



19.023

Messaggio sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» e il suo controprogetto indiretto (legge federale sulla dissimulazione del viso)

del 15 marzo 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Contemporaneamente vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto indiretto di legge federale sulla dissimulazione del viso.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 marzo 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale propone al Parlamento di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso». Chiedendo un divieto generalizzato di dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici, l'iniziativa si spinge troppo oltre. Costituisce un'ingerenza nell'autonomia legislativa cantonale e rende problematico un fenomeno di scarsa diffusione. Il Consiglio federale propone un controprogetto indiretto a livello di legge che risolve in modo più mirato i problemi connessi alla dissimulazione del viso.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», depositata il 15 settembre 2017, chiede di integrare la Costituzione con un nuovo articolo 10a che vieta di dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico. L'iniziativa prevede deroghe per motivi legati alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali. Essa prevede anche il divieto di obbligare una persona a dissimulare il proprio viso in ragione del suo sesso. È previsto un termine transitorio di due anni per l'elaborazione della legislazione esecutiva.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Secondo il Consiglio federale l'iniziativa popolare rispetta i principi dell'unità formale e dell'unità materiale e non viola le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Soddisfa quindi i requisiti di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale.

L'iniziativa intende rafforzare la coesione sociale e assicurare le condizioni minime del «vivere ensemble», ovvero della convivenza. Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui il fatto di mostrare il proprio viso riveste un ruolo importante nell'interazione sociale. Riconosce in particolare che la dissimulazione del viso per motivi religiosi, come il porto del burqa o del niqab, suscita un disagio in molte persone. Essa è l'espressione di correnti fondamentaliste dell'Islam e di un rifiuto di integrarsi e non corrisponde ai valori di apertura e di scambio difesi dalla nostra democrazia. In Svizzera è tuttavia estremamente raro incontrare per strada persone che dissimulano il proprio viso. Il velo integrale è perlopiù portato da turiste che, come tali, non contribuiscono alla coesione sociale del Paese. Il Consiglio federale rammenta inoltre che la legislazione in vigore, segnatamente in materia di diritto degli stranieri e di naturalizzazione, offre già risposte concrete ai timori legittimi nutriti sulla capacità d'integrazione e sull'incompatibilità delle correnti radicali dell'Islam con i valori della Svizzera. L'emanazione di un divieto generale su scala nazionale avrebbe quindi soprattutto un carattere simbolico e, di conseguenza, risulterebbe sproporzionata.

L'iniziativa si prefigge anche di rafforzare l'ordine pubblico, perché consentirebbe di identificare e perseguire più facilmente i criminali e i vandali. Le situazioni considerate riguardano principalmente i reati commessi a margine di manifestazioni. A

livello cantonale esistono tuttavia già prescrizioni che vietano la dissimulazione del viso in occasione di manifestazioni. Appare quindi poco utile introdurre un relativo disciplinamento a livello federale.

L'iniziativa costituisce un'ingerenza nell'autonomia dei Cantoni, i quali devono rimanere liberi di decidere se vietare la dissimulazione del viso o meno e quale comportamento adottare nei confronti delle turiste provenienti dai Paesi arabi. L'iniziativa comporterà un aumento delle spese per i Cantoni, visto che l'esecuzione del divieto spetterà a loro.

L'iniziativa si prefigge di rafforzare la libertà individuale e la parità tra i sessi. Afferma che il velo integrale rappresenta il simbolo di una società che opprime le donne. Il Consiglio federale condivide l'opinione degli autori dell'iniziativa secondo la quale il fatto di costringere una persona a dissimulare il proprio viso non può essere tollerato. Rileva tuttavia che chi esercita una simile costrizione è già punibile secondo l'articolo 181 del Codice penale (coazione). Va del resto precisato che il porto del velo integrale può essere frutto di una scelta personale, come è ad esempio il caso delle cittadine svizzere che si convertono. Non è del resto escluso che il divieto di portare il velo integrale nello spazio pubblico previsto dall'iniziativa abbia come conseguenza per le donne in questione il confinamento tra le mura domestiche, aumentando quindi il rischio d'isolamento.

L'emanazione di disposizioni generali sull'abbigliamento è contraria ai valori di una società liberale professati dalla Svizzera. Le deroghe al divieto previste dall'iniziativa, formulate in maniera esaustiva, non permettono inoltre di tenere conto né del turismo né degli interessi delle persone che manifestano in modo non violento o che desiderano dedicarsi ad attività economiche nello spazio pubblico.

L'iniziativa non conferisce una competenza costituzionale alla Confederazione. Spetterà quindi ai Cantoni e alla Confederazione attuarla nel quadro delle loro rispettive competenze. Come tutte le prescrizioni vestimentarie, anche il divieto di dissimulare il viso nello spazio pubblico causerà problemi di applicazione nella pratica.

Proposta del Consiglio federale

Per i motivi suesposti, il Consiglio federale propone al Parlamento di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso».

Secondo il Consiglio federale vi sono tuttavia situazioni in cui il porto di indumenti che coprono il volto può costituire un problema. Fatta eccezione per il caso della coazione, già punito dal diritto vigente, possono effettivamente porsi dei problemi quando un'autorità deve identificare una persona e questa si rifiuta di mostrarle il viso. Il Consiglio federale propone quindi un controprogetto indiretto sotto forma di legge federale che fornisce una risposta mirata a questo problema specifico.

Contrariamente all'iniziativa, il controprogetto non limita l'autonomia dei Cantoni, i quali non sono obbligati a vietare la dissimulazione del viso nello spazio pubblico, ma sono liberi di farlo qualora lo ritengano opportuno.

La nuova legge federale sulla dissimulazione del viso introduce chiare regole comportamentali volte a evitare tensioni e ad assicurare che le autorità possano adempiere i loro compiti. La legge sancisce l'obbligo di mostrare il viso nel caso in cui un'autorità svizzera, in virtù del diritto federale e nel quadro dell'adempimento del suo compito, deve stabilire l'identità di una persona (art. 1 cpv. 1). L'obbligo non si applica agli ambiti retti dal diritto cantonale, poiché ciò richiederebbe una modifica della Costituzione. La nuova legge contiene anche una disposizione penale che prevede una multa per chiunque rifiuti di dar seguito all'ingiunzione ripetuta di mostrare il viso (art. 2). Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni (art. 3).

L'articolo 4 precisa che il controprogetto indiretto entrerà in vigore soltanto nel caso in cui l'iniziativa popolare venga ritirata o respinta (incompatibilità tra l'iniziativa e il controprogetto).

Indice

1	Aspetti formali e validità dell'iniziativa	2525
1.1	Testo dell'iniziativa	2525
1.2	Esame preliminare e riuscita formale	2525
1.3	Termini di trattazione	2526
1.4	Validità	2526
1.4.1	Unità della forma	2526
1.4.2	Unità della materia	2526
1.4.3	Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale	2527
2	Genesi dell'iniziativa	2528
2.1	Introduzione	2528
2.2	Situazione all'estero	2528
2.2.1	Francia	2528
2.2.2	Belgio	2530
2.2.3	Austria	2531
2.2.4	Danimarca	2531
2.2.5	Italia	2531
2.2.6	Germania	2531
2.2.7	Paesi Bassi	2532
2.2.8	Gran Bretagna	2532
2.2.9	Canada	2533
2.2.10	Australia	2533
2.3	Situazione in Svizzera	2534
2.3.1	A livello federale	2534
2.3.1.1	Legislazione in vigore	2534
2.3.1.2	Interventi parlamentari	2534
2.3.2	A livello cantonale	2535
2.3.2.1	Ticino	2535
2.3.2.2	San Gallo	2537
3	Scopi e tenore dell'iniziativa	2537
3.1	Scopi dell'iniziativa	2537
3.2	Normativa proposta	2538
3.3	Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	2538
3.3.1	Divieto di dissimulare il proprio viso	2538
3.3.2	Divieto di obbligare una persona a dissimulare il proprio viso a causa del suo sesso	2539
3.3.3	Deroghe	2539
3.3.4	Disposizione transitoria	2540

4	Valutazione dell'iniziativa	2540
4.1	Valutazione degli scopi dell'iniziativa	2540
4.1.1	Mantenimento delle condizioni minime della convivenza sociale	2540
4.1.2	Mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici	2541
4.1.3	Rafforzamento della libertà e della parità tra i sessi	2542
4.2	Ripercussioni in caso di accettazione	2543
4.2.1	Un'ingerenza inutile nelle competenze cantonali	2543
4.2.2	Difficoltà di attuazione	2544
4.2.3	Restrizione sproporzionata delle libertà fondamentali	2544
4.2.4	Incompatibilità con i valori liberali	2545
4.2.5	Onere per i Cantoni	2545
4.3	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2545
4.3.1	CEDU	2545
4.3.2	Patto ONU II	2546
5	Conclusioni	2546
6	Controprogetto indiretto: legge sulla dissimulazione del viso	2547
6.1	Procedura preliminare	2547
6.2	Punti essenziali del progetto	2547
6.3	Risultati della procedura di consultazione	2548
6.4	Principali modifiche rispetto all'avamprogetto	2549
6.5	Commento ai singoli articoli	2550
6.6	Ripercussioni	2552
6.6.1	Ripercussioni per la Confederazione	2552
6.6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2552
6.6.3	Ripercussioni per l'economia	2552
6.7	Aspetti giuridici	2552
6.7.1	Costituzionalità	2552
6.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2553
6.7.3	Forma dell'atto	2553
6.8	Rapporto con il programma di legislatura	2553
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» (Disegno)	2555
	Legge federale sulla dissimulazione del viso (Disegno)	2557

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

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

La Costituzione federale¹ 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. 12²

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 Esame preliminare e riuscita formale

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 1° marzo 2016³ e depositata il 15 settembre 2017. Tale esame ha permesso alla Cancelleria federale di constatare che i moduli delle firme e il titolo dell'iniziativa adempivano le condizioni formali previste dalla legge. Con decisione dell'11 ottobre 2017, la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa con 105 553 firme valide⁴.

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF 2016 1383

⁴ FF 2017 5515

1.3 Termini di trattazione

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio ha deciso di opporle un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002⁵ (LParl), il Consiglio federale deve presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e un messaggio nei 18 mesi successivi al deposito dell'iniziativa, vale a dire al più tardi entro il 15 marzo 2019. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa entro il 15 marzo 2020, a meno che una Camera si pronuncerà 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).

1.4 Validità

1.4.1 Unità della forma

L'iniziativa popolare federale per la revisione parziale della Costituzione (Cost.) può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato (art. 139 cpv. 2. Cost.). Secondo l'articolo 75 capoverso 3 della legge federale del 17 dicembre 1976⁶ sui diritti politici (LDP), le forme miste non sono ammesse. L'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma.

1.4.2 Unità della materia

Secondo l'articolo 75 capoverso 2 LDP, l'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa popolare sono *intrinsecamente connesse*. Il principio intende garantire la libera e fedele espressione del voto e presuppone quindi che i votanti possano esprimere la loro opinione su una determinata questione delimitata sotto il profilo tematico. Il principio vuole quindi evitare che una sola iniziativa contenga più richieste così da raccogliere maggiori adesioni e raggiungere il numero delle firme necessarie⁷. L'Assemblea federale intende la nozione di unità della materia in un senso piuttosto ampio⁸. Nel caso specifico il nostro Consiglio ritiene che l'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» rispetti questa esigenza.

⁵ RS 171.10

⁶ RS 161.1

⁷ Cfr. il messaggio del 5 luglio 2017 concernente l'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)», FF 2017 4617, in particolare 4625.

⁸ Cfr. il messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale FF 1997 I 1, in particolare 407.

1.4.3 **Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale**

Secondo l'articolo 139 capoverso 3 Cost., un'iniziativa popolare che viola disposizioni cogenti del diritto internazionale va dichiarata nulla in tutto o in parte. Il nostro Consiglio e l'Assemblea federale hanno sviluppato una prassi secondo cui sono considerate norme cogenti del diritto internazionale le seguenti regole⁹:

- le norme del diritto internazionale cogente così come definite in generale dall'articolo 53 secondo periodo della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969¹⁰ sul diritto dei trattati (*jus cogens*). Si tratta delle norme fondamentali del diritto internazionale alle quali non è permesso derogare. Benché non esista un elenco ufficiale o autoritativo di tali norme, è possibile evincerne alcune dalle prassi degli Stati e dai trattati di diritto internazionale umanitario¹¹;
- le garanzie della Convenzione del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) cui non si può derogare nemmeno in caso di emergenze (art. 15). Si tratta del divieto di privare arbitrariamente una persona della vita (art. 2), del divieto della tortura (art. 3), del divieto di schiavitù, di servitù e di lavoro forzato (art. 4 par. 1), del principio *nulla poena sine lege* (nessuna pena senza legge, art. 7) e del divieto della doppia pena, ossia il principio *ne bis in idem* e (art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 alla CEDU del 22 novembre 1984¹³);
- alcune garanzie, intangibili anche in caso di pericolo eccezionale, previste dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁴ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II). Si tratta del diritto alla vita (art. 6), del divieto della tortura (art. 7), del divieto di schiavitù, di servitù e di lavoro forzato (art. 8, par. 1 e 2), del divieto d'imprigionamento per debiti (art. 11), del principio *nulla poena sine lege* (art. 15), del riconoscimento universale della personalità giuridica (art. 16) e infine di alcuni aspetti della libertà religiosa (art. 18) (art. 4 par. 2 Patto ONU II)¹⁵.

Nella fattispecie, il divieto di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico chiesto dall'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», può pregiudicare diversi diritti e garanzie sanciti dalla CEDU o dal Patto ONU II, quali la

⁹ Cfr. il messaggio del 5 luglio 2017 concernente l'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)», FF **2017** 4617, in particolare 4626.

¹⁰ RS **0.111**

¹¹ Cfr. l'elenco nel messaggio del 20 novembre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)», FF **2013** 8139, in particolare 8147.

¹² RS **0.101**

¹³ RS **0.101.07**

¹⁴ RS **0.103.2**

¹⁵ Cfr. il messaggio del 20 novembre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)», FF **2013** 8139, in particolare 8149.

libertà religiosa, il diritto al rispetto della vita privata, la libertà di riunione, di espressione o il divieto di discriminazione.

Per quanto riguarda la CEDU, questi diritti non sono contemplati dal suo articolo 15 e non sono parte del diritto internazionale cogente.

Per quanto riguarda il Patto ONU II, a prima vista la situazione potrebbe sembrare diversa, visto che l'articolo 18 sul diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione figura tra quelli elencati all'articolo 4 paragrafo 2 cui non è possibile derogare nemmeno in stato di pericolo eccezionale. Ma così non è: a questa disposizione non può essere riconosciuto il rango di disposizione cogente del diritto, perché l'articolo 18 paragrafo 3 del Patto ONU II prevede restrizioni al diritto di manifestare la propria religione (in linea con l'obiettivo dell'iniziativa). Conseguentemente, l'inderogabilità dell'articolo 18 legittimata da un pericolo eccezionale non si applica alle restrizioni di cui al paragrafo 3.

Visto quanto precede, l'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» non è contraria al diritto internazionale cogente.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Introduzione

È da diversi anni ormai che il tema della dissimulazione del viso nello spazio pubblico fa discutere la società civile in Svizzera e all'estero. Le discussioni vertono principalmente sul porto del velo integrale (niqab o burqa), la partecipazione a manifestazioni (sportive, politiche) di persone che si coprono il viso o, più in generale, la commissione di reati da parte di persone non identificabili. I fautori di un divieto generale di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico invocano segnatamente il rispetto dei valori di una società democratica e il principio della laicità, come pure motivi legati alla sicurezza e all'ordine pubblici. I detrattori, invece, denunciano un'ingerenza ingiustificata nella libertà religiosa, di riunione, di espressione, economica nonché una violazione del diritto al rispetto della vita privata e del principio della non discriminazione.

2.2 Situazione all'estero

2.2.1 Francia

Nel 2010 la Francia ha adottato una legge che vieta di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico, ossia le strade pubbliche e gli spazi aperti al pubblico o destinati a un servizio pubblico¹⁶. Il divieto non si applica se la tenuta è prescritta o autorizzata da disposizioni legislative o da regolamenti, se è giustificata da motivi legati alla salute o alla professione, oppure se si iscrive nel quadro di pratiche sporti-

¹⁶ Legge n° 2010-1192 dell'11 ottobre 2010 che vieta la dissimulazione del viso negli spazi pubblici.

ve, feste o manifestazioni artistiche o tradizionali. La sanzione massima è una multa di 150 euro.

L'articolo 4 della succitata legge ha introdotto nel codice penale francese una disposizione che prevede una pena detentiva di 1 anno o 30 000 euro di multa per chi, mediante minacce, violenza, coazione, abuso d'autorità o di potere, obbliga una o più persone a dissimulare il proprio viso in ragione del loro sesso. La pena è aggravata se il fatto è commesso a danno di un minore.

La legge francese è stata oggetto di una sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)¹⁷ che si è pronunciata sulle pretese violazioni degli articoli 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata) e 9 CEDU (libertà di manifestare la propria religione) in combinazione con il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU). Si è trattato principalmente di giudicare la legittimità dell'interesse pubblico perseguito dalla legge francese sotto il profilo dei paragrafi 2 degli articoli 8 e 9 CEDU nonché la necessità e la proporzionalità dell'ingerenza.

Da quanto risulta dalle spiegazioni relative al disegno di legge, questa persegue due obiettivi: la tutela della sicurezza pubblica, e il mantenimento delle condizioni minime della convivenza, ovvero del «*vivre ensemble*». Il primo obiettivo è menzionato esplicitamente nella CEDU (art. 8 par. 2 e 9 par. 2), il secondo, invece, no. La Corte EDU concorda tuttavia con il Governo francese, secondo cui questo obiettivo può essere collegato con la «protezione dei diritti e delle libertà altrui» sancita dai paragrafi 2 degli articoli 8 e 9 CEDU. Ha per contro respinto i motivi invocati della parità tra i sessi e della protezione della dignità altrui.

Sotto il profilo della proporzionalità delle misure, il giudice europeo ha ritenuto che il divieto è giustificato dalla necessità di preservare le condizioni minime della convivenza. Ha constatato che si tratta di una questione di politica generale che lascia un ampio margine di apprezzamento agli Stati membri e che esso stesso deve valutare in modo prudente. La Corte EDU ha inoltre osservato che la mancanza di un consenso degli Stati membri del Consiglio d'Europa attorno al rifiuto del divieto non le aveva permesso di sciogliere la sua riserva. Per contro, ha ritenuto che i motivi di sicurezza pubblica adottati a sostegno della legge non giustificano un divieto generale. La necessità di identificare persone ovunque e in qualsiasi momento per prevenire rischi per la sicurezza delle persone e dei beni o per lottare contro la frode identitaria può essere considerata proporzionata soltanto in una situazione di minaccia generale alla sicurezza pubblica, e questo non era il caso in Francia. In ragione della sua esiguità, anche l'importo previsto dalle sanzioni è stato giudicato conforme ai principi della proporzionalità.

Va notato che questa sentenza non ha raccolto l'unanimità¹⁸, nemmeno in seno alla Corte EDU. Due giudici hanno di fatto espresso un'opinione dissenziente. Ritengono che la penalizzazione del porto del velo integrale costituisca una misura spropor-

¹⁷ Sentenza S.A.S. contro Francia del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

¹⁸ Cfr. in particolare Edenharter Andrea, «Rechtliche Implikationen eines Verbots der Vollschieierung – EMRK, Deutschland, Schweiz», in: JZ 20/2018, pag. 973; Fateh-Moghadam Bijan, «Dresscodes: Verhüllungsverbote im liberalen Rechtsstaat», in: recht 2017, pag. 226; Tanquerel Thierry, «L'expression religieuse sur le domaine public», in: Études en l'honneur de Tristan Zimmermann. Constitution et religion – Les droits de l'homme en mémoire, Ginevra, 2017, pag. 245 segg. e 256 seg.

zionata ai fini del mantenimento delle condizioni del «*vivre ensemble*», scopo che a loro avviso difficilmente s'inserisce nell'elenco dei motivi di cui ai paragrafi 2 degli articoli 8 e 9 CEDU.

Il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite non condivide l'opinione della Corte EDU. In due constatazioni, pubblicate il 23 ottobre 2018, ha ritenuto che la Francia, multando due donne perché portavano il niqab, aveva violato i loro diritti umani. Contrariamente alla Corte di Strasburgo, il Comitato è dell'avviso che il mantenimento delle condizioni minime della convivenza non possa essere collegato alla «protezione dei diritti e delle libertà altrui». Non figurando nell'elenco esaustivo dell'articolo 18 paragrafo 3 Patto ONU II, lo scopo dell'interesse pubblico invocato non sarebbe quindi giustificato. E anche ammettendo il contrario, la penalizzazione dell'inosservanza sarebbe sproporzionata. Il Comitato ha chiesto alla Francia di sottoporgli un rapporto sulle misure adottate per attuare le sue raccomandazioni che chiedono, tra l'altro, l'indennizzo dei ricorrenti e l'adozione di misure, compresa un'eventuale revisione della legge in esame, volte a evitare che si riproducano casi simili in futuro¹⁹. Va notato che anche su questo punto le opinioni erano disssenzienti, poiché quelle di alcuni membri andavano nel senso delle conclusioni della Corte EDU.

Le raccomandazioni del Comitato dei diritti dell'uomo non mettono in discussione la sentenza della Corte EDU. Questo Comitato, alla stregua degli altri comitati delle Nazioni Unite, non ha competenze giurisdizionali e non dispone di alcun mezzo coercitivo per far applicare le sue raccomandazioni. La loro attuazione varia a seconda del Paese.

2.2.2 Belgio

Nel 2011 il Belgio ha inserito il divieto di dissimulare il proprio viso nell'articolo 563^{bis} del suo codice penale²⁰ comminando una multa da 15 a 25 euro e/o una pena detentiva da 1 a 7 giorni per chi si presenta nei luoghi accessibili al pubblico con una maschera o con il viso parzialmente o totalmente dissimulato in modo da non essere identificabile. Sono fatte salve le disposizioni legali contrarie. Il divieto non è applicabile se la dissimulazione del viso è prescritta da un regolamento professionale o se è autorizzato da un'ordinanza di polizia in occasione di manifestazioni festive.

Anche questa legge è stata esaminata dalla Corte EDU²¹, la quale ha ammesso il divieto per le stesse ragioni che l'hanno condotta ad approvare la legge francese. Per quanto riguarda la proporzionalità delle sanzioni previste, la Corte EDU osserva che l'importo delle multe è esiguo e che la pena detentiva è prevista soltanto in caso di recidiva.

¹⁹ Cfr. l'articolo «France: l'interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes (Comité des droits de l'homme)», pubblicato sul sito dell'ONU il 23 ottobre 2018 (<https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>).

²⁰ Codice penale dell'8 giugno 1867, incarto n. 1867-06-08/01.

²¹ Sentenza Belcamenti e Oussar contro Belgio dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13.

2.2.3 Austria

Il 1° ottobre 2017 in Austria, è entrata in vigore una legge federale che vieta la dissimulazione del viso in pubblico²². Non vi è violazione della legge se la dissimulazione o la copertura del volto è prevista da una legge federale o di un Land, se 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, classificata come infrazione amministrativa, è punita con una multa di 150 euro al massimo.

2.2.4 Danimarca

Il 31 maggio 2018 il Parlamento danese ha adottato una legge che vieta la dissimulazione del viso nello spazio pubblico. Il divieto concerne i burqa e i niqab, ma anche i passamontagna nonché le sciarpe e le barbe false che coprono buona parte del viso. La legge è entrata in vigore il 1° agosto 2018. La violazione del divieto è punita con una multa di 1000 corone danesi (135 euro circa). In caso di recidiva la multa può ammontare a 10 000 corone danesi (1350 euro circa)²³.

2.2.5 Italia

L'Italia dispone di una legge²⁴ il cui articolo 5 vieta, ai fini della tutela dell'ordine pubblico, qualsiasi forma di dissimulazione del viso, indipendentemente dal fatto che si tratti di un velo, di una maschera o di un casco, salvo giustificati motivi. Il divieto si applica allo spazio pubblico e ai luoghi aperti al pubblico, fatte salve le manifestazioni sportive. L'inosservanza è punita con una pena detentiva massima di due anni e una multa da 1000 a 2000 euro.

Va ricordato che i tribunali hanno sistematicamente respinto le decisioni municipali che hanno invocato questa legge per vietare il porto del velo integrale adducendo che si tratta piuttosto di una tradizione che di una volontà di dissimulare il viso.

Due regioni governate dalla Lega Nord, la Lombardia e il Veneto, hanno vietato il velo integrale e il burqa negli ospedali e negli edifici pubblici.

2.2.6 Germania

In Germania non esiste una legge federale o di un *Land* che vieti in maniera generale di dissimulare il viso nello spazio pubblico. La Germania conosce unicamente divieti mirati.

²² Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz (AgesVG), BGBl. I n. 68/2017.

²³ Cfr. l'articolo pubblicato sul sito «bazonline.ch» > «Burkaverbot jetzt auch in Dänemark».

²⁴ Legge 22 maggio 1975, n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, GU n. 136 del 24 maggio 1975.

Per esempio, dal 2017 gli impiegati statali, i soldati e i giudici non possono dissimulare il proprio viso nell'esercizio della loro attività²⁵. I motivi addotti dal *Bundestag* sono il buon funzionamento dell'amministrazione e la fiducia che deve ispirare l'impiegato statale²⁶.

Singole leggi prevedono del resto che in determinate situazioni (votazioni, rilascio di una carta d'identità munita di fotografia, controllo dell'identità ecc.) si possa esigere da una persona di mostrarsi a viso scoperto. L'inosservanza è punita con il rifiuto di fornire la prestazione chiesta²⁷ o con una multa fino a 3000 euro²⁸.

Diversi *Länder* hanno anche adottato leggi che prevedono un divieto mirato di dissimulare il proprio viso, ad esempio negli ospedali o nelle scuole.

2.2.7 Paesi Bassi

Il 29 novembre 2016 il Parlamento olandese ha adottato un divieto di dissimulazione del viso negli edifici dell'amministrazione, negli ospedali, nelle scuole e sui trasporti pubblici. Le violazioni sono punite con una multa pari a 400 euro circa. Il 25 giugno 2018 il progetto di legge è stato adottato dal Senato²⁹.

2.2.8 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. In passato, alcune cerchie politiche hanno chiesto l'introduzione di un divieto generale e auspicato una discussione a livello nazionale³⁰.

²⁵ Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften dell'8 giugno 2017, BGBl. I pag. 1570, pubblicata il 14 giugno 2017.

²⁶ Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode), Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung, Drucksache 18/11813 del 30 marzo 2017; cfr. Greve/Kortländer/Schwarz, Das Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung (NVwZ 2017, pag. 992).

²⁷ Bundeswahlordnung (BWO), riveduta con pubblicazione del 19 aprile 2002, BGBl. I, pag. 1376; modificata da ultimo dall'articolo 5 della legge dell'8 giugno 2017, BGBl. I, pag. 1570.

²⁸ Personalausweisgesetz (art. 1 della legge del 18 giugno 2009, BGBl. I pag. 1346 [n. 33]; modificata da ultimo dall'articolo 4 della legge del 18 luglio 2017, BGBl. I pag. 2745, entrata in vigore il 1° novembre 2010, § 21 entrato in vigore il 1° maggio 2010); Aufenthaltsgesetz (riveduta con pubblicazione del 25 febbraio 2008, BGBl. I pag. 162; modificata da ultimo dall'articolo 10, cpv. 4, della legge del 30 ottobre 2017, BGBl. I pag. 3618); Freizügigkeitsgesetz/EU (art. 2 della legge del 30 luglio 2004, BGBl. I pag. 1950, 1986; modificata da ultimo dall'art. 6 della legge del 20 luglio 2017, BGBl. I pag. 2780).

²⁹ Il testo proposto può essere consultato sul sito del Senato (www.tweedekamer.nl, vergaderjaar 2015–2016, 34 349, n. 2); le informazioni e la documentazione completa sono disponibili sul sito della prima Camera (www.eerstekamer.nl).

³⁰ Cfr. l'articolo pubblicato nel quotidiano *The Telegraph* il 15 settembre 2013: «Britain needs 'national debate' about banning Muslim girls from wearing veils in public».

2.2.9 Canada

Con la legge sulla neutralità religiosa dello Stato («loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes») del 18 ottobre 2017³¹ la provincia canadese del Quebec vieta ai fornitori e ai beneficiari di servizi pubblici di presentarsi a viso coperto. Ciò significa che impiegati statali quali docenti, poliziotti o infermieri, nonché le persone che sono in contatto con le autorità e chiedono la fornitura di un servizio non possono dissimulare il proprio viso³². L'obiettivo della legge è garantire la neutralità religiosa dello Stato (art. 1). La legge è stata impugnata in tribunale nel dicembre 2017. L'applicazione dell'articolo 10 secondo il quale una persona che si presenta per ricevere un servizio da un rappresentante di un'autorità deve avere il viso scoperto all'atto della fornitura del servizio, è stata sospesa fino all'adozione da parte del Governo di linee direttrici sul trattamento dei casi in cui è fatta valere una discriminazione religiosa. Nel frattempo tali linee direttrici sono state adottate³³. Nonostante ciò l'entrata in vigore dell'articolo 10 è sospesa fino a quando una decisione di principio non ne accerterà la costituzionalità³⁴.

2.2.10 Australia

Nel 2011 la provincia australiana del New South Wales ha emanato una legge che obbliga tutte le persone a scoprirsi il viso se richiesto da un impiegato statale³⁵. L'obiettivo è garantire l'identificazione delle persone.

A livello nazionale è stata discussa l'introduzione di un divieto di dissimulare il proprio viso ai fini della protezione da attentati terroristici. Nel 2017 è stato depositato un intervento parlamentare che chiede l'emanazione di una legge che sanziona il fatto di costringere una persona a dissimulare il viso e punisca con sei mesi di detenzione chiunque obblighi una persona adulta a portare il burqa; con dodici mesi di detenzione se la vittima è un minore. Finora queste proposte non sono state adottate.

³¹ Consultabile all'indirizzo seguente: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-26.2.01>.

³² Cfr. l'articolo pubblicato nel quotidiano *The Independent* il 19 ottobre 2017: «Quebec bans Muslim women from wearing face veils on public transport».

³³ Le linee direttrici possono essere consultate sul seguente sito: www.justice.gouv.qc.ca/ministere/dossiers/neutralite/.

³⁴ Cfr. l'articolo apparso sul sito del quotidiano *Le Devoir* l'11 agosto 2018: «Québec renonce une fois de plus à défendre sa loi sur la neutralité religieuse» (www.ledevoir.com/politique/quebec/534329/quebec-renonce-une-fois-de-plus-a-defendre-sa-loi-sur-la-neutralite-religieuse).

³⁵ Identification Legislation Amendment Act 2011.

2.3 Situazione in Svizzera

2.3.1 A livello federale

2.3.1.1 Legislazione in vigore

L'emanazione di disposizioni concernenti l'abbigliamento nello spazio pubblico compete ai Cantoni. Non esistono disposizioni legali federali che prevedono un divieto generale di dissimulare il proprio viso.

Il Codice penale (CP)³⁶ non contiene disposizioni specifiche che sanzionano espressamente il fatto di costringere una persona a dissimulare il proprio viso. Secondo il diritto vigente, tuttavia, chi obbliga un'altra persona a dissimulare il viso può essere punito in virtù della fattispecie della coazione di cui all'articolo 181 CP.

2.3.1.2 Interventi parlamentari

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

- interpellanza Caroni 16.3966 «Burqa e responsabilità individuale». Questa interpellanza poneva al nostro Consiglio una serie di domande sulle conseguenze negative già esistenti per le donne che portano il velo integrale soprattutto in riferimento al rilascio di determinate autorizzazioni (in materia di diritto degli stranieri, naturalizzazione, prestazioni sociali) da parte delle autorità. L'interpellanza è stata liquidata il 3 marzo 2017;
- iniziativa parlamentare Wobmann 14.467 «Divieto di dissimulazione del proprio viso»: l'iniziativa mirava a inserire nell'articolo 57 Cost. un nuovo capoverso 3 dal tenore seguente: «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 proprio 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»: le mozioni incaricavano il nostro Consiglio di sottoporre al Parlamento una disposizione del Codice penale che punisca il fatto di dissimulare il proprio viso in pubblico durante le manifestazioni. 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»: la mozione incaricava il nostro Consiglio di elaborare un disegno per un divieto nazionale di mostrarsi in pubblico a volto coperto. Adottata dal Consiglio nazionale, la mozione è stata respinta dal Consiglio degli Stati;

³⁶ RS 311.0

- mozione Freysinger 10.3173 «Giù la maschera!»: la mozione incaricava il nostro Consiglio di inserire un articolo 22^{bis} nella legge federale del 21 marzo 1997³⁷ 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 su suolo pubblico. Adottata dal Consiglio nazionale, la mozione è stata respinta dal Consiglio degli Stati.

2.3.2 A livello cantonale

La maggior parte dei Cantoni ha introdotto disposizioni che vietano di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico in occasione di manifestazioni pubbliche o sportive. Interventi parlamentari o iniziative popolari tesi a introdurre un divieto generale di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico – e quindi anche il divieto di portare il burqa e il niqab – sono stati depositati in diversi Cantoni, tra cui Berna (2010), Ticino (2013), Basilea Città (2013)³⁸, San Gallo (2013), Zurigo (2016) e Glarona (2017); hanno avuto successo soltanto nei Cantoni del Ticino e di San Gallo.

Va notato inoltre che il 10 febbraio 2019³⁹ è stata adottata la legge ginevrina sulla laicità dello Stato⁴⁰. Questa legge non prevede un divieto generale di dissimulare il viso nello spazio pubblico e non è rivolta in particolare al burqa, ma è contro il porto di simboli religiosi visibili. La legge prevede in particolare che il Consiglio di Stato può, per prevenire gravi perturbazioni dell'ordine pubblico, limitare o vietare per un periodo limitato l'ostentazione di simboli religiosi nello spazio pubblico e negli edifici pubblici. Secondo detta legge il viso deve inoltre essere scoperto nelle amministrazioni pubbliche, negli edifici pubblici o sussidiati dallo Stato come pure nei tribunali.

2.3.2.1 Ticino

Nel 2013 la popolazione ticinese ha adottato un'iniziativa popolare cantonale che prevedeva l'introduzione nella Costituzione cantonale ticinese di un nuovo articolo 94⁴¹. Entrata in vigore il 1° luglio 2016, la disposizione vieta di dissimulare il proprio 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. la posta o gli edifici delle FFS) e gli spazi privati aperti al pubblico (p. es. ristoranti, centri commerciali, cinema, ecc.). Il divieto comprende soprattutto due

37 RS 120

38 Il Gran Consiglio del Cantone di Basilea Città ha respinto l'iniziativa perché irricevibile. Si veda il verbale delle decisioni del Gran Consiglio di Basilea Città del 15 maggio 2013, 10^a e 11^{esima} seduta dell'esercizio 2013–2014.

39 L'esito della votazione è consultabile al seguente indirizzo: <https://fao.ge.ch/avis/6263647021977960785>.

40 La legge è consultabile al seguente indirizzo: www.ge.ch/legislation/modrec/f/11764.html.

41 RS 131.229

tipologie di copertura del volto: quella volta a rendersi irricognoscibili in occasione di manifestazioni di massa e quella motivata dalla religione⁴². Il nuovo articolo prevede inoltre che nessuno può obbligare una persona a dissimulare il proprio viso in ragione del suo sesso e precisa che le deroghe e le sanzioni sono stabilite dalla legge.

L'Assemblea federale ha conferito la garanzia federale a questa disposizione⁴³ sulla base del nostro messaggio del 12 novembre 2014 riprendendo in buona parte l'argomentazione della sentenza della Corte EDU nella causa S.A.S contro la Francia (cfr. n. 2.2.1)⁴⁴.

La disposizione costituzionale è stata attuata:

- dalla legge del 23 novembre 2015⁴⁵ sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss), in vigore dal 1° luglio 2016. Questa legge ha lo scopo di preservare le condizioni fondamentali del vivere assieme (art. 1 LDiss). Il divieto non è applicato se la tenuta mediante la quale è dissimulato il volto è prescritta dalla legge o da regolamenti, se è giustificata da motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva oppure se è usata nel quadro di manifestazioni religiose, tradizionali, artistiche o ricreative. Le contravvenzioni sono punite con multe da 100 a 10 000 franchi;
- da una revisione totale della legge del 23 novembre 2015⁴⁶ (LORP), sull'ordine pubblico parimenti entrata in vigore il 1° luglio 2016. Lo scopo della legge è la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici. Le deroghe al divieto sono pressoché le stesse di quelle previste dalla LDiss. Questa legislazione è stata integrata con il divieto di costringere una persona a dissimulare il proprio viso;
- dal Regolamento del 6 aprile 2016⁴⁷ sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (ROrP). Questo Regolamento stabilisce le tariffe delle violazioni alla LORP. Secondo l'articolo 2, le multe si situano tra i 100 e i 1000 franchi per chi dissimula il proprio viso e tra i 200 e i 2000 franchi per chi costringe un'altra persona a dissimulare il viso.

⁴² Cfr. il messaggio del 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Berna, Uri, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Ticino, Vaud e Giura, FF **2014** 7845, in particolare 7863 seg.

⁴³ FF **2015** 2545

⁴⁴ Messaggio del 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Berna, Uri, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Ticino, Vaud e Giura FF **2014** 7845, in particolare 7863 segg.

⁴⁵ Cfr. www4.ti.ch > Tematiche > Leggi Cantone Ticino > Apri Raccolta delle Leggi > Sicurezza > 550.200 > Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici.

⁴⁶ Cfr. www4.ti.ch > Tematiche > Leggi Cantone Ticino > Apri Raccolta delle Leggi > Sicurezza > 550.100 > Legge sull'ordine pubblico. Modifica pubblicata nel bollettino ufficiale 17/2016, 194.

⁴⁷ Cfr. www4.ti.ch > Tematiche > Leggi Cantone Ticino > Apri Raccolta delle Leggi > Sicurezza > 550.250 > Regolamento sull'ordine pubblico e la dissimulazione del volto negli spazi pubblici.

Nel 2016 sono stati interposti presso il Tribunale federale ricorsi contro le due succitate leggi, che sono stati parzialmente accolti. In due sentenze del 20 settembre 2018⁴⁸, il Tribunale federale ha giudicato le previste deroghe al divieto di dissimulare il viso, formulate in maniera esaustiva, problematiche in vista del profilo del principio della proporzionalità riferito alla libertà di espressione (art. 16 Cost.), alla libertà di riunione (art. 22 Cost.) e alla libertà economica (art. 27 Cost.). Il Tribunale federale ha rinviato la causa al Gran Consiglio del Cantone del Ticino incaricandolo di integrare le due leggi con deroghe supplementari. Visto che i ricorrenti non hanno sollevato incompatibilità con la libertà personale e la libertà religiosa (art. 10 e 15 Cost.), il Tribunale federale non si è occupato di questi aspetti.

2.3.2.2 San Gallo

Nel 2017 nel Cantone di San Gallo sono stati approvati interventi parlamentari (dell'UDC e del PPD) che hanno portato a una modifica della legge san gallese del 13 dicembre 1984⁴⁹ sulle contravvenzioni⁵⁰. Secondo la modifica, chi si rende irriconoscibile dissimulando il volto nello spazio pubblico o nei luoghi 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. Il referendum lanciato contro la legge è riuscito alla fine di gennaio 2018. Il 23 settembre 2018, la popolazione san gallese ha accettato la modifica della legge⁵¹.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Secondo i suoi autori, l'iniziativa permetterebbe di rafforzare la libertà, principio al quale la Svizzera si dedicherebbe per tradizione. Questa libertà implicherebbe una comunicazione tra persone a viso scoperto. Il comitato d'iniziativa ritiene che la dissimulazione volontaria o imposta del viso nello spazio pubblico si opponga al principio della convivenza in una società libera.

Un altro scopo dell'iniziativa è migliorare la tutela dell'ordine pubblico e intende raggiungerlo applicando il divieto anche ai mezzi utilizzati dai criminali, dai terroristi e dai vandali per rendersi irriconoscibili. Gli autori dell'iniziativa vogliono prevenire e porre fine agli atti di vandali che dissimulano il viso per aggredire e mettere in pericolo persone senza essere riconosciuti o per causare danni per milioni di franchi. Vogliono inoltre impedire le «passeggiate serali antifasciste» di vandali

⁴⁸ Cfr. DTF 1C_211/2016 e 1C_212/2016.

⁴⁹ La legge può essere consultata sul seguente sito: www.gesetzessammlung.sg.ch (sGS 921.1).

⁵⁰ I documenti delle sessioni del 27 e del 28 novembre 2017 del Parlamento cantonale sono consultabili al seguente indirizzo: www.ratsinfo.sg.ch > Geschäftssuche > III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz.

⁵¹ Cfr. la tabella cronologica concernente le votazioni cantonali, disponibile sul seguente sito: www.abstimmungen.sg.ch.

lancia sassi e le azioni di hooligan dal volto coperto in occasione di manifestazioni sportive⁵².

Gli autori dell'iniziativa ritengono che ogni persona libera – uomo o donna – debba poter mostrare il proprio viso. Osservano che per quanto riguarda il velo integrale, nelle società islamiche radicali la donna è considerata proprietà dell'uomo, il quale può costringerla a nascondere il viso in pubblico. L'ondata migratoria attualmente in atto in Europa contribuirebbe a importare in Svizzera questa visione arcaica della donna⁵³ in contrasto con i principi alla base della parità di trattamento che prevalgono nel nostro Paese. Il divieto previsto dall'iniziativa contribuirebbe quindi a rafforzare la libertà personale in generale e, in particolare, la posizione della donna nonché la parità tra i sessi⁵⁴.

3.2 Normativa proposta

Il testo dell'iniziativa s'ispira ampiamente alla legge francese del 2010 e all'articolo 9a della Costituzione del Cantone del Ticino. Prevede un divieto di dissimulare il proprio 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. Il testo dell'iniziativa precisa inoltre che la legge prevede deroghe giustificate da determinati motivi enumerati esaustivamente, ovvero la salute, la sicurezza, le condizioni climatiche e le usanze locali.

L'iniziativa prevede anche il divieto di costringere una persona a dissimulare il proprio viso in ragione del suo sesso.

Prevede infine l'elaborazione della legislazione d'esecuzione entro due anni dall'accettazione della disposizione da parte del Popolo e dei Cantoni.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

3.3.1 Divieto di dissimulare il proprio viso

Il divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 10a capoverso 1 del testo dell'iniziativa si applica a tutta la Svizzera, ovvero a tutti i settori accessibili al pubblico, vale a dire negli spazi pubblici (p. es. strade), nei luoghi accessibili al pubblico (p. es. piscine all'aperto, campi sportivi) e in luoghi in cui «sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno». Con ciò s'intende, oltre alle strutture del servizio pubblico (p. es. trasporti pubblici, uffici amministrativi, la posta), anche luoghi in cui sono fornite prestazioni private accessibili a tutti (p. es. ristoranti, centri com-

⁵² Cfr. il sito del comitato: www.divieto-dissimulazione-del-volto.ch/ (stato: 23 gennaio 2019).

⁵³ Cfr. il sito del comitato www.verhuellungsverbot.ch/darum-geht-es/begriffe/ (disponibile in tedesco; stato: 23 gennaio 2019).

⁵⁴ Cfr. il sito del comitato: www.verhuellungsverbot.ch/data/documents/Kurz-Argumentarium_Verhuellungsverbot_April_2018.pdf (disponibile in tedesco; stato: 23 gennaio 2019).

merciali, cinema, stadi calcistici). Il divieto non si applica né ai luoghi di culto né all'ambito privato. Nella misura in cui un autoveicolo è considerato un luogo privato il divieto non si applica nemmeno in questo caso⁵⁵.

L'iniziativa intende vietare principalmente due tipi di comportamento: il porto di un passamontagna per commettere violenze e reati in maniera anonima, segnatamente in occasione di una manifestazione, e la dissimulazione del viso per motivi religiosi (burqa, niqab). Il burqa copre tutto il viso e permette di vedere attraverso una finestra di tessuto perforato. Il niqab copre tutto il viso eccetto gli occhi. Altri capi d'abbigliamento quali l'hijab, il jilbab o il tchador non coprono il viso e quindi non rientrano nel divieto previsto dall'iniziativa.

Il divieto si applica anche ai manifestanti pacifici e alle persone che si travestono per fare campagne pubblicitarie nelle strade; vale sia per i turisti che per le persone residenti in Svizzera.

L'iniziativa, pur non specificando cosa si debba intendere per «dissimulare il proprio viso», non vieta di coprirsi i capelli o i contorni del viso. Il porto di un semplice velo o di un foulard per coprire i capelli è quindi ancora ammesso. Secondo il nostro Collegio, il viso deve essere visibile dalla fronte al mento.

Va notato che l'articolo 10a non attribuisce nuove competenze legislative alla Confederazione. Spetterà pertanto al legislatore federale e a quelli cantonali attuare l'iniziativa conformemente alle loro rispettive competenze.

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

L'articolo 10a capoverso 2 del testo dell'iniziativa vieta di obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso, ma non precisa le conseguenze della violazione del divieto. Anche qui spetterà quindi al legislatore prevedere una sanzione.

3.3.3 Deroghe

L'articolo 10a, capoverso 3 del testo dell'iniziativa precisa che la legge prevede deroghe ed elenca in maniera esaustiva i casi possibili. Queste deroghe possono essere giustificate esclusivamente da motivi inerenti alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali, ma non per motivi legati al turismo, per manifestazioni politiche o per eventi commerciali e pubblicitari (p. es.: utilizzo di un pupazzo indossabile a scopo pubblicitario).

⁵⁵ Cfr. il messaggio del 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Berna, Uri, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Ticino, Vaud e Giura FF 2014 7845, in particolare 7865.

3.3.4 Disposizione transitoria

Una disposizione transitoria (prevista all'art. 197 n. 12 Cost.) stabilisce un termine di due anni dall'accettazione della disposizione da parte del Popolo e dei Cantoni per elaborare la legislazione d'esecuzione.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 Mantenimento delle condizioni minime della convivenza sociale

Uno degli scopi dell'iniziativa è preservare il vivere insieme, ovvero le condizioni minime della convivenza in una società libera.

In Svizzera mostrare il viso svolge una funzione importante nell'interazione sociale. L'incontro con persone che dissimulano il proprio viso per motivi religiosi e che esprimono così una concezione fondamentalista dell'Islam, può inquietare, provocare disagio ed essere percepito come una volontà di isolarsi e di rifiutare l'integrazione. Il nostro Collegio osserva tuttavia che è estremamente raro incontrare persone completamente velate o mascherate nello spazio pubblico. Il numero di donne che portano il velo integrale (burqa o niqab) in Svizzera è molto basso e riguarda perlopiù le turiste (p. es. a Lucerna, Interlaken o Ginevra) che, come tali, non contribuiscono a preservare le condizioni della convivenza.

La coesione e l'interazione sociale vanno assicurate con altri strumenti, vale a dire mezzi che permettano l'istaurazione di legami tra gli individui e le comunità, favorendo così la reciproca comprensione e l'integrazione. Si tratta quindi di adottare sia misure a sostegno delle persone interessate sia di esigere il rispetto di determinate condizioni da parte di quelle che desiderano vivere in Svizzera. La Confederazione e i Cantoni si sono già adoperati a tal fine. A titolo di esempio si può citare la recente revisione del 16 dicembre 2016⁵⁶ della legge federale del 16 dicembre 2005⁵⁷ sugli stranieri (dal 1° gennaio 2019: «Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]»⁵⁸) volta a migliorare l'integrazione degli stranieri o i programmi cantonali d'integrazione.

Infine, l'iniziativa sembra partire dal presupposto che secondo il diritto vigente il porto del burqa o del niqab non rappresenti un ostacolo all'integrazione, alla coesione sociale e alla fornitura di prestazioni statali. Non è così: la legislazione vigente permette di tenerne conto in numerosi casi, ad esempio:

⁵⁶ RU 2017 6521

⁵⁷ RS 142.20

⁵⁸ Cfr. www.dfgp.admin.ch > Attualità > News > 2018 > Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione: incentivi per migliorare l'integrazione.

- nell’ambito del diritto in materia di stranieri. Secondo la LStrI, l’integrazione sociale riveste un ruolo determinante ai fini dell’ottenimento o della proroga di un permesso di dimora o di domicilio. Le autorità competenti esaminano diversi criteri, tra cui il rispetto dei valori della Costituzione federale (art. 58a LStrI). Quando sono chiamate a pronunciarsi su un caso specifico, devono esaminare in quale misura il porto del velo integrale può costituire un ostacolo all’integrazione. Questo potrebbe essere il caso se la partecipazione al mercato del lavoro, l’accesso a una formazione o l’acquisizione di conoscenze linguistiche fossero compromessi;
- in materia di naturalizzazione. La legge del 20 giugno 2014⁵⁹ sulla cittadinanza (LCit) esige la riuscita dell’integrazione, che presuppone, tra l’altro, la partecipazione alla vita sociale e culturale svizzera da parte dei richiedenti l’asilo. Nel caso specifico, le autorità devono valutare se il porto del velo integrale costituisce un indizio di integrazione insufficiente. Del resto, l’incongruimento e il sostegno all’integrazione da parte del coniuge costituisce un criterio d’integrazione (art. 12 cpv. 1 lett. e LCit). Se le autorità constatano che un richiedente si oppone all’integrazione di sua moglie, quest’ultimo non sarà considerato integrato;
- nel campo delle assicurazioni sociali. Il porto del velo integrale può comportare il rifiuto di fornire una prestazione se ostacola o non permette alla persona assicurata di osservare l’obbligo di collaborare. Per quanto riguarda l’assicurazione contro la disoccupazione può, a seconda del caso, portare addirittura a un’inidoneità al collocamento.

Considerato quanto precede, si deve osservare che l’iniziativa ha soprattutto un valore simbolico. Il nostro Collegio non la ritiene quindi idonea a raggiungere il proprio obiettivo dichiarato.

4.1.2 Mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblici

L’iniziativa si prefigge anche il mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblici. Secondo i suoi autori permetterà di fermare i vandali e gli hooligan che si mascherano il viso per commettere reati e di prevenire reati, compresi gli atti terroristici.

Secondo il nostro Consiglio, il divieto di dissimulare il proprio viso può contribuire a garantire l’amministrazione della giustizia, perché permette di identificare più facilmente i delinquenti che si coprono il volto per commettere reati. Questo argomento può tuttavia essere addotto quando simili episodi avvengono a margine di manifestazioni caratterizzate da una grande affluenza di pubblico, che favorisce un certo anonimato. Dal momento che la maggior parte dei Cantoni dispone già di regole che vietano di dissimulare il proprio viso in occasione di manifestazioni pubbliche, l’iniziativa appare poco utile.

⁵⁹ RS 141.0

Va del resto precisato che i Cantoni che hanno emanato un divieto di dissimulare il proprio viso in occasione di manifestazioni, dispongono di un ampio margine d'apprrezzamento e spesso non lo applicano in maniera sistematica per motivi di tattica di polizia. I corpi di polizia cantonali rinunciano ad esempio molto spesso ad applicarlo per evitare un'escalation della situazione⁶⁰. Questi aspetti di tattica di polizia potrebbero entrare in considerazione anche nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa. L'iniziativa non renderebbe quindi necessariamente più severo e omogeneo il perseguimento delle violazioni del divieto di dissimulare il proprio viso.

Per quanto riguarda la prevenzione dei reati, è lecito dubitare che il divieto di dissimulare il proprio viso possa scoraggiare le persone propense alla violenza dal commettere reati, che possono andare dai danni materiali causati in occasione di una manifestazione agli atti terroristici. Qualsiasi persona può nascondere un cappuccio in tasca e del resto numerosi atti terroristici sono stati compiuti da persone a viso scoperto.

Considerato quanto esposto in precedenza, il nostro Consiglio ritiene che l'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» fallisca anche questo obiettivo.

4.1.3 Rafforzamento della libertà e della parità tra i sessi

Secondo gli autori l'iniziativa permette di rafforzare la libertà personale, perché nessuno può essere costretto a dissimulare il proprio viso. L'iniziativa rafforzerebbe anche la parità tra i sessi, permettendo alle donne di presentarsi in pubblico a viso scoperto.

Il nostro Collegio condivide l'opinione degli autori dell'iniziativa secondo cui nessuno deve essere costretto a dissimulare il proprio viso. Per quanto riguarda le donne in particolare, è indubbio che in numerose regioni del mondo il porto del velo integrale può costituire un mezzo di oppressione. Il nostro Consiglio ritiene tuttavia inutile creare una nuova disposizione che punisca esplicitamente il fatto di costringere una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso, visto che un comportamento simile è già punito dall'articolo 181 CP sulla coazione.

Il fatto di tollerare il porto del velo integrale in Svizzera potrebbe essere interpretato come un segnale negativo, soprattutto dalle donne che in diversi Paesi si battono per non portarlo. D'altro canto, vietare il porto del velo integrale nello spazio pubblico potrebbe anche aiutare le donne in Svizzera che, pur non essendo vittime di costrizione, subiscono pressioni (familiari, culturali). Non va tuttavia dimenticato che una donna può anche scegliere liberamente di portare il velo, come dimostrato dalle cittadine svizzere che si convertono. In questo caso mal si comprende come il motivo invocato della parità tra i sessi possa giustificare il divieto in Svizzera. Questa è

⁶⁰ Si veda il parere del nostro Collegio relativo alle mozioni Fehr 13.3525 e Föhn 13.3520 «Sancire nel Codice penale il divieto di coprirsi il volto in pubblico» e il rapporto della Commissione della politica di sicurezza del 12 novembre 2013 concernente la mozione Föhn 13.3520 «Sancire nel Codice penale il divieto di coprirsi il volto in pubblico», disponibile al seguente indirizzo: www.parlement.ch > 13.3520 > Rapporti delle commissioni.

anche l'opinione della Corte EDU⁶¹ che in una causa francese e in una belga non ha ammesso questo argomento adducendo che uno Stato parte alla CEDU non può utilizzare il principio di parità tra i sessi come strumento per vietare una pratica che le donne, come la ricorrente nella fattispecie, rivendicano come esercizio dei loro diritti.

Va del resto notato che la discriminazione nei confronti delle donne è un fenomeno che presenta diverse sfaccettature tra cui alcune ben più diffuse del burqa o del niqab in Svizzera.

In sintesi, il nostro Consiglio ritiene che il divieto di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico non costituisca una soluzione per migliorare la parità tra i sessi e la libertà delle donne e che introdurre il divieto di costringere una persona a dissimulare il viso sia inutile, perché risulta già dall'articolo 181 CP.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Un'ingerenza inutile nelle competenze cantonali

Il disciplinamento degli spazi pubblici compete ai Cantoni che sono liberi di vietare o meno la dissimulazione del viso. Come già menzionato al punto 2.3.2, soltanto i Cantoni del Ticino e di San Gallo hanno scelto il divieto generale. Diversi Cantoni hanno esplicitamente rifiutato d'introdurre un simile disciplinamento (segnatamente i Parlamenti dei Cantoni di Zurigo, Soletta, Svitto, Basilea Città e la *Landsgemeinde* del Cantone di Glarona).

Se l'iniziativa sarà accettata, il divieto vigente nel Canton Ticino sarà valido a livello nazionale. Non sarà più possibile tenere conto delle necessità e delle sensibilità specifiche dei Cantoni.

Le mete turistiche hanno un altro approccio nei confronti delle persone che si coprono il viso rispetto ai Cantoni con una scarsa affluenza di turisti provenienti dalla penisola arabica. L'accettazione dell'iniziativa implica in particolare l'impossibilità di prevedere eccezioni per motivi turistici, il che potrebbe penalizzare i Cantoni che ospitano turisti provenienti dai Paesi del Golfo. Le sensibilità dei Cantoni sono diverse anche per quanto attiene al divieto di dissimulare il volto in occasione di una manifestazione⁶². L'iniziativa impone il divieto anche ai Cantoni che finora l'hanno ritenuto inutile.

Conseguentemente, il nostro Collegio ritiene, alla stregua di numerosi partecipanti alla procedura di consultazione (cfr. n. 6.2), che la scelta di disciplinare la questione dell'abbigliamento nello spazio pubblico debba restare di competenza dei Cantoni (cfr. n. 6.5).

⁶¹ Sentenza S.A.S. contro Francia del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

⁶² Cfr. il rapporto della Commissione della politica di sicurezza del 12 novembre 2013 concernente la mozione Föhn 13.3520 «Sancire nel Codice penale il divieto di coprirsi il volto in pubblico», disponibile al seguente indirizzo: www.parlament.ch > 13.3520 > Rapporti delle commissioni.

4.2.2 Difficoltà di attuazione

Come menzionato in precedenza, l'iniziativa popolare non attribuisce nuove competenze costituzionali alla Confederazione. Senza una base costituzionale, la Confederazione non può in particolare emanare una legge federale che prevede un divieto generale in tutto lo spazio pubblico. Visto che la fruizione dello spazio pubblico rientra nella competenza dei Cantoni, l'attuazione dell'iniziativa spetterà principalmente ai legislatori cantonali. Il legislatore federale sarà per contro competente ad esempio per i settori del diritto penale e dei trasporti pubblici. Questa situazione potrebbe comportare differenze nell'attuazione del divieto.

Sebbene la Confederazione, in virtù dell'articolo 123 capoverso 1 Cost., potrebbe per principio iscrivere un divieto di coprirsi il volto in pubblico nel CP, vi sono tuttavia importanti motivi che vi si oppongono. Anzitutto, un tale divieto dichiara punibile un comportamento che di per sé non minaccia né viola direttamente un bene giuridico concreto e ciò non sarebbe compatibile con i principi del diritto penale. In secondo luogo, una simile soluzione non consentirebbe un'applicazione uniforme del divieto. Di fatto, i Cantoni, nel quadro dell'attuazione delle loro tattiche di polizia, disporrebbero di un ampio margine d'apprezzamento nell'applicazione del divieto e nel perseguimento della violazione (n. 4.1.2).

4.2.3 Restrizione sproporzionata delle libertà fondamentali

L'iniziativa popolare, proponendo di vietare la dissimulazione del viso nello spazio pubblico e nei luoghi accessibili al pubblico, potrebbe comportare delle restrizioni di alcuni diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Si tratta innanzitutto del diritto al rispetto della vita privata (art. 13 cpv. 1 Cost.), della libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.) e del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.). Il nostro Consiglio, in linea con la giurisprudenza del legislatore europeo, considera che in questi casi, l'interesse al mantenimento delle condizioni minime della convivenza può essere ammesso. È tuttavia lecito chiedersi se la situazione della Svizzera è davvero paragonabile a quella del Belgio e a quella della Francia.

L'iniziativa comporta anche restrizioni di altri diritti, quali la libertà d'opinione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 22 Cost.) o, ancora, la libertà economica (art. 27 Cost.). Di fatto, il divieto interessa anche le persone che partecipano a manifestazioni politiche pacifiche o a eventi commerciali. Per quanto riguarda queste restrizioni, non si tratta di tutelare i requisiti della convivenza, ma piuttosto di garantire l'ordine e la sicurezza pubblici. Non è tuttavia certo che questi motivi possano

giustificare un divieto generale di dissimulare il proprio viso nei casi summenzionati⁶³.

4.2.4 Incompatibilità con i valori liberali

La Svizzera difende i valori di una società liberale e in particolare le libertà individuali, le quali costituiscono uno dei pilastri principali della Svizzera moderna. La dissimulazione del viso per motivi religiosi contraddice i valori liberali. Tuttavia, l'emanazione di disposizioni generali sull'abbigliamento sfocianti in un divieto nazionale di dissimulare il viso sancito dalla Costituzione è a sua volta contrario a questi valori. Spetta ai Cantoni intervenire nei casi in cui il porto del velo integrale nello spazio pubblico costituisce effettivamente un problema.

4.2.5 Onere per i Cantoni

L'accettazione dell'iniziativa potrebbe avere conseguenze finanziarie per i Cantoni, visto che dovranno controllare l'osservanza del divieto e punire le violazioni. Potrebbe inoltre ripercuotersi negativamente sull'economia della Svizzera riducendone l'attrattiva come meta turistica per le persone provenienti da Paesi in cui il porto del velo integrale è ammesso.

4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

4.3.1 CEDU

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» rischia di pregiudicare numerosi diritti garantiti dalla CEDU quali, in particolare, i diritti al rispetto della vita privata (art. 8), alla libertà di religione (art. 9), alla libertà di espressione (art. 10) alla libertà di riunione (art. 11) e il divieto di discriminazione (art. 14).

In una causa francese⁶⁴ e in una belga⁶⁵, La Corte EDU ha ritenuto che un divieto generale di dissimulare il proprio viso è compatibile con gli articoli 8, 9 e 14 CEDU, perché giustificato dall'esigenza di mantenere le condizioni minime della convivenza. Come esposto al numero 2.2.1, la corte di Strasburgo ha fatto valere che questo obiettivo può essere collegato alla «protezione dei diritti e delle libertà altrui» di cui

⁶³ Cfr. anche le DTF 1C_211/2016 e 1C_212/2016 relative alle leggi d'esecuzione dell'art. 9a della Costituzione cantonale ticinese. Il Tribunale federale ha ritenuto che le deroghe al divieto di dissimulare il proprio viso previste da queste leggi, formulate in maniera esaustiva, erano problematiche per quanto riguarda la libertà d'opinione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 22 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.). Ha rinviato la causa al Gran Consiglio del Cantone del Ticino, affinché integri le due leggi con deroghe supplementari.

⁶⁴ Sentenza S.A.S. contro Francia del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

⁶⁵ Sentenza Belcemi e Oussar contro Belgio dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13.

ai paragrafi 2 degli articoli 8 e 9 CEDU come motivo di restrizione. Visto che il divieto non interessava soltanto il porto del velo integrale, ha considerato che non vi era violazione del divieto di discriminazione. Nella causa belga la Corte EDU ha considerato che per l'articolo 10 CEDU valgono le stesse conclusioni. In entrambi i casi, il mantenimento dell'ordine pubblico non è per contro stato ammesso come misura giustificante un divieto generale di dissimulare il proprio viso. La Corte EDU non si è invece pronunciata sulla libertà di riunione (art. 11 CEDU)⁶⁶.

Tenuto conto di quanto precede, attualmente l'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» appare compatibile con la CEDU.

4.3.2 Patto ONU II

I diritti menzionati al punto 4.3.1 sono anche protetti dal Patto ONU II (art. 18, 19, 21 e 26 Patto ONU II). I motivi che consentono una restrizione di tali diritti corrispondono ampiamente a quelli della CEDU. Per quanto riguarda la libertà di religione, e come menzionato al punto 2.2.1, il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite difende una posizione diversa da quella della Corte EDU per quanto riguarda il divieto generale di dissimulare il viso. Il 22 ottobre 2018 ha infatti constatato, in due casi d'applicazione della legge francese, che la preservazione delle condizioni minime della convivenza non può essere collegata alla «protezione dei diritti e delle libertà altrui» (art. 18, par. 3, Patto ONU II) e che quindi non permette di limitare la libertà di religione. Secondo il Comitato, punire la violazione del divieto rappresenterebbe in ogni caso una misura sproporzionata.

Il nostro Collegio fa notare che le constatazioni del Comitato dei diritti dell'uomo non sono giuridicamente vincolanti e che quest'ultimo si è inoltre pronunciato su casi concreti di applicazione della legge francese. Dalle sue constatazioni si può evincere che un'interpretazione conforme al Patto ONU II della legge sarebbe sì difficile, ma non impossibile. Del resto l'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» non prevede una sanzione penale, ma lascia al legislatore il compito di farlo, anche se quest'ultimo non è necessariamente tenuto a prevederne una.

Per questi motivi, il nostro Consiglio ritiene che l'iniziativa non sia incompatibile con il Patto ONU II.

5 Conclusioni

Il nostro Collegio ritiene che l'iniziativa «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» sia eccessiva, perché prevede un divieto generale di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico e impedisce al legislatore di prevedere ulteriori deroghe. Il porto del burqa e del niqab rappresenta un fenomeno marginale in Svizzera e interessa perlopiù le turiste. Il porto di maschere e di passamontagna da parte di vandali e hooligan in occasione di manifestazioni pubbliche è inoltre già ampiamente disciplinato a

⁶⁶ Sentenza Belcacemi e Oussar contro Belgio dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, n. marg. 77 seg.

livello cantonale. In ogni caso i Cantoni devono restare liberi di legiferare qualora lo ritengano necessario. Non può inoltre essere esclusa l'eventualità che l'iniziativa abbia un effetto negativo sulla coesione sociale, emarginando talune donne dagli spazi pubblici. Infine, il divieto di costringere una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso è inutile, perché già previsto dal CP. Il nostro Collegio propone quindi al Parlamento di raccomandare il respingimento dell'iniziativa.

Il nostro Consiglio ritiene tuttavia che il fatto di dissimulare il proprio viso possa essere problematico quando un'autorità deve identificare una persona e questa si rifiuta di mostrarle il viso. Per questo motivo il nostro Consiglio propone un controprogetto diretto all'iniziativa sotto forma di legge federale.

6 Controprogetto indiretto: legge sulla dissimulazione del viso

6.1 Procedura preliminare

Il 20 dicembre 2017 il nostro Collegio ha deciso di proporre al Parlamento di respingere l'iniziativa e di opporre un controprogetto indiretto, e ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di sottoporgli un testo per la consultazione. La procedura di consultazione sull'avamprogetto (AP) di legge federale sul divieto di dissimulare il proprio viso si è tenuta dal 27 giugno al 18 ottobre 2018. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, i partiti rappresentati in Parlamento, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna nonché dell'economia come anche le altre organizzazioni interessate.

6.2 Punti essenziali del progetto

Il controprogetto permette di rispondere in maniera più mirata ai problemi che può porre il porto di indumenti che coprono il viso. Contrariamente all'iniziativa, preservando l'autonomia dei Cantoni, i quali restano liberi di prevedere il divieto di dissimulare il viso nello spazio pubblico. Numerosi partecipanti alla consultazione esterna hanno ritenuto positiva questa prerogativa del diritto cantonale.

Il controprogetto indiretto introduce l'obbligo di mostrare il viso nei casi in cui un rappresentante di un'autorità svizzera deve identificare una persona per poter adempiere al suo compito. La violazione dell'obbligo di mostrare il viso è punita con una multa.

6.3 Risultati della procedura di consultazione

Sono pervenuti 63 pareri in totale. Tra i partecipanti invitati hanno espresso un parere 25 Cantoni⁶⁷, 8 partiti rappresentati nell'Assemblea federale⁶⁸ nonché 30 organizzazioni e altri partecipanti⁶⁹. Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno espressamente rinunciato a esprimere un parere. Non si è espresso nemmeno il Cantone di Uri⁷⁰.

44 partecipanti sostengono l'avamprogetto. 17 di essi lo approvano nel suo insieme (7 Cantoni, 2 partiti e 8 partecipanti appartenenti alle cerchie interessate) e 27 lo approvano formulando riserve (11 Cantoni⁷¹, 3 partiti⁷² e 13 partecipanti delle cerchie interessate⁷³). 19 partecipanti si oppongono al controprogetto⁷⁴. Va precisato che l'avamprogetto di legge prevedeva l'integrazione del CP con una fattispecie di reato volta a punire esplicitamente il fatto di costringere una persona a dissimulare il viso, mentre secondo il presente disegno, in un caso simile, si applica la fattispecie generale sulla coazione (art. 181 CP).

I partecipanti esprimono pareri dissenzienti riguardo alla necessità stessa di legiferare sulla questione della dissimulazione del volto. La maggior parte di essi non si è espressa esplicitamente su questo punto. Tra coloro che riconoscono espressamente una necessità di legiferare, ve ne sono alcuni che ritengono il controprogetto adeguato, mentre altri lo considerano troppo poco incisivo e auspicano un divieto generale di dissimulare il viso. La maggior parte dei partecipanti che dubitano della necessità di legiferare o che la negano è anche contraria al controprogetto. Numerosi partecipanti, tra cui la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, sono dell'avviso che il vigente quadro legale cantonale e federale sia sufficiente. Alcuni interpellati, pur dubitando della necessità di legiferare, appoggiano il controprogetto.

Va notato che i pareri concernenti la modifica della disposizione del CP sulla coazione sono discordanti, anche tra i partecipanti favorevoli al controprogetto. Di fatto taluni interpellati approvano il controprogetto nel suo insieme, ma si oppongono alla disposizione proposta, talaltri, invece, respingono il controprogetto ma approvano la disposizione. In conclusione, la disposizione è esplicitamente approvata da 27 partecipanti.

⁶⁷ ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

⁶⁸ PLR, PPD, PS, UDC, I Verdi, PBD, PEV, glp.

⁶⁹ ACS, alliance f, Amnesty, ASSL, ASSU, CFC, CDDGP, CFQF, CFR, CPS, CSP, CCC, EK, GS, FOIS, DPS, Frauenzentrale, FSCL, FST, hotelleriesuisse, Intellectio, IntUN, LFC, MPCVD, PJS, TDF, UDF, USS, UCS, VFG.

⁷⁰ L'avamprogetto e il rapporto esplicativo sono consultabili al seguente indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2018 > DFGP.

⁷¹ OW, GL, FR, SO, SH, AR, GR, AG, TG, VS, NE.

⁷² PBD, PLR, PS.

⁷³ Alliance f, ACS, Amnesty, ASSL, ASSU, CSC, CFQF, CPS, CSP, GS, Frauenzentrale, Intellectio, UCS.

⁷⁴ ZH, BE, SZ, ZG, BS, BL, VD, UDC, I Verdi, PEV, CDDGP, CFR, EK, IntUN, MPCVD, TDF, UDF, USS, VFG.

Il fatto che il controprogetto rispetti l'autonomia dei Cantoni, lasciandoli liberi di legiferare in materia, è accolto con soddisfazione. Alcuni partecipanti fanno inoltre notare che il controprogetto consente di risolvere i problemi in maniera mirata, pragmatica e proporzionata. Nell'ottica del divieto di discriminazione, è accolto positivamente anche il fatto che il controprogetto non sia rivolto a una religione o un gruppo di persone specifici. Con riguardo alla disposizione sul divieto di costrizione, i partecipanti che lo approvano espressamente ritengono che segnali chiaramente che simili atti non sono tollerati in Svizzera. Secondo alcuni interpellati il controprogetto permetterà anche di proteggere meglio le donne contro le restrizioni dei loro diritti all'autodeterminazione.

Le principali critiche al controprogetto sono le seguenti:

- osservazioni generali: il controprogetto non è utile o lo è soltanto in misura limitata, il quadro legale attuale è sufficiente; è troppo poco incisivo e dovrebbe prevedere un divieto generale di dissimulare il viso; non migliora la parità tra i sessi e la posizione della donna, obiettivi che non vanno realizzati con prescrizioni vestimentarie, ma in altro modo; limita le libertà individuali; non porterà al ritiro dell'iniziativa;
- titolo: il titolo non corrisponde al contenuto della legge, la quale non prevede un divieto di dissimulare il proprio viso, ma un obbligo di mostrarlo in alcune situazioni;
- obbligo di mostrare il proprio viso (art. 1 AP): questo obbligo dovrebbe essere esteso ad altri casi e valere anche nei confronti di altre autorità (in edifici delle amministrazioni, nei rapporti con altre autorità, tra cui anche quelle comunali, in occasione di manifestazioni sportive, nel quadro dei compiti di identificazione previsti dal diritto cantonale);
- violazione del divieto di mostrare il viso (art. 2 AP): le conseguenze dell'inosservanza dell'ingiunzione non sono chiare e la disposizione sarà difficile da attuare. L'eccezione alla multa è redatta in maniera confusa;
- coazione: la disposizione è inutile, poiché il diritto vigente punisce già la fattispecie in questione. Si dubita inoltre dell'efficacia della disposizione.

6.4 Principali modifiche rispetto all'avamprogetto

Al fine di tenere conto in particolare delle osservazioni formulate nel quadro della procedura di consultazione, sono state apportate, tra l'altro, le seguenti modifiche all'avamprogetto:

- il titolo della legge è stato modificato;
- l'articolo 1 capoverso 1 fa riferimento alle autorità svizzere, così da non dare l'impressione che si vogliano escludere quelle comunali;
- l'articolo 2 capoverso 2 è stato soppresso;
- l'articolo 4 è stato soppresso.

I commenti alle diverse disposizioni sono inoltre stati puntualmente integrati.

6.5 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Obbligo di mostrare il viso

Cpv. 1

L'articolo 1 capoverso 1 obbliga una persona a mostrare il proprio viso nei casi in cui un'autorità, in virtù del diritto federale, deve stabilirne l'identità per adempiere ai suoi compiti. L'obbligo di identificare una persona può risultare da una norma specifica (p. es.: art. 20 della legge del 20 marzo 2009⁷⁵ sul trasporto di viaggiatori [LTV] o art. 100 della legge sulle dogane del 18 marzo 2005⁷⁶ [LD]) o dall'adempimento di un compito che richiede l'identificazione di una persona. Questo è ad esempio il caso quando l'autorità deve fornire una prestazione o valutare il diritto a una prestazione. Per poter adempiere i compiti previsti dalla LTV, ad esempio, il rappresentante di un'autorità svizzera deve poter vedere il viso del titolare di un abbonamento generale, di un abbonamento metà prezzo o di un altro titolo di trasporto raffigurante caratteristiche personali. In queste situazioni la persona in questione deve mostrare il viso dalla fronte al mento per il periodo necessario alla sua identificazione.

L'obbligo di mostrare il viso si applica anche nel caso in cui l'autorità è in grado di identificare la persona in questione soltanto al prezzo di un onere sproporzionato. Non si può ad esempio esigere ragionevolmente da un controllore di identificare un viaggiatore raccogliendo informazioni affidabili di terzi anziché attraverso l'identificazione visiva.

L'obbligo di stabilire l'identità di una persona deve fondarsi sul diritto federale. La legge non contempla gli obblighi che richiedono un'identificazione secondo il diritto cantonale. Un siffatto disciplinamento tangerebbe le competenze cantonali imponendo così una modifica della Costituzione. Sono fatte salve le norme speciali che implicano un divieto di dissimulare il viso per altri motivi o a causa di rapporti particolari con lo Stato (p. es. i soldati).

Cpv. 2 lett. a–e

Il capoverso 2 elenca le persone considerate rappresentanti di un'autorità svizzera. L'elenco riprende ampiamente quello dell'articolo 286 CP sull'impedimento di atti dell'autorità in cui figura ancora il vecchio termine «funzionario». L'assimilazione è giustificata dal fatto che queste persone sono impiegati di imprese sottoposte al diritto federale cui sono stati attribuiti o delegati, per contratto o concessione, compiti d'interesse pubblico (trasporto di viaggiatori o merci, sicurezza nei trasporti pubblici o nell'aviazione civile).

L'obbligo di mostrare il viso si applica quindi in particolare nell'ambito dei controlli effettuati nei trasporti pubblici dagli impiegati di imprese secondo la LTV. Questa legge prevede che il viaggiatore sprovvisto di titolo di trasporto valido deve dimostrare la propria identità e pagare, oltre al prezzo del trasporto, un supplemento

⁷⁵ RS 745.1

⁷⁶ RS 631.0

(art. 20, cpv. 1, LTV). In questo caso il controllore deve poter vedere il viso del viaggiatore per accertare che il documento d'identità presentato è davvero il suo.

Art. 2 Violazione dell'obbligo di mostrare il viso

L'articolo 2 prevede una sanzione penale in casi di violazione dell'obbligo di mostrare il viso. Secondo questa disposizione, la persona che non dà seguito all'ingiunzione ripetuta di un rappresentante dell'autorità di mostrare il viso è punita con la multa. L'ingiunzione deve essere data almeno due volte e il rappresentante deve assicurarsi che la persona interessata dall'ingiunzione ne abbia capito la forma e il contenuto, in altre parole, deve aver capito cosa ci si aspetta da lei e quali sono le conseguenze del rifiuto di mostrare il viso.

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

Questa disposizione si scosta dall'articolo 292 CP nella misura in cui la punibilità non dipende dalla notificazione di una decisione con la comminatoria della pena prevista in questo articolo.

Anche l'articolo 2 costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 286 CP⁷⁷.

La multa ammonta a 10 000 franchi al massimo. Vi è da attendersi che nella maggior parte dei casi, le multe non supereranno qualche centinaio di franchi. In caso di importi superiori, potrebbero essere sproporzionate⁷⁸. L'azione penale si prescrive in tre anni (art. 109 CP).

Va precisato che nella maggior parte dei casi il rifiuto di una persona di mostrare il viso all'autorità cui chiede una prestazione avrà come conseguenza il semplice rifiuto della prestazione, sempreché il diritto speciale applicabile lo ammetta. In questo caso, la persona potrà anche evitare la multa se rinuncia alla prestazione. Per contro, il fatto di pagare la multa non implicherà mai l'obbligo di fornire la prestazione.

Art. 3 Perseguimento e giudizio dei reati

Questa disposizione prevede che il perseguimento e il giudizio dei reati secondo la nuova legge spettino ai Cantoni. Si applica la parte generale del CP. L'autorità può segnatamente prescindere dal perseguimento o dalla punizione nei casi di lieve entità (art. 52 CP).

Art. 4 Referendum ed entrata in vigore

Visto che il controprogetto indiretto è presentato sotto forma di legge federale, sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

⁷⁷ Per analogia: articolo 323 CP; cfr. Heimgartner Stefan, ad art. 286, in: Niggli/Wiprächtiger (a. c di), Basler Kommentar zum Strafrecht, vol. II, Basilea 2013, n. 17.

⁷⁸ Riguardo alla questione della proporzionalità della sanzione, cfr. la sentenza S.A.S. contro Francia del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

A causa dei loro tenori parzialmente incompatibili, iniziativa popolare e controprogetto indiretto si escludono a vicenda. Per questo motivo il capoverso 3 prevede una clausola alternativa.

Il nostro Consiglio determinerà la data dell'entrata in vigore.

6.6 Ripercussioni

6.6.1 Ripercussioni per la Confederazione

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

6.6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il controprogetto indiretto prevede una nuova fattispecie penale il cui perseguimento e giudizio 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. Del resto non ci si attendono numerosi casi da trattare.

6.6.3 Ripercussioni per l'economia

Il controprogetto indiretto non ha ripercussioni per l'economia. Contrariamente all'iniziativa, non avrà in particolare alcuna ripercussione sui Cantoni in cui soggiornano turiste completamente velate provenienti dai Paesi del Golfo.

6.7 Aspetti giuridici

6.7.1 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 varrà il divieto di dissimulazione del viso la Confederazione potrà inoltre fondarsi su disposizioni costituzionali specifiche che ne determinano la competenza, ad esempio gli articoli 87, 112 e 114 Cost. Anziché procedere a un'enumerazione (inevitabilmente lacunosa) di tutta una serie di competenze settoriali, è stato scelto di citare soltanto l'articolo 173 capoverso 2, Cost. Secondo una nuova prassi, le competenze della Confederazione che la Costituzione non le attribuisce esplicitamente sono infatti dedotte da questa disposizione.

Le eventuali restrizioni dei diritti fondamentali (in primo luogo la libertà di credo e 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 una

persona o di adempiere i loro compiti legali. Le misure previste sono necessarie e adeguate a conseguire l'obiettivo fissato e non tangono l'essenza dei diritti fondamentali delle persone interessate.

6.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Ci riferiamo in questa sede alle garanzie previste dalla CEDU e dal Patto ONU II, e in particolare la libertà di credo. Come precisato in precedenza, sia la Convenzione che il Patto ammettono restrizioni di questa libertà. Le restrizioni possibili sono segnatamente quelle prescritte dalla legge e quelle che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla protezione della sicurezza, dell'ordine, della salute e della moralità pubblici o alla tutela dei diritti e delle libertà altrui.

Contrariamente all'iniziativa, il controprogetto non prevede un divieto generale di dissimulare il viso, ma obblighi puntuali di mostrarlo. Nelle situazioni contemplate, l'obbligo di mostrare il viso può essere giustificato da un interesse pubblico, spesso in relazione alla sicurezza, all'ordine e alla salute pubblici.

Tenuto conto di quanto precede, il nostro Collegio ritiene che il controprogetto indiretto sia compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.7.3 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.).

6.8 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁹ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁸⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

⁷⁹ FF 2016 909

⁸⁰ FF 2016 4605

