forza essere concessi nello stesso settore come quelli federali concessi in virtù della presente ordinanza. Se un determinato progetto dovesse essere sostenuto sia dalla Confederazione che dai Cantoni o Comuni, sarà necessario accordarsi per un impiego efficiente dei mezzi. Le risorse federali non dipendono però dai contributi cantonali¹⁶. Parimenti, i Cantoni o i Comuni non sono tenuti a versare prestazioni anticipate. L'importo massimo stanziato per anno non deve necessariamente essere esaurito. La concessione di aiuti finanziari e il loro importo dipendono dalle domande presentate. Le risorse non utilizzate non sono riportate all'anno successivo. L'articolo 5 capoverso 2 stabilisce chiaramente che non sussiste alcun diritto a prestazioni finanziarie.

L'articolo 5 capoverso 3 dispone che l'autorità competente per la decisione istituisce un ordine di priorità in virtù dell'articolo 13 capoverso 2 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu)¹⁷ nel caso in cui le risorse disponibili non sono sufficienti per tutte le domande qualificate presentate. In prima linea vanno considerate le domande relative a misure che appaiono le più urgenti dal punto di vista del bisogno di particolare protezione (lett. a) nonché che soddisfano al meglio i requisiti in materia di qualità (lett. b) e di impiego efficiente delle risorse (lett. c). Può pertanto succedere che la domanda relativa a una misura che di per sé soddisfa le condizioni per la concessione di un aiuto finanziario debba essere respinta per mancanza di risorse.

3.3.2 Articolo 6 Presupposti materiali

L'articolo 6 capoverso 1 enumera i criteri generali che l'autorità competente per la decisione deve esaminare per valutare le domande presentate. Secondo l'ordinanza, gli aiuti finanziari possono essere concessi per misure sia uniche sia ricorrenti. Gli aiuti finanziari non possono essere concessi con effetto retroattivo per misure già attuate. Le misure sostenute devono avere un effetto duraturo (lett. a). Ciò implica una certa stabilità, per cui la misura deve ad esempio migliorare il livello di protezione a lungo termine o eliminare una minaccia. Non è però prescritta alcuna durata della misura. Negli ambiti della sensibilizzazione o dell'informazione, un criterio fondato sul tempo sarebbe anche difficilmente misurabile. Le misure devono inoltre conseguire il maggior impatto e il maggior effetto moltiplicatore possibile o fungere da approccio risolutivo per l'eliminazione di altre minacce (lett. b). Questo criterio intende evitare il sostegno di interessi particolari strettamente limitati. Le misure devono avere un punto di vista che va al di là del caso concreto, il che non esclude però misure concentrate su determinate istituzioni, ad esempio se si tratta di questioni di natura edile, tecnica o organizzativa (art. 4 lett. a). Misure attuate a livello locale possono eventualmente entrare in considerazione in quanto utili per altre situazioni con esigenze paragonabili. Le esperienze raccolte con tali misure possono fornire conoscenze importanti per gestire altre minacce. Sono concessi aiuti finanziari soltanto se è prevista una valutazione della loro attuazione e dei loro effetti commisurata all'entità della misura (cpv. 2). La valutazione è importante, ma l'onere deve essere proporzionato alla misura. Se sono coinvolti gruppi e organizzazioni che dispongono di risorse finanziarie e di personale limitate, l'autorità competente per la decisione cerca di comune accordo una soluzione adatta.

Il capoverso 3 menziona i casi in cui gli aiuti finanziari sono esclusi. Non sono concessi aiuti finanziari se le misure comprendono attività politiche, lobbistiche o missionarie (lett. a). Le autorità federali devono rimanere neutrali a livello politico e religioso e non possono dunque sostenere attività o azioni di propaganda di questo tipo. Nella prassi è necessario prestare

¹⁶ La Confederazione non «imporrà» i contributi cantonali auspicati neanche in modo indiretto, p.es. detraendoli dai contributi federali ai programmi cantonali d'integrazione.

¹⁷ RS 616.1

molta attenzione nel caso di misure di sensibilizzazione o di informazione, peraltro espressamente ammesse dall'articolo 4 lettere c e d. Un sostegno finanziario è parimenti escluso se l'organizzazione che presenta la domanda o desidera essere sostenuta esercita attività vietate oppure esalta o minimizza la violenza (lett. b). Vanno escluse dal sostegno finanziario non soltanto le organizzazioni che violano direttamente la legge, ma anche quelle che giustificano o addirittura promuovono la violenza, ad esempio per motivi religiosi o ideologici. Questa disposizione integra l'articolo 3 capoverso 1, che limita gli aiuti finanziari a misure a favore di minoranze che hanno un legame consolidato con la Svizzera e i suoi valori e in tal modo esclude dal sostegno le comunità e i gruppi che perseguono in modo consapevole e sulla base di opinioni estreme la distanza dalla società maggioritaria o da altre minoranze. Sono escluse le misure che comportano un impegno finanziario a lungo termine da parte della Confederazione (lett. c). Dal momento che le risorse a disposizione sono limitate, un impegno a lungo termine renderebbe quasi impossibile il finanziamento di nuove misure.

3.3.3 Articolo 7 Limitazione degli aiuti finanziari

L'articolo 7 dispone che gli aiuti finanziari della Confederazione in virtù dell'ordinanza e di altri atti normativi federali costituiscono al massimo il 50 per cento delle spese computabili della misura in questione. Computabili sono i costi direttamente connessi alla preparazione, all'esecuzione e alla valutazione della misura. Se ad esempio la misura mira a formare i membri di minoranze bisognose di particolare protezione nei settori del riconoscimento dei rischi e della prevenzione delle minacce (art. 4 lett. b), i costi per la pubblicità, l'affitto della sala o l'utilizzo di speciali attrezzature di presentazione (preparazione), la remunerazione degli esperti che fungono da formatori e il materiale didattico (esecuzione), le sintesi, le analisi e le valutazioni direttamente connesse con la misura sono coperti dall'aiuto finanziario. Spetta alle organizzazioni richiedenti illustrare queste spese nella domanda con la maggiore precisione possibile. Con il tetto massimo di finanziamento del 50 per cento dei costi computabili per misure di terzi si soddisfano diverse condizioni del diritto in materia di sussidi. Si tratta di un tetto massimo applicabile anche alle altre ordinanze fondate sull'articolo 386 CP. In tal modo si garantisce che i beneficiari del contributo forniscano una prestazione propria il più possibile elevata e utilizzino anche tutte le altre possibilità di finanziamento al fine di apportare almeno la metà delle risorse necessarie mediante mezzi propri o di terzi (Cantoni, Comuni e privati). Tale tetto massimo comprende tutti i mezzi federali sommati allorché il sostegno si compone di contributi di diversi organi federali.

3.3.4 Articolo 8 Calcolo

L'articolo 8 contiene i principi applicabili alla fissazione dell'importo degli aiuti finanziari della Confederazione concessi in virtù della presente ordinanza. Tale importo è calcolato in base ai seguenti elementi: natura e importanza della misura (lett. a), prestazioni proprie dei beneficiari degli aiuti, prestazioni fornite in virtù di altri atti normativi federali, prestazioni fornite dai Cantoni e da autorità locali e prestazioni fornite da terzi (lett. b). La natura delle misure deve essere compatibile con uno degli scopi menzionati all'articolo 4. L'importanza della misura è determinata ad esempio dal beneficio supplementare atteso per l'impedimento di reati (misure preventive ai sensi dell'art. 386 CP) così come dalla sua trasponibilità ad altre situazioni di minaccia. Infine, per il calcolo dell'aiuto finanziario si può pure considerare l'eventuale idoneità a fungere da modello, da apripista, ossia a generare altri sostegni atti a migliorare la sicurezza della minoranza direttamente sostenuta e se del caso di altre minoranze.

3.4 Sezione 4: Procedura per la concessione di aiuti finanziari

3.4.1 Articolo 9 Basi, forma giuridica e durata

Il capoverso 1 stabilisce in forma dichiaratoria che la procedura per la concessione di aiuti finanziari è retta dalle disposizioni della LSu. All'articolo 16 capoversi 1 e 2 quest'ultima prevede che gli aiuti finanziari siano concessi di norma mediante decisione formale o sulla base di un contratto di diritto pubblico. Nel quadro dell'ordinanza devono essere possibili entrambe le forme. Di regola fedpol concede gli aiuti mediante una decisione formale (cpv. 2 lett. a), che costituisce lo strumento idoneo per decidere in merito al finanziamento di progetti realizzati come misure uniche o con un orizzonte temporale breve. Ciò è ad esempio il caso delle misure di natura edile, tecnica o organizzativa (art. 4 lett. a) o delle misure formative ai sensi dell'articolo 4 lettera b, che si concludono dopo un paio di giorni o settimane. Per misure con un orizzonte temporale più lungo come formazioni scaglionate sull'arco di più di un anno può essere concluso un contratto (cpv. 2 lett. b). Questa forma è opportuna già solo per ragioni di efficienza al fine di evitare la ripetizione di uguali procedure decisionali, onerose per tutti gli interessati.

Il capoverso 3 stabilisce una limitazione temporale per i contratti, che possono essere conclusi per una durata di quattro anni al massimo, fatte salve le disponibilità creditizie. Contratti a più lungo termine non hanno senso dato che occorre supporre che sia il bisogno di particolare protezione, dipendente dalla situazione in materia di sicurezza, sia le misure volte a contribuire ad aumentare la sicurezza si modifichino con il passare del tempo. Se una misura è intesa durare più a lungo è opportuno rivalutare la situazione ed emanare una nuova decisione.

Il capoverso 4 elenca gli elementi che devono essere stabiliti nella decisione o nel contratto. Si tratta in particolare dei seguenti:

- lo scopo e l'importo dell'aiuto finanziario (lett. a e b);
- eventuali condizioni e oneri che vincolano la concessione dell'aiuto finanziario (lett. c);
- la rendicontazione e la garanzia della qualità da parte del richiedente (lett. d ed e).

3.4.2 Articolo 10 Domande

L'articolo 10 stabilisce le modalità di presentazione delle domande. Il capoverso 1 dispone che le domande di aiuti finanziari siano presentate a fedpol al più tardi il 30 giugno dell'anno che precede l'inizio della misura da sostenere. In tal modo l'autorità competente per la decisione dispone di almeno sei mesi di tempo per prendere la decisione. Questo lasso di tempo è necessario in quanto per decidere in merito al bisogno di particolare protezione fedpol richiede anche la valutazione del SIC (art. 11 cpv. 2). Le misure sostenute in virtù della presente ordinanza non sono tali da dover essere adottate immediatamente in situazioni di pericolo acuto.

Il capoverso 2 menziona gli elementi che devono essere contenuti in una domanda. Questi comprendono almeno:

- indicazioni complete sull'organizzazione che presenta la domanda o desidera essere sostenuta (lett. a);
- indicazioni dettagliate sulle circostanze che legittimano un bisogno di particolare protezione (lett. b);
- una descrizione dettagliata della misura prevista con indicazione dell'obiettivo, del modo di procedere e degli effetti auspicati (lett. c);
- indicazioni relative al coordinamento con misure che altre autorità federali, Cantoni, autorità locali o terzi hanno adottato o intendono adottare (lett. d);

- lo scadenzario per la realizzazione della misura prevista (lett. e);
- un preventivo dettagliato dei costi e un piano finanziario (lett. f);
- indicazioni sulle prestazioni fornite dal beneficiario degli aiuti, sulle prestazioni fornite in virtù di altri atti normativi federali, sulle prestazioni fornite dai Cantoni e da autorità locali e sulle prestazioni fornite da terzi (lett. g).

Con le indicazioni richieste alla lettera d, si evita che la Confederazione finanzi misure già fornite da altri o che non creano valore aggiunto rispetto a misure in corso o pianificate. Se manca un'intesa comune, le nuove misure possono addirittura vanificare quelle esistenti. Per essere efficaci, le misure di sicurezza devono essere parte di un piano globale.

fedpol pubblica una direttiva sui dettagli procedurali che consente ai richiedenti di informarsi in merito ai concreti presupposti formali e materiali per le domande di finanziamento, in particolare alla documentazione da allegare. È compito dei richiedenti consegnare la documentazione completa, incluse le indicazioni relative alle proprie prestazioni e a quelle fornite da terzi (cfr. anche 3.4.3).

3.4.3 Articolo 11 Esame delle domande e decisione formale

L'articolo 11 concerne la procedura di esame delle domande. fedpol riceve le domande di aiuto finanziario, ne conferma la ricezione, ne verifica la completezza e se del caso richiede informazioni mancanti o supplementari (cpv. 1). fedpol esamina il contenuto delle domande in un lasso di tempo adeguato e chiede al SIC di valutare il bisogno di particolare protezione (cpv. 2 e 3). La valutazione del SIC costituisce un'importante base per la decisione di fedpol ma non l'unica, non è vincolante e in quanto tale non è impugnabile. Il SIC, il cui compito centrale consiste nell'individuare tempestivamente e sventare minacce per la sicurezza interna o esterna (art. 6 cpv. 1 LAIn), dispone delle conoscenze e dell'esperienza necessarie per poter effettuare una simile valutazione. Per valutare il bisogno di particolare protezione di una determinata minoranza il SIC si limiterà a valutare la minaccia connessa all'estremismo violento o al terrorismo a cui questa è esposta. Dispone già dei metodi e dei criteri a tal scopo necessari. La sua valutazione parte dai gruppi o dalle organizzazioni di estremismo violento o terroristici che perseguono una corrispondente motivazione («dal punto di vista degli autori»). Il SIC non dispone per contro di una base legale che gli consenta una valutazione dalla prospettiva delle vittime. È però compito di fedpol, in quanto autorità competente per la decisione, tenere conto anche del punto di vista delle vittime nella valutazione delle domande di sostegno. fedpol può consultare anche servizi esterni (altri uffici, commissioni extraparlamentari, istituti di formazione). A sua volta il SIC consulta le competenti autorità cantonali e comunali preposte alla sicurezza. Queste autorità hanno una conoscenza più diretta della situazione locale e delle minacce specifiche cui è esposta una minoranza.

fedpol può richiedere informazioni supplementari presso le autorità cantonali o locali e, d'intesa con il richiedente, anche presso terzi (cpv. 4). Questo diritto d'informazione è di regola nell'interesse del richiedente, poiché è mirato a eliminare le ambiguità. La ricerca di informazioni presso terzi deve tuttavia avvenire d'intesa con il richiedente poiché, trattandosi spesso di persone private, può incidere il desiderio di discrezione. Il rischio connesso alla mancanza di informazioni importanti per la decisione di fedpol è a carico del richiedente (cfr. 3.4.2).

Il capoverso 5 crea la base legale necessaria per il gruppo di accompagnamento. Se i contributi di sostegno richiesti dovessero superare i mezzi finanziari disponibili, il gruppo può valutare le domande di finanziamento in base all'ordine di priorità e indicare a fedpol quali domande nella propria opinione andrebbero considerate. Se possibile, il gruppo di accompagnamento dovrebbe includere rappresentanti di tutti i tre livelli statali nonché di istituzioni attive nell'ambito della protezione delle minoranze.

fedpol decide in merito alla concessione degli aiuti finanziari ed emana la decisione formale o conclude il contratto (cpv. 6). Non è vincolato alla valutazione del SIC relativa al bisogno di particolare protezione, che non può essere visionata dai richiedenti e comunque non costituisce il solo fattore determinante della decisione (cfr. art. 4 e 6). fedpol esamina pure i rapporti e conteggi finali che devono essere presentati dalle organizzazioni sostenute. Il versamento degli aiuti finanziari concessi è retto dall'articolo 23 LSu. I pagamenti devono essere sintonizzati con i progressi realizzati nell'attuazione della misura sostenuta.

3.4.4 Articolo 12 Obbligo d'informazione e di rendiconto

I beneficiari di aiuti finanziari devono, in qualsiasi momento, fornire a fedpol informazioni sull'utilizzo degli aiuti finanziari e permettergli la consultazione dei documenti pertinenti (cpv. 1). Devono presentare a fedpol un rapporto e un conteggio finali in cui illustrano il decorso e l'esito della misura sostenuta e rendere conto dell'impiego dell'aiuto finanziario conforme alla decisione formale o al contratto (cpv. 2).

L'obbligo d'informazione e di rendiconto costituisce uno strumento decisivo per la verifica di un utilizzo degli aiuti finanziari conforme da ogni punto di vista al diritto. Anche la terza sezione della LSu attribuisce grande importanza a questo aspetto. fedpol può sempre anche richiedere ad hoc informazioni corrispondenti. In caso di un utilizzo non conforme agli scopi sono applicabili gli articoli 28 e seguenti LSu. Un utilizzo non conforme agli scopi così come un'inadempienza totale o parziale con conseguenze giuridiche secondo gli articoli 28 e seguenti LSu possono anche emergere dal rapporto o dal conteggio finali.

3.4.5 Articolo 13 Pubblicazione del sostegno della Confederazione

I beneficiari di aiuti finanziari sono obbligati a indicare l'aiuto finanziario ottenuto dalla Confederazione nei loro rapporti annuali e nella documentazione pubblica relativa al progetto. In tal modo si crea, da un lato, la necessaria trasparenza nei confronti del pubblico. D'altro lato la pubblicazione del sostegno può avere un benaccetto effetto moltiplicatore, nel senso che potrebbe indicare ad altre minoranze in situazioni di minaccia comparabili le possibilità di cui dispongono.

3.5 Sezione 5: Tutela giurisdizionale

3.5.1 Articolo 14

La tutela giurisdizionale è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

3.6 Sezione 6: Disposizioni finali

3.6.1 Articolo 15 Verifica

L'articolo 15 disciplina la valutazione dell'ordinanza da parte di fedpol. Quest'ultimo verifica periodicamente l'appropriatezza e l'efficacia dell'ordinanza (cpv. 1) e riferisce periodicamente i risultati di tale verifica al Consiglio federale (cpv. 2). Questa verifica è importante anche perché il Consiglio federale ha affidato al DFGP il compito supplementare di esaminare, in stretta collaborazione con i Cantoni, le possibilità di redigere una legge che autorizzi la Confederazione a sostenere misure di protezione attive e passive per istituzioni e persone bisognose di particolare protezione (cfr. n. 1). Anche se il relativo parere del DFGP è atteso già per la fine del 2020, la valutazione degli effetti delle misure della presente ordinanza influirà in modo determinante sulla decisione concernente un'eventuale legge e sui suoi contenuti.

3.6.2 Articolo 16 Disposizione transitoria

Nell'anno dell'entrata in vigore della presente ordinanza devono poter essere accolte anche domande che esplicano i loro effetti ancora nel medesimo anno. La disposizione transitoria sancisce pertanto che nell'anno dell'entrata in vigore sia possibile derogare dal termine temporale previsto all'articolo 10 capoverso 1.

3.6.3 Articolo 17 Entrata in vigore

La presente ordinanza entra in vigore il 1° novembre 2019.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto prevede aiuti finanziari di 500 000 franchi all'anno al massimo. Le valutazioni del SIC relative al bisogno di particolare protezione (n. 3.4.3) gli causeranno un certo onere supplementare a tutt'oggi difficilmente stimabile in quanto dipendente dal numero di domande presentate. Il coordinamento e il trattamento delle domande di aiuti finanziari richiedono alla Confederazione (nello specifico fedpol) risorse di personale di 0,8 posti a tempo pieno al massimo. Il DFGP compenserà internamente questo onere supplementare di personale.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'ordinanza è collegata all'idea che i Cantoni forniscano contributi per il medesimo importo. I contributi federali non dipendono però da quelli cantonali. I contatti tra autorità cantonali preposte alla sicurezza e Confederazione in vista della decisione relativa alle domande potrebbero comportare un leggero onere supplementare.

4.3 Ripercussioni per la società

L'ordinanza contribuisce ad aumentare la sicurezza delle minoranze interessate. Ciò è nell'interesse di prevenzione della società, in particolare nei centri urbani, in cui le minoranze che rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza sono particolarmente presenti. Gli sforzi per proteggere le minoranze più minacciate influenzano positivamente anche la sicurezza dell'intera popolazione. Essi rafforzano la fiducia nello Stato quale garante di un ordine liberale, che consente ad ogni individuo di decidere autonomamente della propria vita anche quando la maggioranza si comporta in modo differente