



27 giugno 2018

**Rapporto esplicativo concernente
l'avamprogetto di legge federale sul divieto di
dissimulare il viso (controprogetto indiretto
all'iniziativa popolare «Sì al divieto di
dissimulare il proprio viso»)**

Indice

1	Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6
1.1	Testo dell'iniziativa.....	6
1.2	Deposito dell'iniziativa e termini di trattazione.....	6
1.3	Validità	6
2	Genesi dell'iniziativa.....	7
2.1	Contesto nazionale	7
2.1.1	Situazione giuridica	7
2.1.1.1	A livello federale	7
2.1.1.2	A livello cantonale.....	7
2.1.2	Interventi parlamentari inerenti al divieto di dissimulare il viso	9
2.2	Contesto internazionale	9
2.2.1	Consiglio d'Europa	9
2.2.2	Francia.....	10
2.2.3	Belgio.....	10
2.2.4	Austria.....	10
2.2.5	Germania	10
2.2.6	Italia	11
2.2.7	Danimarca.....	11
2.2.8	Paesi Bassi	11
2.2.9	Gran Bretagna.....	11
2.2.10	Africa.....	12
2.2.11	Canada	12
2.2.12	USA	12
2.2.13	Australia.....	12
3	Obiettivi e tenore dell'iniziativa	13
4	Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	13
4.1	Divieto di dissimulare il viso	13
4.2	Divieto di obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso.....	13
4.3	Eccezioni.....	14
4.4	Disposizione transitoria.....	14
5	Ripercussioni in caso di accettazione	14
6	Valutazione dell'iniziativa	14
6.1	Osservazioni preliminari.....	14
6.2	Limitazione inutile delle competenze cantonali	14
6.3	Nessun beneficio per l'ordine pubblico	15
6.4	Ripercussioni limitate sulla parità dei sessi e sull'integrazione	15
6.5	Valori della società liberale	15
6.6	Problemi d'attuazione	15
6.7	Possibile sostegno a tendenze alla polarizzazione	15
7	Compatibilità con gli impegni internazionali	16
8	Conclusioni sull'iniziativa popolare e proposta del Consiglio federale	16
9	Controprogetto indiretto.....	16
9.1	Obiettivi e punti essenziali del progetto	16
9.2	Commento del controprogetto.....	16
9.2.1	Introduzione	16
9.2.2	Legge federale sul divieto di dissimulare il viso	17
9.2.2.1	Articolo 1 Obbligo di mostrare il viso	17
9.2.2.2	Articolo 2: Inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso	18
9.2.2.3	Articolo 3: Perseguimento e giudizio dei reati	19
9.2.2.4	Articolo 4: Modifica di un altro atto normativo	19
9.2.2.5	Articolo 5: Referendum ed entrata in vigore.....	21

10	Ripercussioni del controprogetto	21
10.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	21
10.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.....	22
10.3	Ripercussioni per l'economia	22
10.4	Ripercussioni per la parità tra donna e uomo	22
11	Aspetti giuridici.....	22
11.1	Costituzionalità	22
11.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	22
11.3	Forma dell'atto.....	22
12	Rapporto con il programma di legislatura	23

Compendio

Il Consiglio federale è contrario all'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» e propone di sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Chiedendo un divieto di dissimulare il viso in tutti gli spazi pubblici, l'iniziativa è ampiamente sproporzionata. Problematizza un fenomeno di scarsa diffusione e intacca la consolidata autonomia legislativa cantonale. Il Consiglio federale propone un controprogetto indiretto a livello di legge che risolve in modo più mirato i possibili problemi connessi alla dissimulazione del viso. Come l'iniziativa, il controprogetto introduce una sanzione specifica per la coercizione a dissimulare il viso completando la fattispecie della coazione. Il controprogetto di legge introduce inoltre l'obbligo di mostrare il viso nelle situazioni in cui il diritto federale prescrive un'identificazione visiva oppure in cui un compito previsto dal diritto federale può essere eseguito senza un onere sproporzionato unicamente se la persona in questione mostra il viso. Contrariamente all'iniziativa, il controprogetto indiretto non tange l'autonomia legislativa cantonale.

Situazione di partenza e obiettivi del progetto

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», depositata il 15 settembre 2017, chiede di modificare la Costituzione federale (Cost.) aggiungendovi un nuovo articolo 10a secondo cui è vietato dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico. Eccezioni sono possibili esclusivamente per motivi inerenti alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali. L'iniziativa chiede inoltre di sancire espressamente nella Costituzione il divieto di obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso.

L'iniziativa popolare soddisfa i requisiti di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 Cost. In quanto progetto elaborato rispetta l'unità della forma. Le singole parti sono intrinsecamente connesse dal punto di vista del contenuto, per cui è data anche l'unità della materia. Essa non viola neppure disposizioni cogenti del diritto internazionale.

Il Consiglio federale è contrario all'iniziativa popolare e propone di sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. La sua decisione si fonda in particolare sui seguenti argomenti.

- *L'iniziativa intacca senza necessità l'autonomia dei Cantoni. Chiede di sancire nella Costituzione federale un divieto di dissimulare il viso vigente in tutta la Svizzera e introduce in tal modo una soluzione uniforme per tutti i Cantoni. Il disciplinamento dello spazio pubblico compete però tradizionalmente ai Cantoni. Dovrebbero quindi essere i Cantoni stessi a decidere se emanare un divieto di dissimulare il viso e in particolare come gestire le turiste dal volto coperto provenienti dai Paesi arabi. Le diverse posizioni dei Cantoni si riflettono anche nelle differenze tra le soluzioni cantonali in materia di dissimulazione del viso. I Cantoni Zurigo, Soletta, Svitto, Basilea-Città e Glarona hanno respinto il relativo divieto, mentre Ticino e San Gallo lo hanno introdotto.*
- *L'iniziativa mira a potenziare l'ordine pubblico. Prescrizioni che vietano la dissimulazione del viso durante le dimostrazioni esistono però già a livello cantonale. Una simile disposizione a livello federale appare dunque inopportuna.*
- *L'iniziativa si oppone al burqa e al niqab negli spazi pubblici come simboli di un'idea della società che sancisce in ampie parti del mondo la sottomissione della donna. La discriminazione della donna è tuttavia assai sfaccettata. L'iniziativa non propone soluzioni per altri problemi, molto più diffusi, come la violenza domestica o la disparità salariale. Dal punto di vista della parità tra i sessi, l'iniziativa manca quindi ampiamente il bersaglio poiché tralascia problemi importanti. Inoltre, non è escluso che un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici induca certe donne a ritirarsi negli spazi privati, con conseguente isolamento sociale.*
- *La Svizzera professa i valori di una società liberale, che l'emanazione di disposizioni sull'abbigliamento vigenti in tutto il territorio contraddirebbe.*

- *Come tutte le prescrizioni concernenti l'abbigliamento, anche un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici sarebbe di difficile attuazione. Quali forme di dissimulazione rientrano nel divieto? Occhiali da sole scuri combinati con uno scialle e una mascherina sulla bocca sono sufficienti? Anche nell'ottica della delimitazione delle eccezioni, l'iniziativa potrebbe sollevare diversi problemi.*
- *L'iniziativa mira a potenziare la coesione sociale («mostrare il viso»). In Svizzera, però, al di fuori del periodo del Carnevale o di altre manifestazioni culturali, le persone che nascondono il viso sono molto rare. È lecito chiedersi se l'iniziativa non favorisca piuttosto tendenze alla polarizzazione.*

Il Consiglio federale oppone all'iniziativa popolare un controprogetto indiretto a livello di legge, con l'intenzione di risolvere i problemi connessi alla dissimulazione del viso laddove potrebbero presentarsi. Come i promotori dell'iniziativa ritiene inaccettabile che qualcuno venga obbligato a dissimulare il viso. La fattispecie della coazione di cui all'articolo 181 del Codice penale (CP) va completata in tal senso. Va inoltre introdotto un obbligo legale di mostrare il viso nelle situazioni in cui il diritto federale prescrive l'identificazione visiva di una persona o in cui l'adempimento di un compito di diritto federale presuppone l'identificazione visiva di una persona.

Contenuto del progetto

Il controprogetto indiretto si concentra sull'obbligo di dissimulare il viso e sui problemi connessi con l'identificazione visiva delle persone. Contrariamente all'iniziativa non tange l'autonomia legislativa cantonale. I Cantoni non sono pertanto tenuti a vietare la dissimulazione del viso negli spazi pubblici, ma sono liberi di farlo se lo ritengono opportuno.

Una nuova «legge federale sul divieto di dissimulare il viso» stabilisce chiare regole comportamentali volte a evitare tensioni. Ciò ha un effetto preventivo e consente di stabilire una prassi unitaria. La legge sancisce l'obbligo di mostrare il viso in situazioni che richiedono un'identificazione visiva, segnatamente nei settori della sicurezza, della migrazione o delle assicurazioni sociali (art. 1). Tale obbligo va applicato dinanzi a rappresentanti di un'autorità che in virtù del diritto federale devono identificare visivamente una persona o che sono in grado di adempiere, senza un onere sproporzionato, un compito loro affidato dal diritto federale soltanto vedendo il viso della persona. La legge non contempla il settore del diritto cantonale, poiché in tal caso sarebbe necessario modificare la Costituzione. Una disposizione sanzionatoria prevede la multa per chiunque rifiuti di dare seguito all'ingiunzione ripetuta di mostrare il viso (art. 2 cpv. 1). Se invece l'identificazione visiva è esclusivamente nell'interesse della persona che non dà seguito all'ingiunzione, l'inosservanza non è punibile (art. 2 cpv. 2). Per lo più, in questi casi l'autorità rifiuterà la prestazione alla persona interessata. Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni (art. 3). L'articolo 5 stabilisce che il controprogetto indiretto entra in vigore soltanto se l'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» viene ritirata o respinta (incompatibilità tra iniziativa e controprogetto).

La fattispecie della coazione di cui all'articolo 181 CP è completata con un capoverso che in quanto lex specialis sanziona espressamente la coercizione a dissimulare il viso: «Chiunque, usando violenza o minaccia di grave danno contro una persona, o intralciando in altro modo la libertà d'agire di lei, la costringe a dissimulare il viso, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria» (art. 181 cpv. 2 CP). Rispetto alla comminatoria penale della fattispecie generale della coazione, questa comminatoria non è né qualificata né privilegiata. Con la menzione esplicita nel Codice penale, che contrariamente a quanto chiesto dall'iniziativa non si limita alla coercizione «a causa del suo sesso», si chiarisce che un simile comportamento non è tollerato e che le autorità sono tenute a vigilare attentamente.

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» ha il seguente tenore:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 10a Divieto di dissimulare il proprio viso

¹ Nessuno può dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici né nei luoghi accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno; il divieto non si applica ai luoghi di culto.

² Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso.

³ La legge prevede eccezioni. Queste possono essere giustificate esclusivamente da motivi inerenti alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali.

Art. 197 n. 12

12. Disposizione transitoria dell'art. 10a (Divieto di dissimulare il proprio viso)

La legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 10a è elaborata entro due anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

1.2 Deposito dell'iniziativa e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» è stata depositata il 15 settembre 2017. Con decisione dell'11 ottobre 2017 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 105 553 firme valide¹.

L'iniziativa è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale ha deciso di contrapporre un controprogetto indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 settembre 2002² sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale è tenuto a sottoporre all'Assemblea federale il messaggio e il disegno di decreto federale entro diciotto mesi dopo il deposito dell'iniziativa, ossia al più tardi entro il 15 marzo 2019. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito all'iniziativa entro il 15 marzo 2020, a meno che una Camera si pronunci per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, nel qual caso l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione (art. 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)³:

- è formulata come progetto elaborato e soddisfa quindi l'unità formale;
- tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze dell'unità materiale;
- non viola le disposizioni vincolanti del diritto internazionale e soddisfa quindi l'esigenza della compatibilità con il diritto cogente internazionale.

¹ FF 2017 5515

² RS 171.10

³ RS 101

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Contesto nazionale

2.1.1 Situazione giuridica

2.1.1.1 A livello federale

L'emanazione di disposizioni concernenti il modo di abbigliarsi negli spazi pubblici compete ai Cantoni. Non esistono disposizioni federali che vietano in generale di dissimulare il viso.

Il Codice penale⁴ (CP) non contiene disposizioni che sanzionano espressamente la coercizione a dissimulare il viso. Secondo il diritto vigente, però, chi obbliga un'altra persona a dissimulare il viso può essere punito in virtù della fattispecie della coazione di cui all'articolo 181 CP.

2.1.1.2 A livello cantonale

Iniziative e interventi concernenti il divieto di dissimulare il viso sono stati depositati nei Cantoni di Berna (2010), Ticino (2013), Basilea-Città (2013)⁵, San Gallo (2013), Zurigo (2016) e Glarona (2017). Hanno avuto successo soltanto nei Cantoni Ticino e San Gallo. Nella maggior parte dei Cantoni (tra cui BS, ZH, BE, LU, TG, SO, SG) vigono divieti di dissimulare il viso limitatamente alle manifestazioni pubbliche.

Ticino

L'iniziativa sul divieto di dissimulazione del viso nei luoghi pubblici è stata accettata nel 2013. Un nuovo articolo 9a è stato pertanto introdotto nella Costituzione cantonale ticinese⁶. Entrato in vigore il 1° luglio 2016, l'articolo vieta di dissimulare il viso nelle vie pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico, ossia le piazze e le strade pubbliche, nonché gli edifici amministrativi, gli esercizi del servizio pubblico (p.es. Posta o FFS) e gli spazi privati aperti al pubblico (p.es. ristoranti, centri commerciali, cinema). Il divieto comprende soprattutto due tipologie di copertura del volto: quelle volte a rendersi irriconoscibili in occasione di manifestazioni di massa e quelle motivate dalla religione⁷. Il nuovo articolo prevede inoltre che nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso. Precisa infine che le eccezioni e le sanzioni sono stabilite dalla legge.

L'Assemblea federale ha conferito la garanzia federale a questa disposizione⁸, riprendendo in buona parte l'argomentazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) SAS c. France.⁹

La disposizione costituzionale è stata attuata da due leggi e un regolamento.

- La legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss), in vigore dal 1° luglio 2016¹⁰. Essa ha lo scopo di garantire l'interazione sociale e preservare le condizioni fondamentali del vivere assieme¹¹. Il divieto non è applicato se la tenuta mediante la quale è dissimulato il volto è prescritta dalla legge o da rego-

⁴ RS 311.0

⁵ La Camera alta di Basilea-Città ha respinto espressamente l'iniziativa per irricevibilità. Cfr. Camera alta del Cantone di Basilea-Città, Beschluss-Protokoll der 10. und 11. Sitzung, anno d'esercizio 2013-2014, del 15 maggio 2013.

⁶ RS 131.229

⁷ Cfr. il messaggio concernente il conferimento della garanzia federale (Ticino) in FF 2014 7845, 7861-7861

⁸ FF 2014 7845, 7861 segg.

⁹ Affare S.A.S. c. France, R n° 43835/11

¹⁰ BU 17/2016, 196

¹¹ Repubblica e Cantone Ticino, Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni, Presentazione serata di formazione del 15 giu. 2016

lamenti, se è giustificata da motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva oppure se è usata nell'ambito e per gli scopi di manifestazioni religiose, tradizionali, artistiche o ricreative. Le infrazioni sono punite con multe da 100 a 10 000 franchi.

- La legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico (LORP), anch'essa entrata in vigore il 1° luglio 2016¹². Nel quadro della revisione totale, la legge è stata integrata con i divieti di dissimulare il volto e di obbligare una persona a dissimulare il proprio, sottoponendoli alla competenza sanzionatoria del municipio. Lo scopo della legge è la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici¹³.
- Il Regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (ROrP) del 6 aprile 2016 stabilisce infine gli importi delle multe¹⁴. Secondo l'articolo 2, la multa per infrazione al divieto di dissimulazione del volto è compresa tra 100 e 1000 franchi, quella per infrazione al divieto di costrizione a dissimulare il volto è compresa tra 200 e 2000 franchi.

In caso di circostanze aggravanti o attenuanti è possibile aumentare o ridurre l'importo della multa entro il minimo di 100 e il massimo di 10 000 franchi¹⁵.

Dal maggio 2016 è pendente presso il Tribunale federale il ricorso di due cittadini ticinesi contro il divieto di dissimulare il volto¹⁶. I ricorrenti fanno innanzitutto valere che il divieto di dissimulare il viso limiterebbe i diritti politici (rendendo impossibile manifestare mascherati) e che sarebbe sproporzionato. A tutt'oggi si attende ancora la decisione del Tribunale federale.

San Gallo

Nel Cantone di San Gallo è stata adottata una modifica della legge del 13 dicembre 1984¹⁷ sulle contravvenzioni¹⁸, in adempimento di interventi parlamentari (UDC e PPD). La modifica prevede che chiunque si rende irriconoscibile dissimulando il volto negli spazi pubblici o accessibili al pubblico e in tal modo minaccia o mette in pericolo la sicurezza pubblica o la pace religiosa o sociale, è punito con la multa. Contro il progetto è stato lanciato il referendum, riuscito alla fine di gennaio 2018. I votanti san gallesi sono dunque ora chiamati a esprimersi in merito al divieto deciso dal Parlamento cantonale. La votazione avrà luogo il 23 settembre 2018¹⁹.

La revisione della legge sulle contravvenzioni è stata collegata a una modifica²⁰ della legge sulla scuola dell'obbligo²¹. Il nuovo articolo 54^{bis} capoverso 1 prescrive che a scuola l'alunno debba abbigliarsi correttamente in modo da non disturbare le lezioni o compromettere la pace scolastica. Il consiglio d'educazione e i consigli scolastici possono emanare disposizioni aggiuntive. I genitori hanno l'obbligo di collaborare e di esortare i figli a preservare la pace scolastica e a osservare le disposizioni sull'abbigliamento (art. 96a^{bis} cpv. 1 lett. c). La violazione può essere punita con una multa compresa tra 200 e 1000 franchi. L'entrata in vigore della disposizione è prevista per il 1° agosto 2018.

¹² BU 17/2016, 194

¹³ Repubblica e Cantone Ticino, Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni, Presentazione serata di formazione del 15 giu. 2016

¹⁴ BU 17/2016, 197

¹⁵ Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni, Rapporto esplicativo sul Regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici, 10 mar. 2016, pag. 2

¹⁶ Ticino Today, Dissimulazione del volto: aspettando il Tribunale federale, Ticino Today del 20 sett. 2017.

¹⁷ sGS 921.1

¹⁸ I documenti della sessione del Gran Consiglio sono consultabili in tedesco sul sito Internet del Cantone di San Gallo: Session des Kantonsrates vom 27. bis 28. November 2017 (III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz).

¹⁹ <https://www.abstimmungen.sg.ch/>

²⁰ I documenti della sessione del Gran Consiglio sono consultabili in tedesco sul sito Internet del Cantone di San Gallo: Session des Kantonsrates vom 27. bis 28. November 2017 (XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz).

²¹ sGS 213.1

2.1.2 Interventi parlamentari inerenti al divieto di dissimulare il viso

In questi ultimi anni, il Parlamento si è occupato più volte della tematica del divieto di dissimulare il viso. Si possono menzionare gli interventi seguenti.

- Iniziativa parlamentare Wobmann 14.467 «Divieto di dissimulazione del proprio viso»: mirava a inserire nell'articolo 57 Cost. un nuovo capoverso con il medesimo tenore dell'iniziativa ticinese, ossia: «Nessuno può dissimulare o nascondere il proprio viso nelle vie pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico (ad eccezione dei luoghi di culto) o destinati a offrire un servizio pubblico. Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso.». Seguendo la sua commissione e contrariamente al Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati ha deciso di non dare seguito all'iniziativa.
- Mozioni Fehr 13.3525 e Föhn 13.3520 «Sancire nel Codice penale il divieto di coprirsi il volto in pubblico»: incaricavano il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento una disposizione del Codice penale che punisca il fatto di coprirsi il volto in pubblico durante manifestazioni e dimostrazioni. La prima mozione è stata tolta dal ruolo poiché la trattazione in Consiglio nazionale non si è conclusa entro due anni. La seconda è stata respinta dal Consiglio degli Stati.
- Mozione Fehr 11.3043 «Divieto nazionale di mostrarsi in pubblico a volto coperto»: incaricava il Consiglio federale di elaborare un disegno per un divieto nazionale di mostrarsi in pubblico a volto coperto. Adottata dal Consiglio nazionale, la mozione è stata poi respinta dal Consiglio degli Stati.
- Mozione Freysinger 10.3173 «Giù la maschera!»: incaricava il Consiglio federale di inserire un articolo 22^{bis} nella legge federale del 21 marzo 1997²² sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) che preveda in particolare un obbligo di presentarsi a volto scoperto dinanzi a qualsiasi autorità, un divieto di utilizzare a volto coperto i trasporti pubblici e un divieto di partecipare a volto coperto a manifestazioni in pubblico. Adottata dal Consiglio nazionale, la mozione è stata respinta dal Consiglio degli Stati.

2.2 Contesto internazionale

2.2.1 Consiglio d'Europa

La Corte EDU si è espressa in due sentenze di principio²³ sulla compatibilità delle legislazioni nazionali francese e belga, che prevedono un divieto di portare il velo integrale negli spazi pubblici, con il diritto al rispetto della vita privata (art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950²⁴ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]), la libertà di religione (art. 9 CEDU) e il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU).

In entrambi i casi la Corte EDU ha ritenuto tali divieti nazionali conformi alla CEDU. Ha considerato che queste restrizioni controverse mirano a garantire un interesse pubblico preponderante, ossia le condizioni della «vivere insieme» in quanto elementi della protezione dei diritti e delle libertà altrui, e che possono pertanto essere considerate necessarie in una società democratica. Per quanto concerne le sanzioni previste in caso di violazione del divieto, la Corte EDU ha ritenuto ammissibile una multa fino a 150 euro (Francia) nonché una multa fino a 200 euro e/o una pena detentiva da 1 a 7 giorni in caso di recidiva (Belgio).

²² RS 120

²³ Sentenza S.A.S. c. Francia del 1° lug. 2014, Req. 43835/11; Sentenza Belcacemi e Oussar c. Belgio dell'11 lug. 2017 Req. 3798/13.

²⁴ RS 0.101

2.2.2 Francia

La Francia ha adottato nel 2010 una legge che vieta di dissimulare il viso negli spazi pubblici, ossia le strade pubbliche e gli spazi aperti al pubblico o destinati a un servizio pubblico²⁵. Il divieto non è applicato se la tenuta è prescritta o autorizzata da disposizioni legislative o da regolamenti, se è giustificata da ragioni di salute o da motivi professionali, oppure se si iscrive nel quadro di pratiche sportive, feste o manifestazioni artistiche o tradizionali. La sanzione massima è una multa di 150 euro. Nella sua sentenza S.A.S. c. Francia²⁶ la Corte EDU ha dichiarato questa legge conforme alla CEDU.

L'articolo 4 della legge ha introdotto nel Codice penale una disposizione che prevede una pena detentiva di un anno o 30 000 euro di multa per colui che obbliga una o più persone a dissimulare il viso mediante minacce, violenza, coazione, abuso d'autorità o di potere, in ragione del loro sesso. Se l'atto è commesso nei confronti di un minore, le pene sono raddoppiate. Stando ai media²⁷, nei sei anni dall'entrata in vigore della legge sono state comminate 1644 multe²⁸.

2.2.3 Belgio

In Belgio, il divieto di dissimulare il viso è stato sancito nel 2011 nell'articolo 563^{bis} del Codice penale²⁹, che prevede una multa da 15 a 25 euro e/o una pena detentiva da 1 a 7 giorni per chi si presenta negli spazi accessibili al pubblico con una maschera oppure con il viso parzialmente o totalmente dissimulato in modo da non essere identificabile. Sono fatte salve altre disposizioni legali contrarie. Il divieto non è applicabile se la dissimulazione del viso è prescritta da un regolamento professionale o un'ordinanza di polizia in occasione di manifestazioni festive. La disposizione è entrata in vigore il 23 luglio 2011 ed è stata dichiarata conforme alla CEDU con la sentenza Belcacemi e Oussar c. Belgio dell'11 dicembre 2017³⁰.

2.2.4 Austria

In Austria, il 1° ottobre 2017 è entrata in vigore la legge federale che vieta la dissimulazione del viso in pubblico³¹. L'articolo 2 prescrive un divieto generale di dissimulare il viso. Sono considerati spazi ed edifici pubblici quelli ai quali può accedere, permanentemente o solo in determinati momenti, una cerchia di persone non precedentemente delimitata, compresi i servizi di trasporto pubblici o privati (stradali, ferroviari, navali e aerei). Non vi è violazione della legge se la dissimulazione o copertura del volto è prevista da una legge federale o di un Land, si inserisce nel contesto di una manifestazione artistica, culturale o tradizionale oppure dell'esercizio di uno sport, o ancora se è motivata da ragioni sanitarie o professionali. La violazione è punita con una multa di 150 euro ed è considerata un'infrazione amministrativa.

2.2.5 Germania

In Germania gli impiegati statali, i soldati e i giudici non possono in linea di massima dissimulare il viso nell'esercizio della loro attività. A tale scopo è stata emanata la legge dell'8 giugno

²⁵ Loi n° 2010-1192 du 11 oct. 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

²⁶ Cfr. nota 24

²⁷ Franceinfo, Loi sur le voile intégral: plus de 1600 verbalisations en six ans, franceinfo dell'11.10.2016.

²⁸ Sul sito Webseite Legifrance sono consultabili le sentenze di determinate autorità francesi. Sono state trovate otto sentenze riguardanti il divieto di dissimulazione del viso che confermano una multa. Si tratta delle seguenti sentenze della Cour de cassation, Chambre criminelle: 11-88.802 (5 fév. 2013, Inédit); 12-80.891 (5 mar. 2013, Publié au bulletin); 12-82.852 (5 mar. 2013, Publié au bulletin); 12-83.965, (3 avr. 2013, Inédit); 12-86.710 (4 avr. Inédit); 12-81.518 (16 avr. 2013 Inédit); 14-80.873 (9 déc. 2014, Publié au bulletin); 14-80.549 (9 déc. 2014 Inédit).

²⁹ Code Pénal dell'8 giu. 1867, dossier 1867-06-08/01.

³⁰ Cfr. nota 24

³¹ Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit – AgesVG; BGBl. I n. 68/2017.

2017³². I motivi adottati dal Governo tedesco (Begründung des Bundestags) sono il buon funzionamento dell'amministrazione e la fiducia che gli impiegati statali devono comunicare³³.

La legge comprende pure una disposizione secondo cui in determinate situazioni (come le votazioni, la produzione di una carta d'identità munita di fotografia o il confronto con la fotografia di una carta d'identità in caso di un controllo) su ingiunzione si deve mostrare il viso. La violazione è sanzionata con il rifiuto di fornire la prestazione richiesta³⁴ o una multa fino a 3000 euro³⁵.

2.2.6 Italia

L'Italia dispone della «legge del 22 maggio 1975, n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico»,³⁶ che all'articolo 5 vieta «l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino». L'inosservanza è punita con l'arresto da uno a due anni e con una multa da 1000 a 2000 euro.

2.2.7 Danimarca

Il 31 maggio 2018 il Parlamento danese ha adottato una legge che vieta la dissimulazione del viso negli spazi pubblici. Il divieto concerne i burqa e i niqab, ma anche i passamontagna nonché le sciarpe e la barbe false che coprono buona parte del viso. La legge entrerà in vigore il 1° agosto 2018. La violazione del divieto è punita con una multa di 1000 corone danesi (135 euro); in caso di recidiva con una fino a 10 000 corone danesi (1350 euro)³⁷.

2.2.8 Paesi Bassi

Il 29 novembre 2016 il Parlamento olandese ha adottato un divieto di dissimulazione del viso in edifici dell'amministrazione, ospedali, scuole e trasporti pubblici. Le contravvenzioni sono sanzionate con una multa di circa 400 euro. Il disegno di legge è attualmente dibattuto in Senato. Dovrebbe essere adottato prossimamente³⁸.

2.2.9 Gran Bretagna

La Gran Bretagna non prevede un divieto generale di dissimulazione del viso. Vigono tuttavia alcune restrizioni nelle scuole o sul posto di lavoro. Anche in questo Paese, in passato vi sono

³² Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtshüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften; BGBl. I S. 1570 pubblicata il 14 giu. 2017.

³³ Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode), Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtshüllung, Drucksache 18/11813 del 30.3.2017; cfr. Greve / Kortländer / Schwarz, Das Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtshüllung (NVwZ 2017, pag. 992).

³⁴ Bundeswahlordnung (BWO), riveduta mediante pubblicazione del 19.04.2002 BGBl. I S. 1376; modificata per ultimo dall'art. 5 della legge del 08.06.2017 BGBl. I pag. 1570.

³⁵ Personalausweisgesetz (art. 1 della legge del 18.06.2009 BGBl. I p. 1346 (n. 33); modificata per ultimo dall'art. 4 della legge del 18.07.2017 BGBl. I pag. 2745, entrata in vigore 01.11.2010, § 21 entrato in vigore il 01.05.2010); Aufenthaltsgesetz (riveduta mediante pubblicazione del 25.02.2008 BGBl. I pag. 162; modificata da ultimo dall'art. 10 cpv. 4 della legge del 30.10.2017 BGBl. I pag. 3618); Freizügigkeitsgesetz/EU (art. 2 della legge del 30.07.2004 BGBl. I pag. 1950, 1986; modificata da ultimo dall'art. 6 della legge del 20.07.2017 BGBl. I pag. 2780).

³⁶ GU n.136 del 24-5-1975.

³⁷ <https://bazonline.ch/ausland/europa/burkaverbot-jetzt-auch-in-daenemark/story/25830190>.

³⁸ Cfr. il testo proposto alla pagina Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 349, nr. 2; le informazioni e la documentazione completa sono disponibili sul sito Internet della prima Camera.

state cerchie politiche che hanno ripetutamente chiesto un divieto generalizzato e auspicato una discussione a livello nazionale³⁹.

2.2.10 Africa

Il divieto di dissimulazione del viso è un tema (collegato alla sicurezza o all'insegnamento) in numerosi Paesi africani, ad esempio in Ciad, Camerun, Senegal, Niger, Gabon e Marocco.

Pur essendoci divieti mirati⁴⁰, secondo le nostre conoscenze questi Paesi non prevedono né una legge né un decreto che vieta in maniera generale la dissimulazione del viso.

2.2.11 Canada

La provincia canadese del Quebec vieta, con la Bill 62 del 17 ottobre 2017, la dissimulazione del viso a persone che ottengono o offrono prestazioni dello Stato. Ciò significa che impiegati statali quali docenti, poliziotti o infermieri, nonché le persone che sono in contatto con le autorità e hanno chiesto una prestazione non possono coprirsi il viso⁴¹. L'obiettivo è garantire la neutralità religiosa dello Stato⁴². La legge è stata impugnata in tribunale nel dicembre 2017. L'applicazione di singole disposizioni della legge concernenti la neutralità religiosa è stata sospesa fintantoché il Governo non abbia emanato istruzioni concrete sui casi in cui è fatta valere una discriminazione religiosa. Tali istruzioni sono state nel frattempo pubblicate. Non è tuttavia escluso che le controversie continuino⁴³.

2.2.12 USA

In ragione del primo emendamento della Costituzione americana («Freedom of Religion, Press, Expression»), negli Stati Uniti d'America non vige un divieto generale di dissimulazione del viso valido per tutto il territorio. Alcuni Stati federali, tuttavia, la vietano in determinate circostanze. Anche negli USA vi sono cerchie politiche che mirano a un divieto generale⁴⁴.

2.2.13 Australia

Nel 2011 la provincia australiana del New South Wales ha emanato la «Identification Legislation Amendment Act 2011», che obbliga tutte le persone a scoprirsi il volto se ciò è ingiunto da un impiegato statale⁴⁵. L'obiettivo è garantire l'identificazione.

A livello nazionale è stato discusso un divieto di dissimulazione del viso ai fini della protezione da attentati terroristici⁴⁶. Nel 2017 un intervento parlamentare chiedeva l'emanazione di una legge che, tra le altre cose, sanzionasse con sei mesi di detenzione il fatto di obbligare un adulto a portare un burqa. Se la vittima della coercizione è invece un bambino, la pena andrebbe raddoppiata⁴⁷. Finora queste proposte non sono state accettate.

³⁹ Swinford Steven / Hope Christopher, Britain needs 'national debate' about banning Muslim girls from wearing veils in public, The Telegraph del 15 set. 2013.

⁴⁰ In Marocco, p.es., al fine di agevolare la comunicazione con gli scolari e dunque la realizzazione degli obiettivi didattici, nonché di garantire la neutralità dello Stato, una circolare del Ministero della formazione vieta al corpo docente delle scuole pubbliche di indossare un velo integrale o un niqab.

⁴¹ Cfr. Dougherty Kevin, Quebec bans Muslim women from wearing face veils on public transport, Independent del 19 ott.2017.

⁴² National Assembly, Bill 62 (2017, chapter 19), An Act to foster adherence to State religious neutrality and, in particular, to provide a framework for requests for accommodations on religious grounds in certain bodies, Québec Official Publisher 2017.

⁴³ <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/527456/loi-62-reactions-au-lendemain-des-lignes-directrices>.

⁴⁴ Un politico della Georgia intendeva p.es. estendere la vecchia legge «Anti-Masking law»: Garcia Feliks, US state bill could make hijabs and niqabs illegal in public, Independent del 17 nov. 2016.

⁴⁵ Barker Renae, Full face covering legislation, Alternative Law Journal 2012 Vol 37(1)

⁴⁶ Murphy Katharine, Pauline Hanson wears burqa in Australian Senate while calling for ban, The Guardian del 17 ago. 2017.

⁴⁷ Merhab Belinda, Jacqui Lambie introduces legislation for immediate burqa ban, The West Australian dell'8 feb. 2017.

3 Obiettivi e tenore dell'iniziativa

Secondo i suoi promotori, l'iniziativa mira a potenziare la libertà, una tradizione a cui la Svizzera è dedita da sempre. Libertà significa che ognuno può esprimere liberamente e a viso aperto il suo punto di vista. In riferimento alla sentenza della Corte EDU S.A.S. c. Francia⁴⁸, il comitato d'iniziativa ritiene che una dissimulazione volontaria o imposta del viso negli spazi pubblici sia in conflitto con la convivenza liberale in una libera società.

Opponendosi alle forme di dissimulazione adottate per motivi criminali, distruttivi o vandalici, l'iniziativa è pure volta a migliorare la tutela dell'ordine pubblico. I promotori intendono porre fine agli atti di vandali che nascondono il loro volto al fine di potere, senza essere riconosciuti, aggredire e mettere in pericolo delle persone o causare danni per milioni di franchi. Occorre porre fine alle «passeggiate serali antifasciste» e alle azioni di hooligan dal volto coperto in occasione di manifestazioni sportive⁴⁹.

Il testo dell'iniziativa prevede un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno. Il divieto non si applica ai luoghi di culto. Prevede inoltre che nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso. Il legislatore prevederà eccezioni giustificate da motivi che il testo dell'iniziativa enumera esaustivamente.

4 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

4.1 Divieto di dissimulare il viso

Il divieto di dissimulare il viso introdotto nel nuovo articolo 10a capoverso 1 Cost. vale in tutta la Svizzera. Esso si applica in tutti i settori accessibili al pubblico: negli spazi pubblici (p. es. strade), negli spazi accessibili al pubblico (p.es. piscine all'aperto, campi sportivi) e in luoghi in cui sono fornite prestazioni «accessibili a ognuno». Con ciò s'intende, oltre alle strutture del servizio pubblico (p. es. trasporti pubblici, uffici amministrativi, uffici postali), anche luoghi in cui sono fornite prestazioni private accessibili a tutti (p.es centri commerciali, cinema, stadi calcistici). In pratica il divieto significa che, a parte casi eccezionali, nessuno può lasciare le proprie quattro mura con il viso coperto.

L'iniziativa intende vietare qualsiasi dissimulazione del viso, ad esempio quelle utilizzate durante le dimostrazioni ma anche quelle di natura religiosa come il burqa e il niqab. Essa non definisce cosa si debba intendere per dissimulazione del viso. Ma la copertura dei capelli o dei contorni del viso non rientra nel divieto, per cui continuerà a essere possibile indossare una bandana o un fazzoletto da testa. Secondo l'interpretazione del Consiglio federale, il viso deve essere visibile dalla fronte al mento.

Il testo dell'iniziativa non esplicita le conseguenze della violazione del divieto di dissimulazione del viso. Spetterà al legislatore disciplinare le eccezioni e prevedere le sanzioni, ad esempio una multa come previsto dalla legge ticinese del 23 novembre 2015⁵⁰ (art. 5).

4.2 Divieto di obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso

L'articolo 10a capoverso 2 proposto dall'iniziativa vieta di obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso. Neanche in questo caso l'iniziativa fissa le sanzioni penali per una violazione, compito che spetterà dunque di nuovo al legislatore.

⁴⁸ Cfr. nota 24

⁴⁹ <http://www.divieto-dissimulazione-del-volto.ch/>

⁵⁰ Cfr. n. 2.1.1.2

4.3 Eccezioni

L'articolo 10a capoverso 3 menziona in forma esaustiva i motivi che giustificano le eccezioni al divieto, che vanno concretizzati a livello di legge. Tali motivi possono essere inerenti alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali. Non sono previste eccezioni per motivi turistici.

L'articolo 10a capoverso 3 rinvia alla legge. L'articolo 10a non attribuisce nuove competenze legislative alla Confederazione. Spetterà pertanto ai legislatori federale e cantonali attuare l'iniziativa conformemente alle loro rispettive competenze.

4.4 Disposizione transitoria

Una disposizione transitoria (prevista all'art. 197 n. 12 Cost.) stabilisce che la legislazione d'esecuzione è elaborata entro due anni dall'accettazione dell'iniziativa da parte del Popolo e dei Cantoni.

5 Ripercussioni in caso di accettazione

Se l'iniziativa verrà accettata, il divieto già vigente nel Canton Ticino sarà trasposto a tutta la Svizzera. A parte le eccezioni previste dall'iniziativa, non sarà più possibile dissimulare il viso negli spazi pubblici. Rimarrà per contro ammesso indossare una maschera durante il Carnevale, un passamontagna in caso di freddo intenso, una mascherina per motivi sanitari o un casco di protezione.

Dato che la fruizione dello spazio pubblico rientra nella competenza dei Cantoni, spetterà soprattutto a questi ultimi attuare l'iniziativa. Il legislatore federale sarà per contro competente ad esempio per i settori del diritto penale o dei trasporti pubblici.

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe conseguenze finanziarie per i Cantoni, che dovrebbero controllare l'osservanza del divieto e punire le violazioni. Potrebbe inoltre ripercuotersi sull'economia riducendo l'attrattiva della Svizzera come destinazione turistica per persone provenienti da Paesi in cui è usuale indossare un velo integrale.

6 Valutazione dell'iniziativa

6.1 Osservazioni preliminari

L'iniziativa popolare intende vietare la dissimulazione del viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico. Tange pertanto il campo d'applicazione di numerosi diritti fondamentali, in particolare la libertà di religione (art. 15 Cost., art. 9 CEDU e art. 18 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁵¹ relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II]), determinati aspetti della libertà personale (art. 10 Cost., art. 8 CEDU e art. 17 Patto ONU II), la libertà di riunione (art. 22 Cost., art. 11 CEDU e art. 21 Patto ONU II) e il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost., art. 14 CEDU nonché art. 2 e 26 Patto ONU II).

Le restrizioni della libertà di religione, della libertà personale e della libertà di riunione esigono una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità. Inoltre, non possono intaccare l'essenza dei diritti fondamentali.

6.2 Limitazione inutile delle competenze cantonali

In Svizzera il fatto di poter vedere il viso dell'interlocutore è considerato un presupposto per l'interazione sociale. L'incontro con persone che coprono il viso può provocare preoccupazione

⁵¹ RS 0.103.2

o disagio ed essere percepito come un desiderio di isolarsi e di rifiutare la partecipazione sociale.

Va tuttavia osservato che in Svizzera vi sono soltanto pochissime persone che coprono integralmente il viso al di fuori del periodo carnevalesco o di altre manifestazioni culturali. Nelle destinazioni turistiche come Lucerna, Interlaken o Ginevra capita più sovente di vedere turiste straniere con un niqab. Un divieto nazionale di dissimulazione non considera le diverse esigenze e posizioni dei Cantoni. Le destinazioni turistiche vedono in modo differente le persone che si coprono il viso rispetto ai Cantoni in cui il turismo arabo non ha importanza. Diversi parlamenti cantonali hanno inoltre respinto un divieto di dissimulazione (p.es. Zurigo, Soletta, Svitto e Basilea-Città nonché la Landsgemeinde glarone).

6.3 Nessun beneficio per l'ordine pubblico

L'iniziativa mira parimenti a rafforzare l'ordine pubblico. Le legislazioni cantonali prevedono però già divieti di dissimulazione del viso in occasione di dimostrazioni. Sarebbe pertanto inopportuno sancire un tale divieto nella Costituzione federale.

6.4 Ripercussioni limitate sulla parità dei sessi e sull'integrazione

L'iniziativa concerne soprattutto il burqa e il niqab⁵². In numerose regioni del mondo, il velo integrale costituisce un mezzo per sottomettere le donne. L'iniziativa ha dunque il pregio di lanciare un segnale chiaro contro la discriminazione delle donne. In tal senso può anche esprimere un effetto preventivo e ripercuotersi positivamente sull'integrazione delle migranti, in quanto potrebbe contribuire a ridurre in Svizzera il numero di donne obbligate a dissimulare il viso.

Per contro, l'iniziativa limita la libertà delle donne che hanno volontariamente scelto il velo integrale. Non si può escludere che in alcuni casi essa avrebbe l'effetto di escludere alcune donne dall'accesso agli spazi pubblici. La discriminazione della donna è inoltre assai sfaccettata. L'iniziativa non propone soluzioni per altri problemi, molto più diffusi, come la violenza domestica o la disparità salariale. Dal punto di vista della parità tra i sessi, l'iniziativa manca quindi ampiamente il bersaglio poiché trascurava problemi importanti.

6.5 Valori della società liberale

La Svizzera professa i valori di una società liberale. La libertà del singolo assume grande importanza. Disposizioni sull'abbigliamento vigenti in tutto il territorio, come un divieto nazionale di dissimulare il viso sancito nella Costituzione, contraddirebbero tali valori.

6.6 Problemi d'attuazione

Come tutte le disposizioni relative all'abbigliamento, l'attuazione del divieto di dissimulazione del viso nella prassi sarebbe problematica. Una persona che indossa occhiali da sole scuri, un fazzoletto da testa e una mascherina sulla bocca rientra nel campo d'applicazione del divieto? Al di sotto di quale temperatura è permesso coprirsi il viso? Dato che nella nostra società le persone che si coprono il volto sono rare, l'iniziativa solleva diversi problemi.

6.7 Possibile sostegno a tendenze alla polarizzazione

L'iniziativa mira a potenziare la coesione sociale («mostrare il viso»). In Svizzera, però, al di fuori del periodo del Carnevale o di altre manifestazioni culturali le persone che nascondono il

⁵² Il burqa copre tutto il viso e permette di guardare attraverso una finestrella di tessuto perforato. Il niqab copre tutto il viso eccetto gli occhi. Hijab, jilbab e chador non coprono il viso e non rientrano dunque nel campo d'applicazione del divieto previsto dall'iniziativa.

viso sono molto rare. È lecito chiedersi se l'iniziativa non favorisca piuttosto tendenze alla polarizzazione.

7 Compatibilità con gli impegni internazionali

In considerazione delle sentenze della Corte EDU relative al Belgio e alla Francia (cfr. n. 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3), l'iniziativa sembra compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

8 Conclusioni sull'iniziativa popolare e proposta del Consiglio federale

L'iniziativa intacca inutilmente l'autonomia dei Cantoni. Essi sono liberi di vietare la dissimulazione del viso e lo ha ad esempio fatto il Canton Ticino. Altri Cantoni vi hanno consapevolmente rinunciato. L'iniziativa obbligherebbe tutti i Cantoni a mettere in atto il divieto. L'eventuale accettazione dell'iniziativa non consentirebbe di tenere conto delle diverse esigenze cantonali. In Svizzera, però, il disciplinamento dello spazio pubblico compete tradizionalmente ai Cantoni. Dovrebbero dunque essere i Cantoni stessi a decidere se emanare un divieto di dissimulare il viso. Questa è una delle ragioni per cui il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa.

Il Consiglio federale ritiene però che la dissimulazione del viso costituisca un problema allorché l'esecuzione di compiti pubblici esige l'identificazione di una persona. Pertinenti disposizioni legali potrebbero apportare un benvenuto chiarimento. Inoltre, non è accettabile che una persona – di solito una donna – sia obbligata a coprirsi il viso. È pertanto giustificato un chiaro segnale del legislatore. Per queste ragioni, il 20 dicembre 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare un controprogetto indiretto.

Il Consiglio federale non ritiene opportuno un controprogetto diretto. Da un lato il disciplinamento legale previsto dal Governo, meno radicale di quello dell'iniziativa popolare, non richiede la modifica della Costituzione federale. Dall'altro, una disposizione costituzionale come quella proposta dall'iniziativa andrebbe comunque concretizzata a livello di legge.

9 Controprogetto indiretto

9.1 Obiettivi e punti essenziali del progetto

Il controprogetto costituisce una risposta mirata ai problemi che possono creare indumenti che coprono il volto. Contrariamente all'iniziativa preserva l'autonomia dei Cantoni, che se intendono vietare la dissimulazione del viso negli spazi pubblici restano liberi di farlo.

Il controprogetto del Consiglio federale prevede l'obbligo di mostrare il viso a un rappresentante di un'autorità che deve identificare visivamente la persona in questione in virtù del diritto federale. Tale obbligo sussiste anche se l'identificazione visiva costituisce l'unica possibilità a disposizione di un rappresentante di un'autorità per eseguire il suo compito senza un onere sproporzionato. Il controprogetto definisce regole comportamentali chiare volte a evitare tensioni. Ciò ha un effetto preventivo e consente di stabilire una prassi uniforme. La violazione del suddetto obbligo ha conseguenze penali tranne se l'identificazione è esclusivamente nell'interesse della persona che deve mostrare il viso. In questo caso il rifiuto di mostrare il viso potrebbe comportare il rifiuto della prestazione richiesta (cfr. n. 9.2.2.2).

Il controprogetto prevede anche una sanzione esplicita nel CP per chiunque obbliga un'altra persona a dissimulare il viso. In tal modo è attuato l'articolo 10a capoverso 2 dell'iniziativa.

9.2 Commento del controprogetto

9.2.1 Introduzione

Il controprogetto prevede l'emanazione di una legge federale sul divieto di dissimulare il viso e una modifica del CP. L'articolo 1 della nuova legge definisce l'obbligo di mostrare il viso. Il

capoverso 2 stabilisce le conseguenze penali dell'inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso. L'articolo 3 determina la competenza per il perseguimento e il giudizio dei reati ai sensi della nuova legge. La disposizione generale del CP sulla coazione (art. 181) è ampliata con un capoverso concernente la coercizione a dissimulare il viso.

9.2.2 Legge federale sul divieto di dissimulare il viso

9.2.2.1 Articolo 1 Obbligo di mostrare il viso

L'articolo 1 della nuova legge sancisce l'obbligo di mostrare il viso in situazioni che richiedono un'identificazione visiva in virtù del diritto federale (cpv. 1) o nel caso in cui, senza un'identificazione visiva, un compito prescritto dal diritto federale è eseguibile unicamente con un onere sproporzionato (cpv. 2). Con «mostrare il viso» s'intende togliere temporaneamente il velo integrale di modo che il viso sia completamente visibile dal mento alla fronte.

Sono fatte salve disposizioni speciali che prevedono un divieto di dissimulare il viso per altri motivi o in ragione di rapporti giuridici particolari (p. es. militari).

Capoverso 1

L'obbligo di mostrare il viso si applica dinanzi a rappresentanti delle autorità che sono tenuti a identificare visivamente una persona in virtù del diritto federale. L'enumerazione dei settori della sicurezza, della migrazione e delle assicurazioni sociali ha funzione esemplare e non è esaustiva. In questi settori la legislazione prevede regolarmente obblighi di identificazione. Ciò è ad esempio il caso nella legge del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità (LDI)⁵³, il cui articolo 2 capoverso 1 lettera i prescrive che ogni documenti d'identità ai sensi della legge, ad esempio un passaporto o una carta d'identità, deve contenere una fotografia. Quest'ultima può essere portata dalla persona richiedente o effettuata dall'autorità di rilascio (art. 9 cpv. 1 e art. 13 cpv. 1 dell'ordinanza del 20 set. 2002⁵⁴ sui documenti d'identità [ODI]). Essa deve soddisfare determinati requisiti (art. 9 cpv.2 ODI), tra cui quello di mostrare completamente il viso della persona in questione⁵⁵.

Determinante è che l'obbligo d'identificazione si fonda sul diritto federale. Obblighi d'identificazione visiva meramente cantonali non rientrano nel campo d'applicazione della legge poiché un disciplinamento che costituisce un'ingerenza nel settore di competenza dei Cantoni esige una modifica costituzionale. Se l'obbligo d'identificazione si fonda sul diritto federale non importa se è attuato da un rappresentante di un'autorità federale, cantonale o comunale.

Capoverso 2

Vi sono pure casi in cui, pur non essendo prescritta dal diritto federale, l'identificazione visiva costituisce il presupposto per poter fornire senza un onere sproporzionato una prestazione disciplinata a livello federale (p. es. per garantire una prestazione o il diritto a una prestazione). Perciò le persone in questione devono essere obbligate a mostrare il viso anche nel caso in cui il rappresentante dell'autorità può eseguire un compito di diritto federale senza un onere sproporzionato unicamente mediante un'identificazione visiva.

Ciò è ad esempio il caso nell'ambito del trasporto di passeggeri. L'articolo 20 capoverso 1 della legge del 20 marzo 2009⁵⁶ sul trasporto di viaggiatori (LTV) prescrive che il viaggiatore che non presenta un titolo di trasporto valido deve dimostrare la propria identità e pagare, oltre al prezzo del trasporto, un supplemento. In questi casi il controllore deve poter vedere il viso della persona per poterlo confrontare con la fotografia del documento d'identità. Un altro esem-

⁵³ RS 143.1

⁵⁴ RS 143.11

⁵⁵ <https://www.schweizerpass.admin.ch/dam/data/pass/ausweise/fotomustertafel.pdf>.

⁵⁶ RS 745.1

pio è il controllo di sicurezza all'entrata di edifici dell'Amministrazione federale o di quella cantonale in cui è eseguito diritto federale. Il principio della proporzionalità, che deve essere osservato da ogni attività dello Stato (art. 5 cpv. 2 Cost.), prescrive che l'obbligo di mostrare il viso sia limitato alle situazioni in cui è opportuno, necessario ed esigibile. Se un compito di diritto federale è eseguibile anche senza identificazione visiva, ma solo con un onere sproporzionato, l'obbligo di mostrare il viso va ciononostante applicato. Non si può ad esempio esigere dai controllori operanti in veicoli che rientrano nel campo d'applicazione della LTV di identificare una persona chiedendo informazioni a terzi affidabili invece che identificandola visivamente il viso.

Capoverso 3 lettere a-e

Il capoverso 3 definisce le persone che sono considerate rappresentanti di un'autorità, in larga misura in analogia con la fattispecie dell'impedimento di atti dell'autorità di cui all'articolo 286 CP, in cui tuttavia è ancora utilizzato il termine ormai obsoleto di funzionario. Secondo il presente capoverso sono considerati rappresentanti di un'autorità anche gli impiegati delle imprese di cui alla legge del 20 dicembre 1957⁵⁷ sulle ferrovie, quelli di cui alla LTV e quelli di cui alla legge del 25 settembre 2015⁵⁸ sul trasporto di merci, nonché gli impiegati delle organizzazioni private a cui un'impresa di trasporto ha affidato compiti del servizio di sicurezza con l'autorizzazione dell'Ufficio federale dei trasporti in virtù della legge federale del 18 giugno 2010⁵⁹ sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico e le persone impiegate conformemente alla legge federale del 21 dicembre 1948⁶⁰ sulla navigazione aerea o ad altre leggi federali o cantonali per garantire la sicurezza dell'aviazione civile. Dal punto di vista sistematico è corretto che la cerchia di coloro che possono esigere da altre persone di mostrare il viso per identificarle sia fissata in modo equiparabile a quello prescritto dal CP nel caso di impedimento di atti dell'autorità.

9.2.2.2 Articolo 2: Inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso

Capoverso 1

L'articolo 2 capoverso 1 dichiara punibile l'inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso di cui all'articolo 1: è punito con la multa chiunque non dà seguito all'ingiunzione ripetuta di un rappresentante di un'autorità a mostrare il viso. L'ingiunzione deve essere ripetuta almeno due volte in modo adeguato alla situazione (p. es. a una persona di lingua straniera) per garantire che la persona in questione abbia capito cosa deve fare.

Si tratta di una contravvenzione intenzionale. Il tentativo non è punibile (art. 105 CP).

Questa disposizione costituisce una deroga all'articolo 292 CP in quanto la punibilità non dipende dall'intimazione di una decisione sotto comminatoria della pena prevista nel suddetto articolo.

Essa costituisce una *lex specialis* anche in relazione all'articolo 286 CP⁶¹.

La multa ammonta a 10 000 franchi al massimo (art. 106 cpv. 1 CP). Nella maggior parte dei casi la multa non supererà probabilmente qualche centinaio di franchi⁶². L'azione penale e la pena si prescrivono in tre anni (art. 109 CP).

Capoverso 2

⁵⁷ RS 742.101

⁵⁸ RS 742.41

⁵⁹ RS 745.2

⁶⁰ RS 748

⁶¹ Per analogia: art.323 CP. Cfr. HEIMGARTNER Stefan, zu Art. 286, Nr. 17, in: Niggli/Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar zum Strafrecht, vol. II, Basilea 2013.

⁶² Cfr. la decisione S.A.S c. France § 152 (nota 24).

In certi casi l'identificazione è unicamente nell'interesse della persona in questione e non d'interesse pubblico, ad esempio se è necessario mostrare il viso per ottenere da un'autorità una prestazione non obbligatoria.

Ciò è ad esempio il caso dei documenti d'identità. Chi risiede in Svizzera non è obbligato a possederne, ma se li richiede deve mostrare il viso all'autorità per essere fotografato.

In questi casi, l'inosservanza dell'obbligo di mostrare il viso non è punibile. Le sue conseguenze sono rette dalle disposizioni speciali applicabili al singolo caso. Per lo più, la persona in questione si vedrà rifiutata la prestazione, a condizione però che l'obbligo di identificarsi e la prestazione rifiutata siano collegati. Una richiesta di rilascio di un passaporto non può ad esempio essere respinta soltanto perché la persona non ha mostrato il viso nel quadro di un controllo del biglietto in treno.

9.2.2.3 Articolo 3: Perseguimento e giudizio dei reati

Secondo questa disposizione, il perseguimento e il giudizio dei reati secondo la nuova legge spettano ai Cantoni.

9.2.2.4 Articolo 4: Modifica di un altro atto normativo

Con il nuovo articolo 181 capoverso 2 è creata una fattispecie speciale di coazione a dissimulare il viso. Il divieto di coercizione a dissimulare il viso è applicato sia negli spazi pubblici che in quelli privati.

La coercizione a dissimulare il viso è considerata un delitto perseguibile d'ufficio.

In generale

Per dissimulazione del viso s'intende qualsiasi forma di copertura quasi integrale che impedisce di vedere il viso, in particolare il burqa e il niqab. Come la fattispecie della coazione, che già consente di sanzionare la coercizione a dissimulare il viso⁶³, questa disposizione penale protegge la libertà di ognuno di formarsi una volontà, di decidere e di metterla in atto.

Commissione del reato e partecipazione

La fattispecie può essere realizzata da chiunque sia penalmente responsabile e imputabile. In questo contesto potrebbe tuttavia rivelarsi non sempre facile attribuire il reato di coazione a una persona determinata dato che può essere commesso da un'intera famiglia o da un gruppo.

Il tentativo, l'istigazione e la complicità (art. 22, 24 e 25 CP) sono parimenti punibili, mentre il tentativo di istigazione non lo è.

Secondo l'articolo 24 CP, commette il reato di istigazione chiunque intenzionalmente determina altri a commettere un crimine o un delitto. Ciò potrebbe ad esempio essere il caso di parenti o conoscenti che esercitano pressione sul marito o sui genitori affinché questo o questi obblighino la moglie o la figlia a dissimulare il viso.

Secondo l'articolo 25 CP, commette il reato di complicità chiunque aiuta intenzionalmente altri a commettere un crimine o un delitto. Contrariamente alla correatità, per la complicità è sufficiente qualsiasi contributo minimo che promuove in un qualsivoglia modo la coercizione alla dissimulazione del viso.

Tipo di coercizione / fattispecie oggettiva

Violenza: per definire questa nozione ci si può basare sulla giurisprudenza e sulla dottrina relativi alla coazione, secondo cui per violenza s'intende l'impiego di forza fisica contro un'altra

⁶³ DTF 106 IV 128; 108 IV 167.

persona⁶⁴. La questione se ciò comprenda anche la violenza contro gli oggetti è controversa⁶⁵. Secondo la giurisprudenza del TF, la tipologia e l'intensità dell'azione violenta devono essere tali da piegare la libera volontà della vittima. L'intensità che un'azione violenta deve raggiungere per soddisfare la fattispecie della coazione va dunque decisa sulla base di criteri relativi⁶⁶.

Minaccia di grave danno: secondo la giurisprudenza relativa al vigente articolo 181 CP, si ha una minaccia di grave danno se l'autore afferma che il danno insorge per sua volontà e se la minaccia è adeguata a limitare la libertà decisionale della vittima⁶⁷. Non è determinante che l'autore intenda mettere in atto la minaccia di un danno grave, che sia effettivamente in grado di metterla in atto o che utilizzi tale minaccia soltanto come un inganno per raggiungere i suoi scopi⁶⁸.

Per lo più la minaccia concerne beni giuridici della vittima e può ad esempio comprendere l'esclusione dal clan familiare, il disonore e il disprezzo sociale, l'espulsione dall'appartamento o il rifiuto da parte del marito di continuare a mettere a disposizione della moglie risorse finanziarie.

La coazione può però anche tangere beni giuridici di terzi, ad esempio se si minaccia di fare del male ai bambini o a un'altra persona vicina alla vittima o di suicidarsi. Il criterio determinante è che queste minacce siano atte a limitare la libertà decisionale della vittima⁶⁹.

Altri intralci alla libertà d'agire: la nozione è formulata in modo molto ampio e – come sottolineato dal TF e in sintonia con la dottrina vigente in materia di coazione ai sensi dell'articolo 181 CP – andrebbe interpretata in maniera restrittiva. Può comprendere il fatto di rifiutarsi di parlare con la vittima o di ignorarla fintantoché non si pieghi alla volontà dell'autore oppure di impedirle di muoversi liberamente⁷⁰ (p. es. sottraendole i vestiti) o di comunicare con altri (p. es. togliendole il cellulare).

Fattispecie soggettiva

A livello soggettivo è necessaria l'intenzionalità, che è data se tutti gli elementi della fattispecie sono commessi consapevolmente e volontariamente. Basta a tal fine che l'autore ritenga possibile il realizzarsi dell'atto e se ne accoli il rischio (art. 12 CP). La volontà dell'autore di mettere in atto la minaccia non è necessaria per l'intenzionalità della coazione.

Evento

La coazione alla dissimulazione del viso è un reato d'evento, che è costituito dal fatto che la vittima adotta il comportamento impostole. Il reato è compiuto quando la vittima si comporta secondo la volontà dell'autore, nel caso in questione quando la vittima dissimula il viso contro la sua volontà.

Sanzione

Sono fondamentalmente ipotizzabili tre varianti di sanzione: una pena meno severa di quella vigente per la fattispecie di base (fattispecie privilegiata), una equiparabile e infine una più severa (fattispecie qualificata).

Appare poco opportuna una fattispecie qualificata come quella prevista all'articolo 181a CP per il matrimonio forzato, punito con una pena detentiva fino a cinque anni. Il danno provocato

⁶⁴ DELNON Vera/RÜDYBERNHARD, zu Art. 181, Nr 18, in: Niggli/Wiprächtiger a c. di), Basler Kommentar zum Strafrecht, vol. II, Basilea 2013.

⁶⁵ DELNON/RÜDY, op. cit, n. 21.

⁶⁶ DTF 101 IV 42.

⁶⁷ DTF 120 IV 17.

⁶⁸ DELNON/RÜDY, op. cit, n. 21.

⁶⁹ DELNON/RÜDY, op. cit, n. 33.

⁷⁰ DTF 119 IV 301; 107 IV 113; 101 IV 167.

dal matrimonio forzato al bene giuridico della vittima è molto più grave di quello provocato dalla dissimulazione del volto. La fattispecie qualificata è giustificata soltanto nel primo caso. Si pone tuttavia la questione se per la dissimulazione del volto potrebbe essere opportuna una fattispecie privilegiata, poiché la fattispecie di base della coazione secondo il vigente articolo 181 CP comprende ogni tipo di costrizione a fare od omettere un atto, ossia anche costrizioni molto più gravi di quella di dissimulare il viso. Il segnale che s'intende lanciare con l'introduzione della disposizione in questione potrebbe però essere sminuito dal fatto di attribuire una fattispecie privilegiata alla coercizione alla dissimulazione del viso. Quest'ultima può isolare socialmente la vittima e la sua gravità non va sottostimata. Per queste ragioni la variante più opportuna risulta essere quella di equiparare la comminatoria per la coercizione alla dissimulazione del viso a quella della coazione secondo l'articolo 181 CP.

Concretamente ciò significa che la coercizione alla dissimulazione del viso può essere punita con una pena detentiva compresa tra tre giorni e tre anni oppure con una pena pecuniaria da 3 a 180 aliquote giornaliere di un importo compreso tra 30 (eccezionalmente 10) e 3000 franchi.

Prescrizione

Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera c CP, l'azione penale si prescrive in dieci anni.

Concorso di infrazioni

La nuova disposizione va intesa come una *lex specialis* in rapporto all'articolo 181 CP (*lex generalis*), che definisce la fattispecie della coazione. Secondo la definizione, una fattispecie ingloba tutti gli elementi costitutivi di un'altra fattispecie (più generale) e comprende altre caratteristiche che precisano ulteriormente il reato. In quanto disposizione speciale, il nuovo capoverso 2 dell'articolo 181 CP prevale dunque sulla norma generale (art. 181 cpv. 1 CP), che è applicata unicamente quando non si può applicare il capoverso 2.

In analogia alla dottrina e alla giurisprudenza relativa all'articolo 181 CP sono possibili i seguenti concorsi di infrazioni: se l'autore minaccia la vittima per costringerla a dissimularsi il viso, la minaccia di cui all'articolo 180 CO è assorbita dalla fattispecie della coazione⁷¹. Se durante la coercizione alla dissimulazione del viso sono commesse vie di fatto ai sensi dell'articolo 126 CP, queste sono assorbite dalla fattispecie della coazione. Le lesioni personali gravi, semplici o colpose (art. 122, 123 e 125 CP), per contro, non sono assorbite⁷².

9.2.2.5 Articolo 5: Referendum ed entrata in vigore

Il controprogetto indiretto sotto forma di legge federale sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

A causa dei loro tenori parzialmente incompatibili, l'iniziativa popolare e il controprogetto indiretto non possono essere applicati entrambi, per cui il capoverso 4 prevede una clausola alternativa per l'entrata in vigore.

Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore.

10 Ripercussioni del controprogetto

10.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il controprogetto indiretto non ha ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale per l'Amministrazione federale.

⁷¹ DTF 99 IV 212

⁷² DELNON/RÜDY, op. cit, n. 69.

10.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il controprogetto indiretto prevede nuove fattispecie penali. Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni. Il fabbisogno potrebbe aumentare in particolare per quanto riguarda le finanze e il personale, ma dovrebbe in seguito ridursi nuovamente grazie all'effetto deterrente della disposizione penale. Si prevedono inoltre soltanto rari casi di violazione.

10.3 Ripercussioni per l'economia

Il controprogetto indiretto non ha ripercussioni per l'economia.

10.4 Ripercussioni per la parità tra donna e uomo

Il controprogetto indiretto potrebbe promuovere la parità tra donna e uomo in quanto rifiuta decisamente la coercizione a indossare un burqa o un niqab. La dissimulazione del viso è da molti considerata un simbolo della sottomissione della donna. Punendo la relativa coercizione, il controprogetto lancia un segnale contro la discriminazione della donna e ha dunque un effetto preventivo.

11 Aspetti giuridici

11.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione nel settore penale si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. Se la fattispecie interessa autorità federali si applica anche la competenza della Confederazione di disciplinare la propria organizzazione. In settori specifici in cui è applicato il divieto di dissimulazione del viso la Confederazione può inoltre fondarsi su disposizioni costituzionali specifiche che ne determinano la competenza, ad esempio gli articoli 87, 112 e 114 Cost.

Il controprogetto indiretto del Consiglio federale è conforme alla Costituzione. Le eventuali restrizioni dei diritti fondamentali (in primo luogo la libertà di credo e di coscienza nonché la libertà personale) si fondano su una legge in senso formale e sono giustificate da un interesse pubblico, ossia dalla necessità che le autorità hanno di identificare visivamente le persone per poter eseguire i loro compiti. Le misure previste sono necessarie e adeguate a conseguire l'obiettivo fissato. Il controprogetto non tange l'essenza dei diritti fondamentali delle persone interessate.

11.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il controprogetto indiretto del Consiglio federale è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare con la CEDU⁷³.

11.3 Forma dell'atto

Il disegno comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto e che pertanto vanno emanate sotto forma di legge federale conformemente agli articoli 164 capoverso 1 Cost. e 22 capoverso 1 LParl. In quanto tale, la legge è sottoposta a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

⁷³ Cfr. n. 2.2.1 segg.

12 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 26 gennaio 2016⁷⁴ sul programma di legislatura 2015-2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷⁵ sul programma di legislatura 2015-2019.

⁷⁴ FF **2016** 909

⁷⁵ FF **2016** 4605