



22.065

Messaggio concernente la legge federale sul divieto di dissimulare il viso

del 12 ottobre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sul divieto di dissimulare il viso.

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

12 ottobre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge federale sul divieto di dissimulare il viso concretizza l'articolo 10a della Costituzione federale. Serve ad attuare in modo uniforme il divieto di dissimulare il proprio viso e garantisce in particolare che la dissimulazione del viso continui a essere consentita per necessità di protezione personale.

Situazione iniziale

Il 7 marzo 2021, Popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso». I nuovi articoli 10a e 197 numero 12 sono quindi stati integrati nella Costituzione federale. L'articolo 10a della Costituzione federale vieta 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. La disposizione costituzionale non è tuttavia direttamente applicabile. Essa deve essere attuata a livello legislativo.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale sottopone al Parlamento un progetto di attuazione sotto forma di legge federale sul divieto di dissimulare il viso (LDDV) a sé stante, fondata sulla competenza legislativa della Confederazione in materia di diritto penale secondo l'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale.

La legge non si applica a bordo degli aeromobili civili in Svizzera e all'estero né nei locali che servono per le relazioni diplomatiche e consolari o sono utilizzati da beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 della legge del 22 giugno 2007 sullo Stato ospite (RS 192.12) per scopi ufficiali (art. 1 cpv. 2 lett. a e b LDDV).

Il divieto di dissimulare il viso è concepito come fattispecie contravvenzionale (art. 2 cpv. 1 LDDV) per la quale sono previste le seguenti eccezioni:

- nei luoghi di culto (art. 2 cpv. 2 lett. a LDDV);*
- per proteggere o ripristinare la salute propria o di terzi (art. 2 cpv. 2 lett. b LDDV);*
- per garantire la sicurezza personale (art. 2 cpv. 2 lett. c LDDV);*
- per proteggersi dalle condizioni climatiche (art. 2 cpv. 2 lett. d LDDV);*
- per seguire le usanze locali (art. 2 cpv. 2 lett. e LDDV);*
- in occasione di spettacoli artistici e d'intrattenimento (art. 2 cpv. 2 lett. f LDDV);*
- a scopi pubblicitari (art. 2 cpv. 2 lett. g LDDV).*

Nella misura in cui la sicurezza e l'ordine pubblici non sono pregiudicati, l'autorità competente può autorizzare la dissimulazione del viso in luoghi pubblici se è necessaria per l'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione o se rappresenta l'espressione visiva di un'opinione (art. 2 cpv. 3 LDDV).

L'articolo 3 LDDV prevede come massimo della pena una multa di 1000 franchi. Il perseguimento penale spetta ai Cantoni. L'articolo 4 introduce la procedura della multa disciplinare. Ciò permette di liquidare in modo semplice e rapido le infrazioni al divieto di dissimulare il viso e riduce l'onere esecutivo per i Cantoni. Nell'ordinanza del 16 gennaio 2019 sulle multe disciplinari (RS 341.11), che sarà adeguata dal Consiglio federale al momento dell'entrata in vigore della LDDV, sarà prevista una multa di 200 franchi al fine di tenere conto del lieve grado di gravità di una violazione del divieto di dissimulare il viso.

Il progetto attua su scala nazionale i due obiettivi fondamentali dell'articolo 10a della Costituzione federale: da un lato, fa sì che le persone si incontrino a viso scoperto negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili alla collettività e, dall'altro, tutela l'ordine pubblico impedendo il ricorso abusivo alla dissimulazione del viso in caso di eventi e riunioni nello spazio pubblico per commettere reati o sottrarsi al perseguimento penale. Secondo l'elenco dettagliato delle eccezioni contenuto nell'articolo 2 LDDV, rimangono tuttavia lecite le dissimulazioni del viso per garantire la protezione personale. L'articolo 10a della Costituzione federale e la sua attuazione non possono essere considerati in modo separato dalle altre norme costituzionali, segnatamente dalle garanzie dei diritti fondamentali.

La LDDV disciplina in modo esaustivo la punibilità della dissimulazione del viso nei luoghi pubblici e privati accessibili alla collettività. Se una normativa cantonale contraddice la normativa federale, il diritto federale prevale in virtù della sua forza derogatoria. Ciò vale in particolare per le normative cantionali riguardanti il divieto di dissimulare il viso.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di intervento e obiettivi	6
1.2 Attuazione da parte della Confederazione	6
1.3 Obiettivi del divieto di dissimulare il viso	7
1.3.1 Incontri a viso scoperto	8
1.3.2 Divieto di dissimulare il viso	9
1.4 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale	10
2 Procedura di consultazione	10
3 Diritto comparato	11
3.1 Francia	11
3.2 Belgio	12
3.3 Austria	12
3.4 Danimarca	13
4 Punti essenziali del progetto	13
4.1 Normativa proposta	13
4.2 Competenza normativa	14
4.3 Attuazione in una legge a sé stante	16
4.4 Campo di applicazione del divieto di dissimulare il viso	18
5 Commento ai singoli articoli	20
5.1 Oggetto e campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso (art. 1 LDDV)	20
5.1.1 Nessuna applicazione a bordo di aeromobili civili (art. 1 cpv. 2 lett. a LDDV)	20
5.1.2 Nessuna applicazione nei locali diplomatici e consolari e nei locali secondo la LSO (art. 1 cpv. 2 lett. b LDDV)	22
5.2 Definizione della dissimulazione del viso	22
5.3 Accessibilità per la collettività (art. 2 cpv. 1 LDDV)	23
5.3.1 Esclusi dal divieto: gli spazi privati	23
5.3.2 Veicoli e trasporti	24
5.3.2.1 Trasporti pubblici	24
5.3.2.2 Mezzi di trasporto privati per uso generale	25
5.3.2.3 Veicoli a uso privato	25
5.3.2.4 Veicoli della mobilità lenta e del tempo libero	26
5.3.3 Esclusi dal divieto: spazi virtuali e media	26
5.4 Eccezioni al divieto di dissimulare il viso (art. 2 cpv. 2 e 3 LDDV)	27
5.4.1 Principi di interpretazione	27

5.4.2	Luoghi di culto (art. 2 cpv. 2 lett. a LDDV)	29
5.4.3	Protezione e ripristino della salute (art. 2 cpv. 2 lett. b LDDV)	29
5.4.4	Garanzia della sicurezza personale (art. 2 cpv. 2 lett. c LDDV)	30
5.4.5	Protezione dalle condizioni climatiche (art. 2 cpv. 2 lett. d LDDV)	31
5.4.6	Usanze locali (art. 2 cpv. 2 lett. e LDDV)	31
5.4.7	Spettacoli artistici e d'intrattenimento (art. 2 cpv. 2 lett. f LDDV)	31
5.4.8	Scopi pubblicitari (art. 2 cpv. 2 lett. g LDDV)	32
5.4.9	Esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione nei luoghi pubblici (art. 2 cpv. 3 LDDV)	33
5.4.9.1	Divieto di dissimulare il viso: estensione a tutta la Svizzera	34
5.4.9.2	Giurisprudenza sui divieti cantonali di coprirsi il viso	34
5.4.9.3	Valutazione dal punto di vista della CEDU e del Patto II dell'ONU	35
5.4.9.4	Situazione dopo l'integrazione dell'articolo 10a nella Costituzione federale	37
5.4.9.5	Valutazione nella consultazione e adeguamento della disposizione sulle eccezioni	37
5.4.9.6	Commento all'articolo 2 capoverso 3 let- tere a e b LDDV	38
5.5	Punibilità e competenza per il perseguimento penale (art. 3 LDDV)	39
5.6	Introduzione della procedura della multa disciplinare (modifica dell'art. 1 cpv. 1 lett. a n. 18 della legge sulle multe disciplinari, art. 4 LDDV)	40
6	Ripercussioni	41
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	41
6.2	Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni	41
6.3	Ripercussioni sull'economia	41
7	Aspetti giuridici	42
7.1	Costituzionalità	42
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	42
7.3	Forma dell'atto	42
Legge federale sul divieto di dissimulare il viso (LDDV) (Progetto)		FF 2022 2669

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervento e obiettivi

Il 7 marzo 2021, Popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso». I nuovi articoli 10a e 197 numero 12 sono quindi stati integrati nella Costituzione federale (Cost.¹).

Le disposizioni sono le seguenti:

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.

L'articolo 10a Cost. vieta la dissimulazione del viso negli spazi pubblici e in altri luoghi in Svizzera elencati nel capoverso 1. Non essendo direttamente applicabile, la nuova disposizione costituzionale deve essere attuata in una legge. La nuova disposizione non specifica a chi compete l'attuazione. Anche la disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 12 Cost. stabilisce solamente che il divieto va attuato entro due anni dall'entrata in vigore della disposizione costituzionale ovvero dall'approvazione da parte del Popolo e dei Cantoni.

1.2 Attuazione da parte della Confederazione

Il disciplinamento dell'ordine negli spazi pubblici rientra nelle competenze originarie dei Cantoni. Nell'ambito delle loro competenze in materia di diritto di polizia, i Cantoni definiscono le condizioni per l'uso degli spazi pubblici (p. es. in occasione di manifestazioni). La Confederazione, dal canto suo, è competente in ambito penale

¹ RS 101

(art. 123 cpv. 1 Cost.) e, entro un quadro limitato, dispone di una competenza legislativa nel settore della sicurezza interna.

Nella riunione del 12 marzo 2021 la presidenza della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha affrontato l'argomento dell'attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso. Pur non mettendo in dubbio l'ordinamento costituzionale delle competenze, la presidenza è convinta che i votanti intendono esplicitamente sostituire le diverse normative cantonali vigenti sul divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici con una legislazione federale che provveda a un disciplinamento uniforme. Secondo la presidenza della CDDGP, tale uniformità non è realizzabile con atti legislativi d'attuazione cantonali che nella pratica non permetterebbero di rispettare il termine di attuazione di due anni. Dopo aver consultato tutti i direttori e le direttrici dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia nonché il presidente e il segretario generale della Conferenza dei governi cantonali, la presidenza della CDDGP ha comunicato al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), con lettera del 24 marzo 2021, che i Cantoni ritengono opportuno che l'articolo 10a Cost. sia attuato dalla Confederazione.

Il nostro Consiglio rispetta l'ordinamento federalistico e le competenze dei Cantoni, ma attribuisce nel contempo grande importanza alla volontà dei votanti. Intende in particolare elaborare la legislazione di esecuzione dell'iniziativa entro il termine previsto di due anni. Il 26 marzo 2021, nell'ambito di una riunione dell'organo di contatto DFGP-CDDGP, il capo del DFGP ha pertanto confermato che avrebbe sottoposto al Consiglio federale un progetto federale di attuazione del divieto di dissimulare il viso. Il DFGP ha quindi elaborato un progetto sottoposto a consultazione che prevedeva di integrare nel Codice penale² (CP) un nuovo articolo 332a. I commenti riguardanti le basi giuridiche si trovano al numero 4 «Punti essenziali del progetto».

1.3 Obiettivi del divieto di dissimulare il viso

Il divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 10a Cost. persegue due obiettivi fondamentali: intende, da un lato, favorire l'incontro *a viso scoperto* negli spazi pubblici e, dall'altro, *proteggere l'ordine pubblico* non permettendo l'uso improprio della dissimulazione del viso per commettere reati penali in modo anonimo o per sottrarsi al perseguimento penale³.

Un obiettivo supplementare dell'iniziativa è quello di vietare l'imposizione della dissimulazione del viso (art. 10a cpv. 2 Cost.). È inaccettabile che una persona sia costretta a coprirsi il viso. In applicazione dell'articolo 181 CP (coazione) già oggi chiunque costringa qualcuno a coprirsi il volto si rende punibile. Per questo motivo, non è necessario creare una nuova norma che sanzioni specificamente l'imposizione della dissimulazione del viso in ragione del sesso. L'articolo 10a capoverso 2 Cost. è già attuato nel CP.

² RS 311

³ Riguardo agli obiettivi degli autori dell'iniziativa popolare accettata, cfr. messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» e il controprogetto indiretto (legge federale sulla dissimulazione del viso), FF 2019 2519, n. 3.1.

1.3.1 Incontri a viso scoperto

Il tenore dell'articolo 10a Cost. è in gran parte basato su una legge approvata in Francia nel 2010, che vieta la dissimulazione del viso negli spazi pubblici⁴. Anche l'articolo 9a della Costituzione del Cantone Ticino, entrato in vigore il 1° luglio 2016 dopo una votazione popolare, si è ispirato alla suddetta legge⁵. La Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha esaminato la legalità della legge francese alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950⁶ (CEDU) in una sentenza del 2014⁷. Il governo francese all'epoca ha sostenuto che, oltre a proteggere la sicurezza pubblica, la legge intendeva garantire il rispetto delle condizioni minime della vita in società, ossia della convivenza sociale («vivre ensemble»). Nel valutare la proporzionalità delle misure previste dalla legge, la Corte EDU ha ritenuto che la tutela della convivenza in una società democratica può giustificare tale divieto⁸ e ha confermato la valutazione del governo francese secondo cui l'obiettivo della tutela della convivenza in una società democratica può essere collegato alla «protezione dei diritti e delle libertà altrui» ai sensi degli articoli 8 paragrafo 2 e 9 paragrafo 2 CEDU. La Corte non ha invece considerato sufficienti le motivazioni basate sull'uguaglianza giuridica tra uomo e donna e sul rispetto della dignità umana per applicare un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici⁹. Anche le ragioni citate dalla Francia in relazione alla sicurezza pubblica non potrebbero giustificare un divieto *generale*¹⁰.

Anche per il comitato che ha lanciato con successo l'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», incontrarsi a viso scoperto era uno dei principali argomenti a favore del divieto ora sancito dall'articolo 10a Cost. Secondo il comitato, la dissimulazione del viso nello spazio pubblico è in conflitto con la convivenza in una società libera¹¹. L'importanza di mostrare il proprio volto nell'interazione sociale in Svizzera è stata sottolineata anche nel messaggio sull'iniziativa popolare del Consiglio federale¹².

La Corte EDU riconosce il «vivre ensemble», come interesse degno di protezione e fondamento di un divieto di celare il viso negli spazi pubblici. Ciò esprime il fatto che

⁴ Loi n° 2010–1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

⁵ Tale disposizione vieta di dissimulare il proprio viso nello spazio pubblico e nei luoghi aperti al pubblico, cfr. messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF **2019** 2519, n. 2.3.2.1.

⁶ RS **0.101**

⁷ *Sentenza S.A.S. contro Francia*, del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

⁸ *Sentenza S.A.S. contro Francia*, n. marg. 140–159. Per gli stessi motivi, la Corte EDU ha ritenuto ammissibile anche un divieto belga di dissimulare il viso. Per quanto riguarda la proporzionalità delle sanzioni previste, la Corte ha sottolineato che l'importo delle multe è esiguo e che la pena detentiva è prevista soltanto in caso di recidiva, *Belcacemi e Oussar contro il Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, n. marg. 17.

⁹ *Sentenza S.A.S. contro Francia*, n. marg. 118–120.

¹⁰ *Sentenza S.A.S. contro Francia*, n. marg. 139.

¹¹ Spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 10 segg., argomenti del comitato d'iniziativa, pag. 14.

¹² Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF **2019** 2519 n. 4.1.1.

un divieto di diritto penale non può avere l'obiettivo di *risparmiare* al pubblico, a certi gruppi o anche a singole persone la vista di persone completamente velate. Lo scopo di protezione del divieto è *la convivenza in una società liberale e democratica*, che non è caratterizzata solo dalla comunicazione verbale, ma anche da messaggi e impressioni visive.

Dal divieto non può per contro essere dedotto un diritto individuale a non trovarsi mai di fronte a donne velate. Un divieto generale di celare il volto negli spazi pubblici, sanzionato da una pena, può essere giustificato solo con alcune eccezioni che antepongono gli interessi individuali a coprirsi il volto, sanciti dai diritti fondamentali, all'interesse generale a incontrarsi a viso scoperto.

1.3.2 Divieto di dissimulare il viso

Uno dei principali argomenti a favore del divieto di dissimulare il viso, discusso ancora prima della votazione sia dai fautori sia dagli avversari dell'iniziativa, era anche quello di prevenire le dissimulazioni del viso intese a commettere reati nell'anonimità. L'iniziativa riguarda anche la dissimulazione del viso praticata per motivi criminali e distruttivi. Un tale divieto su scala nazionale dà agli organi di sicurezza il giusto sostegno e conferisce loro il «mandato di procedere in modo coerente contro i criminali che si coprono il volto»¹³. Anche secondo il nostro Consiglio, il divieto di dissimulare il viso può «contribuire a garantire l'amministrazione della giustizia»¹⁴ soprattutto in occasione di manifestazioni. Si può invece nutrire dubbi circa un effetto preventivo generale per quanto riguarda la commissione di reati. Il nostro Consiglio ha sottolineato che molti Cantoni prevedono già divieti di dissimulare il viso in occasione di manifestazioni e, in alcuni casi, di eventi sportivi, ma spesso non li applicano in modo coerente per ragioni tattiche di polizia¹⁵.

L'interesse di proteggere l'ordine pubblico si manifesta in genere in occasione di grandi manifestazioni ed eventi sportivi.

¹³ Spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 10 segg., argomenti del comitato d'iniziativa, pag. 14.

¹⁴ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.1.2.

¹⁵ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.1.2. Cfr. riguardo ai Cantoni che conoscono un divieto di dissimulare il viso (stato 7.3.2021) anche la tavola sinottica nelle spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 11.

1.4 **Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁶ sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁷ sul programma di legislatura 2019–2023.

2 **Procedura di consultazione**

Dal 20 ottobre 2021 al 4 febbraio 2022 si è tenuta la consultazione avviata dal nostro Consiglio sulla proposta di articolo 332a CP. Per i dettagli sui risultati della consultazione rinviando al pertinente rapporto¹⁸.

In totale sono stati presentati 55 pareri. Si sono espressi tutti i 26 Cantoni, i cinque partiti rappresentati nell'Assemblea federale e un altro partito, nonché 23 tra organizzazioni e singoli partecipanti. Quattro organizzazioni hanno esplicitamente rinunciato a presentare il loro parere.

In generale il progetto trova ampio sostegno. In via di principio hanno formulato pareri positivi 39 partecipanti. Il progetto è stato rifiutato da un Cantone, un partito, nonché sei tra organizzazioni e privati. I pareri positivi condividono spesso l'attuazione uniforme nella Confederazione, mentre quelli negativi criticano in parte l'attuazione a tale livello. Altri partecipanti rifiutano l'attuazione nel Codice penale e auspicano invece una legge federale autonoma.

Per quanto concerne i contenuti della normativa, alcuni partecipanti ritengono inaccettabile che il divieto di dissimulare il viso non si applichi negli spazi comuni degli immobili locativi. Numerosi partecipanti chiedono invece che siano inserite ulteriori eccezioni, segnatamente nell'ambito dei diritti fondamentali.

Molti pareri riguardano l'eccezione al divieto per le apparizioni individuali e le riunioni negli spazi pubblici. 12 partecipanti chiedono maggiore severità e vorrebbero sopprimere o rielaborare tale eccezione, altri 10 dubitano della praticabilità della soluzione. Alcuni propongono un obbligo di autorizzazione: al fine di migliorare la possibilità della polizia di attuare la normativa, l'eccezione potrebbe essere vincolata alla concessione di un'autorizzazione.

Molti partecipanti chiedono una netta riduzione del massimo della pena proposta di 10 000 franchi, come previsto nel Codice penale per le contravvenzioni. Alcuni chiedono che l'importo della multa sia simbolico. Altri partecipanti auspicano un'attuazione nell'ambito della procedura della multa disciplinare che comporta meno oneri per i Cantoni.

¹⁶ FF 2020 1565

¹⁷ FF 2020 7365

¹⁸ Consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

Le riserve e le proposte di modifica essenziali, segnatamente in relazione alla collocazione della normativa, alle eccezioni al divieto di dissimulare il viso, alla procedura sanzionatoria e alle sanzioni sono esaminate ai numeri 4 (Punti essenziali del progetto) e 5 (Commento ai singoli articoli).

3 Diritto comparato

In Francia, Belgio, Austria e Danimarca vigono divieti di dissimulare il viso negli spazi pubblici con un campo d'applicazione simile al divieto sancito dall'articolo 10a Cost.

3.1 Francia

In Francia varie disposizioni del diritto penale generale vietano la dissimulazione del viso. Nel 2010 è stata approvata una legge che vieta di indossare abiti che coprono il viso negli spazi pubblici («espace public»). Gli spazi pubblici includono ad esempio strade, foreste e spiagge, ma anche luoghi aperti al pubblico come negozi, ristoranti, cinema e luoghi destinati a un servizio pubblico (p. es. scuole, amministrazioni, stazioni ferroviarie, trasporti pubblici)¹⁹. Il divieto non è applicato se la tenuta è prescritta o autorizzata da disposizioni legislative o da regolamenti, se è giustificata da ragioni sanitarie o professionali, oppure se si iscrive nel quadro di pratiche sportive, feste o manifestazioni artistiche o tradizionali. Il divieto non è applicato in luoghi di culto. La sanzione massima è una multa di 150 euro.

La dissimulazione del viso durante manifestazioni pubbliche («manifestation sur la voie publique») è disciplinata specificamente in due disposizioni penali. Dissimulare il viso durante le manifestazioni o nelle immediate vicinanze di quest'ultime («au sein ou aux abords immédiats») allo scopo di impedire la propria identificazione è punibile con una multa di 1500 euro se le circostanze fanno temere che l'ordine pubblico sia compromesso²⁰. È addirittura imposta una pena detentiva di un anno e una multa di 15 000 euro a chiunque si copra deliberatamente il viso senza un motivo legittimo («motif légitime») in occasione di manifestazioni durante le quali o al termine delle quali vi è una sommossa contro l'ordine pubblico o vi è un siffatto pericolo²¹.

¹⁹ Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr.

²⁰ Art. R 645-14 del Codice penale francese, (Code pénal). Consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr.

²¹ Art. 431-9-1 del Codice penale francese (Code pénal). Consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr.

3.2 Belgio

Nel 2011 il Belgio ha inserito un divieto di dissimulare il proprio viso nell'articolo 563^{bis} del suo Codice penale, prevedendo multe da 120 a 200 euro e/o una pena detentiva da 1 a 7 giorni per chi si presenta in luoghi accessibili al pubblico con il viso totalmente o parzialmente dissimulato in modo da non poter essere identificato²². Le pene detentive possono essere pronunciate solo in caso di recidiva. Il divieto non è applicabile se la dissimulazione del viso è prescritta dal diritto del lavoro o è autorizzata dal diritto di polizia in occasioni di eventi festivi («manifestations festives»).

3.3 Austria

In Austria, il 1° ottobre 2017 è entrata in vigore la legge federale che vieta la dissimulazione del viso in pubblico (Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit²³ [Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz], AgesVG). Gli obiettivi della legge sono promuovere l'integrazione e tutelare la convivenza pacifica. A tal fine, coprire o dissimulare i tratti del viso in luoghi o edifici pubblici è considerata un'infrazione amministrativa che viene punita con una multa fino a 150 euro. 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 giurisprudenza austriaca ha stabilito che il divieto di coprirsi il viso non solo si applica alla dissimulazione a sfondo religioso, ma anche ad altre forme di dissimulazione del viso in pubblico, ad esempio se, per impedire la propria identificazione, le persone coprono il loro viso nel contesto di scontri fisici in occasione di eventi sportivi.

Riguardo all'attuazione dell'articolo 10a Cost., la sentenza della Corte costituzionale austriaca del 26 febbraio 2021 riveste un particolare interesse nella misura in cui constata che le eccezioni elencate dalla legge non sono esaustive. Nel quadro della libertà d'espressione andrebbe permesso anche l'uso di un mezzo stilistico (nel caso concreto una maschera di animale), con riserva dei poteri restrittivi delle autorità di sicurezza. Di conseguenza, anche il fatto d'indossare una maschera di mucca (e un travestimento di mucca) per attirare l'attenzione sulle condizioni di produzione nell'industria lattiera nel contesto di un evento organizzato da quest'ultima, rientra nelle eccezioni previste dalle disposizioni²⁴.

²² Articolo 563bis del Codice penale (Code pénal), consultabile all'indirizzo: ww.ejustice.just.fgov.be. Cfr. anche sentenza CEDU *Belcacemi e Oussar v. Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, n. marg. 17.

²³ Bundesgesetzblatt (BGBl) I Nr. 68/2017, consultabile all'indirizzo: www.ris.bka.gv.at.

²⁴ Decisione 4697/2019, consultabile all'indirizzo: www.vfgh.gv.at.

3.4 Danimarca

In Danimarca, il 31 maggio 2018 è entrato in vigore un complemento del Codice penale che vieta la copertura del viso in luoghi pubblici («offentligt sted», traduzione inglese ufficiosa: «in a public place»)²⁵. Il campo di applicazione si estende agli spazi accessibili al pubblico, come strade, piazze, parchi, stazioni ferroviarie, trasporti pubblici e uffici pubblici. Sono previste eccezioni se la dissimulazione del viso serve a uno «scopo giustificato» («anerken-delsesværdigt formål», traduzione inglese ufficiosa: «meritorious purpose»). Le multe vanno da 1000 (circa 130 euro) a 10 000 corone danesi (circa 1300 euro) a partire dalla quarta recidiva. Dissimulazioni del viso per ragioni di sicurezza (mascherine protettive, abbigliamento sportivo), di protezione dal freddo, ma anche in occasione di carnevali o eventi come i balli in maschera sono considerate dissimulazioni a «scopo giustificato» e non rientrano quindi nel divieto. Sono altresì escluse dal divieto le dissimulazioni nel contesto di cerimonie religiose come i matrimoni o i funerali.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Normativa proposta

Basandosi sull'avamprogetto e sulla valutazione della consultazione, il nostro Consiglio propone di attuare l'articolo 10a Cost. nel seguente modo:

- *attuazione nella Confederazione mediante una legge a sé stante* basata sull'articolo 123 capoverso 1 Cost.: legge federale sul divieto di dissimulare il viso (LDDV);
- *eccezioni* per l'aviazione civile (art. 1 cpv. 2 lett. a LDDV) e per i locali che servono alle relazioni diplomatiche e consolari o sono utilizzati per scopi ufficiali da beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 della legge del 22 giugno 2007²⁶ sullo Stato ospite (LSO) (art. 1 cpv. 2 lett. b LDDV);
- divieto di dissimulare il viso inteso come fattispecie contravvenzionale (art. 2 cpv. 1 LDDV);
- *eccezioni al divieto* (art. 2 cpv. 2 LDDV): luoghi di culto (lett. a); protezione e ripristino della salute (lett. b); garanzia della sicurezza personale (lett. c); protezione dalle condizioni climatiche (lett. d); usanze locali (lett. e); spettacoli artistici e d'intrattenimento (lett. f); scopi pubblicitari (lett. g);
- se la sicurezza e l'ordine pubblici non sono compromessi, l'autorità competente può autorizzare la dissimulazione del viso in luoghi pubblici se è necessaria per la propria protezione nell'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione, oppure perché rappresenta una forma di espressione visiva di un'opinione (art. 2 cpv. 3 LDDV);
- *sanzione prevista*: al massimo una multa di 1000 franchi (art. 3 LDDV);

²⁵ Legge del 31 maggio 2018 concernente le modifiche del Codice penale, Lov 2018-06-08 nr. 717, consultabile all'indirizzo: www.retsinformation.dk.

²⁶ RS 192.12

- *introduzione della procedura della multa disciplinare*: inserimento della fattispecie contravvenzionale nella legge del 18 marzo 2016²⁷ sulle multe disciplinari (art. 4 LDDV).

Le modifiche principali rispetto all'avamprogetto sono l'attuazione in una legge a sé stante (avamprogetto: CP), l'integrazione dell'articolo 2 capoverso 3 (dissimulazione del viso in luoghi pubblici) con un obbligo di autorizzazione, la riduzione della sanzione prevista a un massimo di 1000 franchi (avamprogetto: 10 000 franchi) e l'introduzione della procedura della multa disciplinare.

4.2 Competenza normativa

L'articolo 10a Cost. lascia aperte le modalità di attuazione del divieto di dissimulare il viso. In base all'articolo 123 capoverso 1 Cost., il nostro Consiglio propone un'attuazione a livello federale (cfr. anche n. 1.2).

L'articolo 123 capoverso 1 Cost. concede alla Confederazione una competenza estesa e concorrente con successivo effetto derogatorio nell'ambito del diritto penale materiale²⁸. Se la Confederazione fa uso della sua competenza, sono escluse normative cantonali nel medesimo ambito. Secondo la dottrina dominante, la Confederazione in base all'articolo 123 capoverso 1 Cost. è competente per disciplinare il diritto penale che tradizionalmente si trova in un codice penale²⁹. La competenza della Confederazione si esaurisce in questo ambito, ossia nel cosiddetto diritto penale fondamentale. Ai Cantoni rimane riservata la legislazione di diritto penale sulle contravvenzioni di polizia, nella misura in cui il diritto federale non disciplini l'aggressione verso un bene giuridico con un insieme chiuso di norme (art. 335 cpv. 1 CP)³⁰.

Una parte della dottrina ha rifiutato un disciplinamento penale del divieto di dissimulare il viso a livello federale argomentando che la competenza della Confederazione di disciplinare il diritto penale fondamentale si limita alle disposizioni penali che, secondo la coscienza giuridica consolidata, sono necessarie per tutelare la pace pubblica. Il divieto di dissimulare il viso sarebbe difficilmente attribuibile al diritto penale fondamentale i cui limiti, in caso di dubbi, devono essere interpretati in modo restrittivo alla luce del principio di sussidiarietà (art. 5 Cost.) e del principio federalista dell'esercizio rispettoso delle competenze da parte della Confederazione³¹. Il divieto di dissimulare il viso disciplina il modo di presentarsi negli spazi pubblici e il disciplinamento degli spazi pubblici spetta per principio ai Cantoni³². L'articolo 10a Cost. lascerebbe

²⁷ RS 314.1

²⁸ Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^a ed., Zurigo 2017, art. 123 Cost., marg. 2.

²⁹ Hans Vest, Die Schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3^a ed. 2014, art. 123 Cost., marg. 2 (pag. 2224).

³⁰ Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^a ed., Zurigo 2017, art. 123 Cost., marg. 4.

³¹ Benedict Vischer, Wer ist zuständig für die Umsetzung des Verhüllungsverbots?, Art. 10a BV im Kontext der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, Jusletter 22 novembre 2021, marg. 24 e 25.

³² Vischer, Jusletter 22 novembre 2021, marg. 13.

marginì di manovra legislativi tipici del diritto cantonale, ad esempio nel caso delle usanze locali³³.

Il nostro Consiglio non condivide questa posizione. Riteniamo che l'attuazione legislativa del divieto di dissimulare il viso poggì sulla competenza della Confederazione in materia di diritto penale (art. 123 cpv. 1 Cost.). Nel messaggio sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» il Collegio governativo si era espresso in modo critico³⁴, ma allora al centro della discussione vi era un'attuazione nel CP, non in una legge a sé stante. L'integrazione del divieto di dissimulare il viso nell'articolo 10a Cost. esprime la volontà del Popolo e dei Cantoni di unificare diverse situazioni giuridiche cantonali che vanno dal divieto totale nello spazio pubblico alla completa assenza di norme³⁵. L'ipotesi che il divieto intenda lasciare ai Cantoni la libertà di legiferare in materia di attuazione non convince. L'eccezione per le «usanze locali» copre usanze di ogni tipo, locali o diffuse sul piano nazionale, nel cui ambito è usuale coprirsi il viso. Le autorità cantonali sono certamente in grado di interpretare in modo adeguato tale eccezione³⁶. Inoltre, sanzionare in modo diverso da Cantone a Cantone il divieto federale di dissimulare il viso che Popolo e Cantoni hanno sancito al livello giuridico più elevato del Paese non avrebbe senso nella piccola Svizzera. La Corte EDU limita già fortemente le sanzioni ammissibili accordando nella valutazione della proporzionalità di tale divieto particolare importanza alla lieve entità della pena massima comminata (cfr. 5.5). Ciò non lascia quindi ai Cantoni un grande spazio di manovra per normative sanzionatorie diverse.

Il fatto che il divieto di dissimulare il viso esuli dal diritto penale fondamentale non è praticamente contestato. Tuttavia, il CP contiene diverse fattispecie che non fanno parte del diritto penale fondamentale come ad esempio la sommossa (art. 260 CP), il perturbamento della libertà di credenza e di culto (art. 261 CP) o il turbamento della pace dei defunti (art. 262 CP). I Cantoni sono competenti in primo luogo per disciplinare l'utilizzazione dello spazio pubblico e per il diritto di polizia, vale a dire per sanzionare le infrazioni contro l'ordine pubblico. Tuttavia, una parte essenziale del campo d'applicazione del divieto di dissimulare il volto comprende luoghi che non appartengono allo spazio pubblico, ovvero anche luoghi privati «accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno» (art. 10a cpv. 1 Cost.). In questi luoghi, ossia nei negozi, ristoranti, centri sportivi o cinema, il divieto di coprirsi il viso lede i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione federale come la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) e la libertà economica (art. 27). La garanzia dell'ordine pubblico, che si concretizza soprattutto nel divieto di celare il volto durante le manifestazioni, è soltanto uno dei due obiettivi fondamentali del divieto. Tale divieto si prefigge anche di proteggere le basi della convivenza

³³ Vischer, Jusletter 22 novembre 2021, marg. 11.

³⁴ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.2.2. Il Consiglio federale aveva a quel momento rilevato che una fattispecie penale nel CP avrebbe dichiarato «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».

³⁵ In tal senso anche Kaspar Ehrenzeller / Christina Müller / Benjamin Schindler, *Ausgestaltung des Verhüllungsverbots durch den Bundesgesetzgeber*, Jusletter 28 marzo 2022, marg. 25.

³⁶ In tal senso anche Ehrenzeller/Müller/Schindler, Jusletter 28 marzo 2022, marg. 29.

sociale, facendo sì che negli spazi aperti al pubblico le persone si incontrino a viso scoperto. Per questi motivi, l'articolo 10a Cost. dev'essere attuato nel diritto federale in base alla competenza normativa in materia penale sancita nell'articolo 123 capoverso 1 Cost³⁷.

4.3 Attuazione in una legge a sé stante

Il progetto sottoposto a consultazione prevedeva di attuare nel CP il divieto di dissimulare il proprio viso³⁸. Alla luce dei risultati della consultazione e di ulteriori riflessioni, il nostro Consiglio sottopone ora al Parlamento un disegno di attuazione sotto forma di legge a sé stante.

Nel rapporto esplicativo per la consultazione abbiamo spiegato dettagliatamente perché non è opportuno attuare il divieto nella legge federale del 21 marzo 1997³⁹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). Da una parte, l'integrazione nella LMSI estenderebbe in modo eccessivo la competenza di coordinamento della Confederazione, molto limitata nel diritto di polizia (art. 57 cpv. 2 Cost.). Dall'altra, l'obiettivo della nuova disposizione non mira affatto a garantire soltanto la sicurezza e l'ordine, ma soprattutto a proteggere la convivenza sociale (cfr. n. 1.3.1). Tale obiettivo va ben oltre il campo di applicazione della LMSI, che si prefigge di sventare tempestivamente minacce per la sicurezza interna (art. 2 cpv. 1 LMSI)⁴⁰.

Anche mettendo in consultazione una soluzione basata sul CP, il nostro Collegio ha spiegato precisamente nel rapporto esplicativo i problemi che porrebbe una siffatta attuazione. È difficile attribuire a un determinato bene giuridico gli obiettivi di tutelare, da un lato, la garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblici e, dall'altro, la cultura dell'incontro a volto scoperto. Eventualmente si potrebbe parlare di «ordre public». Inoltre, il catalogo delle eccezioni di cui all'articolo 10a capoverso 3 Cost. riveste un significato preponderante per la definizione dell'atto punibile. Il CP, invece, si limita generalmente a definire semplici divieti senza prevedere numerose eccezioni alla punibilità. Per un reato di lieve entità (bagatella) quale l'inosservanza del divieto

³⁷ La materia del divieto inserito nella Costituzione federale e la sua attuazione penale sono strettamente connesse e non vi è praticamente margine di manovra per quanto concerne la pena. In questi casi, è valida la riflessione di Walther Burckhardt secondo cui non è possibile attuare un ordinamento in modo coerente se la norma materiale e quella penale, che sono necessariamente appaiate, sono separate e il loro ordinamento lasciato a istanze diverse. Walther Burckhardt, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung* vom 29. Mai 1874, 3^a ed., Berna 1931, Art. 64^{bis}, pag. 594.

³⁸ Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.): modifica del Codice penale, rapporto esplicativo del 20 ottobre 2021 per l'apertura della procedura di consultazione, consultabile all'indirizzo www.bj.admin.ch/bj/it/ > Ufficio federale di giustizia > Società > Progetti di legislazione in corso > Divieto di dissimulare il proprio viso. Cfr. n. 1.2.3.

³⁹ RS 120

⁴⁰ Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.): modifica del Codice penale, rapporto esplicativo del 20 ottobre 2021 per l'apertura della procedura di consultazione, consultabile all'indirizzo www.bj.admin.ch/bj/it/ > Ufficio federale di giustizia > Società > Progetti di legislazione in corso > Divieto di dissimulare il proprio viso. Cfr. n. 1.2.2.2 e 1.2.3.

di dissimulare il viso, sarebbe opportuna una sanzione semplice. La situazione giuridica attuale non permette però di sanzionare facilmente nell'ambito della procedura delle multe disciplinari un divieto sancito nel CP. La LMD andrebbe ampliata⁴¹. Vi sarebbero tuttavia riflessioni di grande peso inerenti al rispetto dello Stato di diritto che si opporrebbero all'estensione della procedura delle multe disciplinari ai reati del CP. Si correrebbe il rischio di spalancare le porte all'inclusione di altri reati come, ad esempio, le vie di fatto, i danneggiamenti o le molestie sessuali. Pertanto il nostro Collegio intende rinunciare a estendere il catalogo delle multe della LMD⁴².

Diversi partecipanti alla consultazione si sono dichiarati favorevoli a un'attuazione in una legge federale a sé stante. Altri hanno auspicato l'introduzione di una procedura di multa disciplinare per ridurre l'onere delle autorità esecutive. Invocando l'argomento della proporzionalità è stata anche chiesta un'attuazione del divieto nell'ambito del diritto amministrativo⁴³. Il nostro Consiglio riprende queste richieste e presenta un disegno di attuazione sotto forma di legge a sé stante, la LDDV. Riteniamo decisivi i seguenti motivi:

- un'attuazione in una legge a sé stante, anziché nel CP, tiene meglio conto degli obiettivi di protezione del divieto, ossia da un lato l'obiettivo di garantire la sicurezza e l'ordine pubblici e, dall'altro, quello di proteggere la cultura degli incontri a viso scoperto in spazi pubblici e luoghi accessibili al pubblico. Il divieto di dissimulare il proprio viso non fa parte del diritto penale fondamentale disciplinato nel CP. In tale diritto rientrano le violazioni di beni giuridici quali l'integrità fisica e la vita, la proprietà e il patrimonio, l'onore, la sfera privata ma anche gravi violazioni dell'ordinamento giuridico e degli interessi fondamentali dello Stato o dell'ordinamento pacifico sancito dal diritto internazionale;
- una legge a sé stante si adatta meglio al lungo elenco di eccezioni al divieto che non è abituale nel CP, anche perché le infrazioni contro norme del diritto penale fondamentale costituiscono normalmente violazioni gravi della legge giustificate da interessi privati soltanto in situazioni molto limitate di grande urgenza temporale e materiale. Una normativa d'eccezione come quella di cui all'articolo 2 capoverso 3 LDDV, che definisce la possibilità di un'autorizzazione per la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici e disciplina quindi un ambito attualmente assoggettato ai divieti cantonali di celare il volto, va preferibilmente collocata in una legge a sé stante che nel CP;

⁴¹ Nell'articolo 1 capoverso 1 LMD sono elencate le leggi che prevedono contravvenzioni che possono essere disciplinate nella procedura della multa disciplinare.

⁴² Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.): modifica del Codice penale, rapporto esplicativo del 20 ottobre 2021 per l'apertura della procedura di consultazione, consultabile all'indirizzo www.bj.admin.ch/bj/it/ > Ufficio federale di giustizia > Società > Progetti di legislazione in corso > Divieto di dissimulare il proprio viso. Cfr. n. 1.2.2.1.

⁴³ N. 2 (Introduzione) e n. 2.2.4 del rapporto esplicativo, consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

- è molto più semplice introdurre la procedura della multa disciplinare in una legge a sé stante, come auspica il nostro Consiglio, che nel CP evitando quindi incoerenze;
- una legge a sé stante rende più semplice anche ridurre le sanzioni, come in parte proposto nella consultazione e richiesto dalla giurisprudenza internazionale in considerazione del principio della proporzionalità. L'articolo 106 capoverso 1 CP prevede un importo massimo di 10 000 franchi per le multe in caso di contravvenzione. Nel contesto del CP non sarebbe semplice motivare un'eccezione a tale normativa generale in un caso concreto.

4.4 Campo di applicazione del divieto di dissimulare il viso

Secondo l'articolo 10a capoverso 1 Cost. il divieto di dissimulare il viso si estende agli «spazi pubblici» e ai «luoghi accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno». L'attenzione si concentra sull'*accessibilità* per la collettività che può essere generale (*spazio pubblico*) oppure risultare dalla *destinazione d'uso* di un determinato luogo, ad esempio le offerte aperte generalmente a tutti o a un gran numero di persone non definito con precisione sin dall'inizio. La questione del rapporto di proprietà di per sé non è determinante: un terreno privato che il pubblico può utilizzare (p. es. un sentiero escursionistico su un alpeggio privato) rientra nel divieto di dissimulare il viso allo stesso modo dei negozi privati o delle aziende in cui il pubblico può ottenere beni o servizi a pagamento o gratuitamente.

Per «spazi pubblici» s'intendono spazi liberamente accessibili e al servizio del pubblico⁴⁴. Di norma, ma non obbligatoriamente, sono di proprietà di una comunità o di una corporazione di diritto pubblico⁴⁵. Non è possibile fornire una definizione giuridica generalmente valida di spazio pubblico, poiché essa deve sempre tener conto della funzione dello stesso, ovvero dell'obiettivo di protezione della norma che si riferisce a tale spazio. Occorre rilevare che l'articolo 43a capoverso 4 della legge federale del 6 ottobre 2000⁴⁶ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) permette di osservare gli assicurati per scoprire se abusano delle prestazioni, soltanto se si trovano «in un luogo accessibile al pubblico» oppure «in un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico». Nel contesto di questa disposizione incentrata sull'accessibilità in generale di uno spazio pubblico, il Tribunale federale include segnatamente strade, piazze, stazioni, aeroporti, mezzi di trasporto

⁴⁴ Può essere «al servizio del pubblico» anche lo spazio aereo al di sopra di una superficie pubblica oppure gli spazi sotto la superficie del suolo utilizzati per scopi pubblici (canalizzazioni e condotte).

⁴⁵ Così anche la sentenza del Tribunale federale 8C_837/2018 del 15 maggio 2019, consid. 5.1 concernente l'osservazione di una persona allo scopo di chiarire il diritto a una rendita d'invalidità.

⁴⁶ RS 830.1

pubblici, parcheggi, centri culturali (teatro, cinema, sale concerto), campi sportivi, stadi, centri commerciali, negozi, ristoranti⁴⁷.

Nonostante la distinzione tra «spazi pubblici», «luoghi accessibili al pubblico» e luoghi «nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno», l'articolo 10a capoverso 1 Cost. riguarda in linea di principio sempre l'accessibilità a un ampio pubblico⁴⁸.

Gli «spazi pubblici» ai sensi dell'articolo 10a Cost. sono facilmente accessibili a tutti; ne fanno ad esempio parte strade, marciapiedi, piazze di uso pubblico, sentieri accessibili al pubblico, prati, campi e foreste, le montagne, ma anche corsi d'acqua e zone riparie utilizzabili dal pubblico nonché lo spazio aereo.

La delimitazione tra «*luoghi accessibili al pubblico*» e «*spazi pubblici*» non è del tutto netta, ma ciò non è problematico. In ultima analisi, sia nell'articolo 10a capoverso 1 Cost. sia nella legislazione di esecuzione che sarà emanata su tale base si tratta di distinguere gli spazi aperti al vasto pubblico dagli spazi privati accessibili solo a una cerchia determinata e chiusa. I luoghi accessibili al pubblico ai sensi dell'articolo 10a Cost. possono essere definiti come strutture e impianti aventi uno scopo specifico, ma ampiamente a disposizione di tutti senza restrizioni e, di regola, gratuiti. Si tratta ad esempio di impianti balneari aperti su laghi e fiumi, parchi giochi pubblici, campi di calcio, piste di ghiaccio, impianti di streetwork e skateboard, percorsi Vita, impianti Kneipp pubblici, percorsi di arrampicata, piste da sci e piste da slitta⁴⁹.

I luoghi menzionati all'articolo 10a capoverso 1 Cost. «*nei quali sono fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno*» comprendono i luoghi in cui vengono fornite prestazioni del Servizio pubblico, ad esempio di trasporto pubblico (autobus, tram, treni, battelli di linea) compresi sportelli, sale d'attesa, biglietterie, uffici postali, ma anche uffici amministrativi aperti al pubblico, tribunali e parlamenti⁵⁰. Ne fanno parte anche scuole, università, centri di assistenza diurni, case di riposo e di cura oppure ospedali, ossia luoghi aperti principalmente a un determinato gruppo di persone (p. es. studenti, alunni, anziani o pazienti e loro parenti). Questi criteri non si applicano a tutti i locali, ma solo a quelli accessibili al pubblico. Gli uffici del personale amministrativo o le sale riunioni interne e i magazzini, per esempio, non sono aperti al pubblico. Nel caso di altri edifici amministrativi, il divieto può applicarsi esclusivamente ai locali accessibili al pubblico.

Questa categoria comprende anche luoghi in cui i fornitori pubblici o privati mettono beni e servizi a disposizione di un vasto pubblico, a pagamento o gratuitamente (cfr. n. 5.3).

⁴⁷ Sentenza 8C_837/2018 del 15 maggio 2019, consid. 5.1, con riferimenti alla dottrina, in particolare sull'art. 282 del Codice di procedura penale (CPP), RS **312.0**.

⁴⁸ Formulazione del Tribunale federale nella sentenza 8C_837/2018 del 15 maggio 2019, consid. 5.1.

⁴⁹ Le restrizioni per garantire il riposo notturno o domenicale non cambiano questa classificazione. Regolamenti analoghi possono valere anche per le attività in luoghi puramente privati.

⁵⁰ I tribunali e i parlamenti che sono in sessione sono generalmente aperti ai visitatori. Fanno eccezione le deliberazioni a porte chiuse.

5 Commento ai singoli articoli

L'articolo 10a Cost. è attuato nella LDDV che disciplina:

- l'oggetto e il campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso (art. 1 cpv. 1 LDDV);
- la definizione del comportamento vietato (art. 2 cpv. 1 LDDV);
- le eccezioni al divieto (art. 2 cpv. 2 e 3 LDDV)
- le sanzioni e la competenza per il perseguimento penale (art. 3 LDDV).

L'introduzione della procedura della multa disciplinare richiede inoltre una modifica della LMD (art. 4 LDDV).

5.1 Oggetto e campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso (art. 1 LDDV)

L'articolo 1 LDDV definisce l'oggetto e il campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso e disciplina l'attuazione di tale divieto sancito nell'articolo 10a Cost. (cpv. 1).

Il divieto non si applica a bordo degli aeromobili civili in Svizzera e all'estero (cpv. 2 lett. a) e nei locali che servono alle relazioni diplomatiche e consolari o sono utilizzati per scopi ufficiali da beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 LSO⁵¹ (cpv. 2 lett. b).

5.1.1 Nessuna applicazione a bordo di aeromobili civili (art. 1 cpv. 2 lett. a LDDV)

Le persone a bordo di aeromobili civili in Svizzera e all'estero sono escluse dal campo di applicazione della legge.

L'aviazione civile internazionale è regolata dalla cosiddetta Convenzione di Chicago, ovvero la convenzione del 7 dicembre 1944⁵² relativa all'aviazione civile internazionale. L'articolo 1 della Convenzione sancisce che ogni Stato ha la «sovranità piena ed esclusiva» sullo spazio aereo al di sopra del suo territorio (regioni terrestri e acque territoriali). Agli aerei nello spazio aereo internazionale (al di sopra dell'alto mare), in cui nessuno Stato può rivendicare diritti sovrani, si applica la legge dello Stato di bandiera. Ciò significa che uno Stato *può* applicare il suo diritto a bordo di qualsiasi aereo civile nazionale o straniero che sorvoli il suo territorio. È quanto sancisce la legge federale del 21 dicembre 1948⁵³ sulla navigazione aerea (LNA) all'articolo 11 capoverso 1: «Lo spazio aereo che sovrasta la Svizzera è soggetto al diritto

⁵¹ RS 192.12

⁵² RS 0.748.0. La convenzione si applica esclusivamente agli aeromobili civili e non a quelli di Stato (art. 3 lett. a della Convenzione).

⁵³ RS 748.0

svizzero»⁵⁴. La LNA prevede inoltre che il diritto svizzero sia applicabile anche a bordo degli aeromobili svizzeri all'estero, «a meno che non sia *imperativamente* applicabile quello dello Stato ospitante o sorvolato» (art. 11 cpv. 3 LNA). Alla luce di questa situazione giuridica, la Confederazione potrebbe imporre un divieto di dissimulare il viso nello spazio aereo svizzero sugli aerei svizzeri e stranieri, nella misura in cui non abbia adottato accordi contrari con altri Stati conformemente all'articolo 11 capoverso 4 LNA. Il divieto potrebbe essere applicato anche agli aerei svizzeri nello spazio aereo internazionale. Sul territorio di altri Stati, invece, il divieto potrebbe essere applicato solo se questi ultimi rinunciassero all'applicazione del proprio diritto.

Conformemente alla definizione dell'articolo 10a capoverso 1 Cost., le prestazioni dell'aviazione civile sono «in linea di massima accessibili a ognuno». Tuttavia, uno degli scopi protettivi del divieto di dissimulare il viso è la convivenza in una società democratica in cui le persone s'incontrano a viso scoperto (cfr. n. 1.3.1). Da questo punto di vista, la situazione dell'aviazione civile si distingue in modo significativo da quella del trasporto pubblico. Il trasporto pubblico si svolge quasi esclusivamente sul territorio svizzero: sui veicoli le persone s'incontrano, si muovono liberamente, salgono e scendono in qualsiasi momento. Nel trasporto aereo, invece, i voli interni sul territorio svizzero assumono un ruolo subordinato. Si tratta spesso di voli con coincidenza per voli internazionali. I voli da e per la Svizzera attraversano in breve tempo i territori di numerosi Stati con diversi sistemi giuridici, anche per quanto riguarda il menzionato divieto. Inoltre, i passeggeri tendono a rimanere ai posti a loro assegnati, il che riduce il contatto con gli altri passeggeri. Un obiettivo importante del divieto di dissimulare il viso è quello di creare un regolamento uniforme e facilmente attuabile. In queste circostanze, appare corretto non applicare il divieto di dissimulare il viso alle persone che si trovano a bordo di aeromobili civili⁵⁵.

Diversa è invece la situazione della navigazione marittima pubblica. L'articolo 4 capoverso 1 della legge federale del 23 settembre 1953⁵⁶ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM) recita quanto segue: «In altomare, a bordo delle navi svizzere, è applicabile soltanto il diritto federale svizzero. Nelle acque territoriali, il diritto federale svizzero è applicabile a bordo delle navi svizzere, a meno che lo Stato rivierasco non dichiarare esclusivamente applicabile la sua legge nazionale». Se navi da crociera navigano sotto bandiera svizzera, viene senza dubbio fornita una prestazione in linea di massima accessibile a ognuno. A bordo di queste navi, i passeggeri si muovono, s'incontrano e s'intrattengono a lungo; non si tratta quindi solo di trasportarli

⁵⁴ Lo Stato che ha la sovranità sullo spazio aereo può tuttavia rinunciare ad applicare il suo diritto a bordo di aeromobili stranieri. L'articolo 11 capoverso 2 LNA autorizza il Consiglio federale a procedere in tal senso: «Il Consiglio federale può fissare norme speciali per gli aeromobili stranieri, sempreché esse non derogino alle disposizioni sulla responsabilità civile e a quelle penali della presente legge.»

⁵⁵ Il divieto di dissimulare il viso deve però essere applicato nelle aree di transito degli aeroporti svizzeri. I passeggeri in transito si soffermano soltanto per breve tempo in un settore separato dell'aeroporto. Non entrano in Svizzera ma attendono un volo di coincidenza. Tuttavia le aree di transito si trovano in territorio sotto sovranità svizzera. L'argomento secondo cui il traffico aereo esula dal campo d'applicazione del divieto (cambiamento di sovranità statale) non vale in questo caso. Per le persone in transito che vogliono dissimulare il proprio volto i gestori degli aeroporti possono eventualmente prevedere lounge separate.

⁵⁶ RS 747.30

dal punto di partenza al punto di arrivo. A differenza del traffico aereo, non si toccano territori diversi in tempi molto brevi. Il divieto di coprire il viso deve quindi essere applicato nei luoghi della nave accessibili al pubblico (ma non nella zona di lavoro dell'equipaggio).

5.1.2 Nessuna applicazione nei locali diplomatici e consolari e nei locali secondo la LSO (art. 1 cpv. 2 lett. b LDDV)

Esulano dal campo d'applicazione della legge i locali che servono alle relazioni diplomatiche e consolari o sono utilizzati per scopi ufficiali⁵⁷ da beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 LSO⁵⁸. Tali locali servono alle relazioni bilaterali e multilaterali con altri Stati, organizzazioni internazionali e rappresentanti della società civile. L'applicazione del divieto di dissimulare il viso in questi locali contrasterebbe diametralmente con lo scopo dell'articolo 10a Cost., che è di consentire incontri sociali. Inoltre, le persone con cui ha a che fare il personale diplomatico e consolare godono sovente dell'immunità diplomatica. A ciò si aggiunge il fatto che l'accesso ai locali diplomatici e consolari è nella maggior parte dei casi possibile soltanto su invito personale e non è quindi adempiuto il criterio del luogo accessibile al pubblico cui è collegato il divieto di dissimulare il viso (n. 5.3). Infine, il personale delle rappresentanze diplomatiche e consolari, a prescindere dal campo d'applicazione del divieto, continua a poter chiedere che sia mostrato il viso, se ciò è necessario per adempiere i suoi compiti (p. es. concessione di visti, rilascio di passaporti e carte d'identità).

5.2 Definizione della dissimulazione del viso

Innanzitutto occorre stabilire quando si applica il divieto di dissimulare il viso. Quali parti del capo fanno parte del viso che non è ammesso coprire? In considerazione dello scopo di protezione perseguito dal divieto, sono decisivi i *tratti del viso*. Questi ultimi caratterizzano l'individualità delle persone che intendono incontrarsi a viso scoperto

⁵⁷ Cfr. anche la convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, RS **0.191.01** e la convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, RS **0.191.02**.

⁵⁸ RS **192.12**

in spazi accessibili al pubblico. L'articolo 2 capoverso 1 LDDV si ispira alla formulazione della legge austriaca contro la dissimulazione del viso⁵⁹. È vietato «dissimulare il proprio viso ... rendendone irriconoscibili i tratti». In tedesco si distingue il fatto di dissimulare («verhüllen») il viso con capi d'abbigliamento o fazzoletti dal fatto di celare («verbergen») il viso rendendolo irriconoscibile tramite oggetti⁶⁰. I testi italiano e francese rendono con il solo verbo «dissimulare» i due verbi impiegati dal tedesco. Sono considerati «tratti» del viso le parti del viso decisive per la *mimica* di una persona (occhi, naso e bocca). Se la persona non è riconoscibile nella sua *individualità* si presuppone una dissimulazione del viso.

5.3 Accessibilità per la collettività (art. 2 cpv. 1 LDDV)

Le costellazioni menzionate nell'articolo 10a capoverso 1 Cost. in cui si applica il divieto di dissimulare il viso si sovrappongono in parte. Hanno tutte in comune l'aspetto dell'*accessibilità per la collettività*. L'articolo 2 capoverso 1 LDDV si basa su questo aspetto e riprende le categorie dell'articolo 10a capoverso 1 Cost. nella seguente fattispecie contravvenzionale: è «vietato dissimulare o celare il proprio viso nei luoghi pubblici o privati aperti alla collettività gratuitamente o a pagamento, in modo tale da renderne irriconoscibili i tratti».

La «collettività» può essere composta da un numero illimitato di persone, quando si tratta ad esempio dell'uso quotidiano dello spazio pubblico. Lo stesso termine si riferisce però anche a una fascia di pubblico non quantificabile, che utilizza determinati luoghi con una funzione specifica. Come ad esempio tribunali, scuole, ospedali, trasporti pubblici, negozi e strutture che offrono servizi come ristoranti, bar, negozi al dettaglio, centri commerciali, cinema, stadi di calcio, centri fitness, campi da tennis, piscine, centri di arrampicata, piste di pattinaggio, parrucchieri, saloni di bellezza, banche, sale per corsi, ambulatori medici e farmacie.

5.3.1 Esclusi dal divieto: gli spazi privati

Gli spazi privati sono esclusi dal divieto di dissimulare il viso, a condizione che non vengano fornite prestazioni in linea di massima accessibili a ognuno (art. 10a cpv. 1

⁵⁹ Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG) (*legge federale sul divieto di dissimulare il viso in pubblico, legge contro la dissimulazione del viso*), Bundesgesetzblatt der Republik Österreich 2017, Nr. 68 del 08.06.2017, consultabile all'indirizzo: www.ris.bka.gv.at. Il §2 Abs. 1 AGesVG descrive la dissimulazione del viso come segue: «Wer an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden seine Gesichtszüge durch Kleidung oder andere Gegenstände in einer Weise verhüllt oder verbirgt, dass sie nicht mehr erkennbar sind ... ist mit einer Geldstrafe bis zu 150 Euro zu bestrafen» (*chi dissimula i tratti del proprio viso in luoghi pubblici o in edifici pubblici con indumenti o altri oggetti in modo tale da non essere riconoscibile ... è punito con una pena pecuniaria fino a 150 euro*).

⁶⁰ Nella nozione di «celare» può rientrare anche il fatto di usare le mani per rendersi irriconoscibile. Una violazione del divieto è però data soltanto se le mani sono usate sistematicamente, ossia a lungo, per coprire il viso. Non basta coprirsi brevemente il viso sollevando le mani.

Cost.). Edifici a uso privato, appartamenti, balconi, giardini, cortili, atrii, ma anche prati o boschi privati, che non sono aperti al pubblico non rientrano quindi nel campo di applicazione del divieto. Che una persona velata sia visibile o no da una proprietà pubblica o privata è irrilevante se il luogo in cui si trova non è aperto al pubblico. Il divieto non si applica neanche ai locali messi a disposizione per eventi di gruppi chiusi (p. es. l'affitto di sale per feste o conferenze). Se invece le persone si muovono in sale accessibili al pubblico, il divieto viene applicato.

Alla stregua dei locali privati, non soggiacciono al divieto neanche gli uffici aziendali non accessibili al pubblico oppure i locali non accessibili al pubblico in edifici amministrativi (cfr. n. 5) e neppure i locali comuni nelle case plurifamiliari (scale, lavanderie, sale di ricreazione, garage comuni, parchi giochi, giardini). Essi non ricadono sotto l'articolo 10a capoverso 1 Cost. Trattandosi di locali ad uso privato, anche in questo caso l'eventuale visibilità dall'esterno non ha importanza. Un'azienda può impiegare donne velate nella sua area di lavoro non accessibile al pubblico e il proprietario di una casa può concederne l'uso a scopo abitativo a donne velate dietro pagamento o gratuitamente. Il fatto che anche estranei possano incontrare donne velate (p. es. impiegati dell'ufficio postale, artigiani, servizi di consegna delle pizze, personale Spitex), non cambia il carattere privato di questi locali non accessibili al pubblico⁶¹. Per questi motivi il nostro Consiglio non riprende la richiesta di alcuni partecipanti alla consultazione di inserire nel campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso anche i locali comuni delle case plurifamiliari⁶². L'articolo 10a Cost. vieta la dissimulazione del viso nei luoghi accessibili al pubblico, ma non sancisce il diritto di non dover mai incontrare persone velate in locali privati.

5.3.2 Veicoli e trasporti

5.3.2.1 Trasporti pubblici

Occorre procedere a una distinzione a seconda del veicolo. Il trasporto pubblico, che oltre alle aziende statali comprende anche aziende di trasporto private concessionarie, offre servizi che in linea di principio possono essere utilizzati da tutte le persone. Nel trasporto pubblico, in uno spazio ristretto, avvengono incontri impreveduti di persone sconosciute. Qui il divieto di coprire il viso si applica. Il trasporto pubblico comprende treni, tram, autobus, autopostali, battelli di linea, ma anche funivie.

⁶¹ Al contrario, le aziende possono escludere la dissimulazione del viso anche nei locali non accessibili al pubblico. Si pensi ai casi in cui un velo è inappropriato a causa di requisiti di sicurezza più elevati, per motivi di igiene o di lavoro. Esempi sono il cosiddetto «perimetro dell'airside» negli aeroporti, dove si applicano severe restrizioni di accesso e norme di sicurezza, ma anche le sale operatorie degli ospedali o gli sportelli.

⁶² N. 2.2.1 del rapporto sui risultati della consultazione, consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

5.3.2.2 Mezzi di trasporto privati per uso generale

Funivie, funicolari, seggiovie, battelli per escursioni, traghetti o carrozze per il trasporto di passeggeri che sono gestiti da società private devono essere trattati allo stesso modo dei trasporti pubblici. Ne fanno parte anche i fornitori di servizi che raccolgono passeggeri in spazi pubblici, come le compagnie di taxi o le aziende che usano applicazioni per mettere in contatto passeggeri e autisti. In linea di principio, anche i loro servizi sono accessibili a tutte le persone, dietro pagamento o a titolo gratuito. I viaggi prenotati in anticipo con un itinerario preciso sono esclusi dal divieto. In tale contesto, l'analogia con i veicoli a uso privato (cfr. 5.3.2.3) è più convincente di quella con il trasporto pubblico.

5.3.2.3 Veicoli a uso privato

I veicoli a uso privato vanno considerati *spazi privati* in cui non viene applicato il divieto di dissimulare il viso, nonostante siano in movimento o parcheggiati su un suolo pubblico. Le persone con il viso dissimulato in auto private, in carrozze private, in barche a vela o a motore non sono quindi sottoposte al divieto, a prescindere dal fatto che la dissimulazione sia o non sia visibile dall'esterno (cabriolet, finestrini aperti, ponte aperto). I rapporti di proprietà dei veicoli a uso privato sono irrilevanti. Sono esclusi dal divieto i veicoli acquistati, così come i veicoli in leasing, in affitto o in prestito, o i veicoli che vengono utilizzati in un pool di carsharing⁶³. Secondo il diritto vigente, per ragioni di sicurezza stradale, la dissimulazione del viso è sempre vietata ai conducenti di veicoli⁶⁴.

La non applicazione del divieto di dissimulare il viso in questi casi è giustificata dalla chiara differenza di prestazioni fornite rispetto al trasporto pubblico o ad analoghi servizi di trasporto privati, che sono in linea di massima accessibili a ognuno (cfr. n. 5.3.2.1 e 5.3.2.2). Le auto private sono usate da persone che si conoscono o che scelgono intenzionalmente il carsharing. Non si mette qui in discussione l'idea alla base del divieto di dissimulare il viso, ovvero la tutela della convivenza in una società aperta⁶⁵. Dal divieto di dissimulare il viso non è dedotto il diritto di non dover mai vedere donne velate (cfr. n. 5.3.1).

⁶³ Sebbene offrano una prestazione in linea di massima accessibile a ognuno, le società di noleggio auto o i pool di carsharing forniscono tuttavia solo il veicolo, non il trasporto. I privati sono liberi di decidere in merito all'uso di tali veicoli come se ne fossero proprietari.

⁶⁴ L'art. 31 cpv. 1 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01) impone al conducente di padroneggiare costantemente il veicolo, in modo da potersi conformare ai suoi doveri di prudenza. Poiché la dissimulazione del viso comporta una limitazione estrema del campo visivo, questo requisito non sarebbe rispettato, ragion per cui si dovrebbe presupporre un'inattitudine alla guida conformemente all'art. 31 cpv. 2 LCStr. Eventuali eccezioni sono ammesse per le organizzazioni di primo intervento, l'esercito e la protezione civile se le maschere sono necessarie per motivi di sicurezza (p. es. come protezione contro i gas tossici) anche durante la guida.

⁶⁵ Ciò è tanto più vero in quanto i veicoli di solito si muovono rapidamente nelle strade e il contatto con il pubblico non avviene praticamente mai.

5.3.2.4 Veicoli della mobilità lenta e del tempo libero

Il divieto di dissimulare il viso si applica ai veicoli e ai mezzi di trasporto della mobilità lenta e alle attività del tempo libero (p. es. biciclette, e-bike, risciò, monopattini, skateboard, pattini in linea, ecc.). Contrariamente alle auto, comprese le cabriolet, i succitati mezzi di trasporto sono completamente aperti. Sono usati per lo più nelle aree urbane, dove è normale avere un certo contatto con il pubblico. L'analogia con i pedoni è quindi ovvia.

5.3.3 Esclusi dal divieto: spazi virtuali e media

Il divieto di dissimulare il viso copre solo gli spazi *reali*, ma non quelli *virtuali*. Lo spazio pubblico o i luoghi accessibili al pubblico sono da intendersi come *spazi fisici*. Ci sono, tuttavia, fattispecie penali che estendono la sfera pubblica anche agli spazi virtuali: per esempio, l'articolo 261^{bis} CP (discriminazione razziale), che rende punibile chiunque inciti pubblicamente all'odio o alla discriminazione nonché discrediti pubblicamente una persona o un gruppo di persone, ledendo la dignità umana per motivi di razza, etnia, religione o orientamento sessuale⁶⁶.

La disposizione penale dell'articolo 261^{bis} CP sanziona comportamenti profondamente discriminatori, degradanti e repulsivi, che possono incoraggiare o favorire anche atti di violenza nei confronti delle persone interessate. Il divieto di dissimulare il viso si basa per contro su un altro scopo protettivo, ovvero *l'incontro di persone* a viso scoperto quale presupposto per la convivenza in una società liberale e democratica (n. 1.3.1). Nello spazio virtuale, ognuno può decidere da solo e in qualsiasi momento cosa vuole vedere e di quali offerte vuole usufruire.

Il divieto di dissimulare il viso riguarda persone fisiche e disciplina un aspetto dell'ordine pubblico (cfr. n. 1.3, capoverso introduttivo). Non riguarda il settore dei media. Tali restrizioni non sono state richieste neanche prima della votazione e sarebbero insostenibili alla luce dei diritti fondamentali della libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost.) e della libertà dei media (art. 17 Cost.) sanciti dalla Costituzione federale. Il divieto di dissimulare il viso non è quindi applicato alla stampa, ai media sociali e alla televisione. Ciò vale non solo per i resoconti giornalistici in Svizzera o all'estero, ma ad esempio anche per i dibattiti, condotti in studi televisivi, sul tema della dissimulazione del viso. In questi casi, le redazioni responsabili devono avere la possibilità di invitare anche donne velate, in modo che il pubblico possa formarsi liberamente la propria opinione, come richiesto dalla legge federale del 24 marzo

⁶⁶ Nella sentenza 126 IV 176, consid. 2, il Tribunale federale ha trattato approfonditamente l'argomento relativo all'espressione in pubblico di un parere secondo l'articolo 261^{bis} CP. Il Tribunale federale afferma che, secondo l'opinione generale, una dichiarazione è pubblica se può essere percepita da un numero indeterminato di persone o da una cerchia più ampia di persone non legate da relazioni personali (cfr. pag. 178).

2006⁶⁷ sulla radiotelevisione (LRTV) nella descrizione del mandato di programma della Società svizzera di radiotelevisione (SSR).

5.4 Eccezioni al divieto di dissimulare il viso (art. 2 cpv. 2 e 3 LDDV)

5.4.1 Principi di interpretazione

I capoversi 1 e 3 dell'articolo 10a Cost. prevedono eccezioni all'applicazione del divieto di dissimulare il viso nei luoghi di culto (art. 10a cpv. 1 Cost.) o per motivi inerenti «alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali» (art. 10a cpv. 3 Cost.).

Sebbene le eccezioni menzionate nella Costituzione siano elencate in modo esaustivo («*esclusivamente*»), la disposizione costituzionale si inserisce nel quadro complessivo della Costituzione e va quindi interpretata nel quadro del *pluralismo metodologico*⁶⁸ applicabile e non si situa al di sopra delle altre norme costituzionali. Inoltre, la Costituzione va interpretata tenendo conto della sua unità (*interpretazione armonizzante della Costituzione*). L'interpretazione armonizzante della Costituzione applica il principio di equivalenza delle norme costituzionali e a tal fine il principio della proporzionalità assume particolare importanza⁶⁹. Nell'attuare una norma costituzionale, il legislatore deve prendere in considerazione tutte le disposizioni costituzionali interessate dalla questione per assicurare che l'ordine giuridico rimanga il più possibile privo

⁶⁷ Conformemente all'art. 24 cpv. 4 lett. a della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV, RS **784.40**), «la SSR contribuisce alla libera formazione delle opinioni del pubblico mediante un'informazione completa, diversificata e corretta, in particolare sulla realtà politica, economica e sociale». Il divieto di dissimulare il viso è invece applicabile, per esempio, alle visite guidate degli studi televisivi o dei locali dei media. In tal caso si tratta di prestazioni accessibili al pubblico.

⁶⁸ Riguardo al *pluralismo dei metodi* applicato dal Tribunale federale nell'interpretazione dei testi di legge, cfr. DTF **145** IV 364 consid. 3.3 pag. 367. Secondo il Tribunale federale la legge va innanzitutto interpretata di per sé, ovvero in base al suo tenore, senso e scopo, alle valutazioni su cui poggia secondo un metodo di comprensione teleologico. Va presa la decisione materialmente corretta nel contesto della struttura normativa e orientata verso un risultato soddisfacente per la *ratio legis* (DTF **142** IV 105, consid. 5.1 pag. 110; DTF **143** IV 122 consid. 3.2.3 pag. 125). Così facendo, il Tribunale federale segue un pluralismo metodologico pragmatico e rifiuta in particolare di sottoporre i singoli elementi dell'interpretazione a un ordine gerarchico di priorità. L'interpretazione del diritto costituzionale segue fondamentalmente le stesse regole metodologiche che si applicano all'interpretazione delle leggi e delle ordinanze, cfr. anche l'analisi dell'8 aprile 2014 dell'Ufficio federale di giustizia relativa all'interpretazione degli art. 121a e 197 n. 9 Cost. all'attenzione del gruppo di lavoro che ha trattato le ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa sui trattati internazionali della Svizzera, n. 2.1 pag. 4, <https://www.sem.admin.ch > fza > auslegung-bv-d> (disponibile in tedesco).

⁶⁹ DTF **145** IV 364 consid. 3.3 pag. 367.

di contraddizioni⁷⁰. Occorre tenere conto di questo principio nel determinare le dissimulazioni del viso escluse dalla punibilità. Il desiderio dei promotori dell'iniziativa di una nuova norma costituzionale non è determinante, ma può essere preso in considerazione nel contesto della genesi di una norma (interpretazione storica)⁷¹.

Alcuni contributi dottrinali redatti dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» criticano in parte questa posizione già sostenuta dal nostro Consiglio nel rapporto esplicativo destinato alla consultazione sull'avamprogetto. Siffatta interpretazione che ingloba altre disposizioni costituzionali non terrebbe sufficientemente conto del carattere dell'iniziativa e del suo intento inibitore⁷².

Riguardo a tali posizioni obiettiamo che non vi è alcuna gerarchia delle norme nella Costituzione federale. È un'ipotesi poco plausibile che un'iniziativa popolare riguardante una singola tematica materialmente limitata, come nel caso della dissimulazione del viso, sia in contrasto con numerose norme costituzionali fondamentali che caratterizzano vasti ambiti della vita sociale e sono ampiamente sostenute dalla popolazione. A nostro parere non vi è motivo di scostarsi dai principi interpretativi consolidati che non considerano le nuove disposizioni costituzionali in modo isolato ma le collocano nel contesto dell'intero ordinamento costituzionale.

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono al nostro Consiglio di inserire ulteriori eccezioni nella legge d'attuazione del divieto di dissimulare il viso. Sono menzionate eccezioni nei settori delle libertà di credo e di coscienza, dei diritti della personalità, della parità tra donna e uomo, nonché di riunione ed espressione⁷³. La dottrina critica in parte il fatto che le eccezioni, previste dal nostro Collegio nell'avamprogetto, in relazione ai diritti fondamentali e al principio della proporzionalità permettano anche pratiche triviali di dissimulazione mentre manca un'eccezione per le dissimulazioni del viso a scopi religiosi. Tale fatto si potrebbe spiegare soltanto con la presunta volontà dei promotori dell'iniziativa che non dovrebbe però essere determinante⁷⁴. Il divieto è applicabile quasi esclusivamente al velo islamico, la qual cosa è considerata problematica nell'ottica del divieto di discriminazione e dei notevoli ostacoli che si ergono per ammettere eventuali disparità di trattamento⁷⁵.

⁷⁰ Analisi dell'8 aprile 2014 dell'Ufficio federale di giustizia e polizia sull'interpretazione degli art. 121a e 197 n. 9 Cost. all'attenzione del gruppo di lavoro che ha trattato le ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa sui trattati internazionali della Svizzera, n. 2.2 pag. 5, <https://www.sem.admin.ch> > fza > auslegung-bv-d (disponibile in tedesco).

⁷¹ La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 in adempimento dei postulati 07.3764 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 16 ottobre 2007 e 08.3765 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 20 novembre 2008, FF **2010** 2015, n. 8.7.1.2.

⁷² Ehrenzeller/Müller/Schindler, Jusletter 28 marzo 2022, marg. 43–51. Pertanto occorre rinunciare in modo coerente a motivi di eccezioni legali che, nell'ottica dell'uniformità dell'ordinamento dei diritti fondamentali, eccedono i motivi testualmente menzionati nell'art. 10a cpv. 3 Cost., cfr. in particolare marg. 49 seg.

⁷³ N. 2.2.2.1 del rapporto esplicativo consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

⁷⁴ Benedikt Vischer, Wie ist das Verhüllungsverbot mit den Grundrechten zu vermitteln?, Jusletter 4 aprile 2022, marg. 21 e 29.

⁷⁵ Benedikt Vischer, Jusletter 4 aprile 2022,, marg. 29.

Come già criticato dal nostro Consiglio nel messaggio sull'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso»⁷⁶, il divieto di dissimulare il viso limita diversi diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale e dai patti sui diritti dell'uomo. È tuttavia chiaro che si vuole limitare la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), come lo dimostra il testo dell'articolo 10a Cost. il cui capoverso 1 prevede un'eccezione al divieto soltanto per i «luoghi di culto». Nell'articolo 10a Cost., né la descrizione del campo d'applicazione del divieto di dissimulare il viso (cpv. 1) né le eccezioni (cpv. 3) si basano su *motivi ideali* come le convinzioni politiche, religiose o ideologiche delle persone che intendono dissimulare il loro volto – con la sola eccezione dei «luoghi di culto». Si vuole così sottolineare l'intento di autorizzare la dissimulazione del viso in luoghi destinati agli incontri di comunità religiose e all'esercizio di pratiche religiose mentre vietarla in altri luoghi accessibili al pubblico. Ciò risulta dalla norma costituzionale approvata dal Popolo e dai Cantoni, e non dalla presunta volontà dei promotori. Non è corretto sostenere che, a causa delle diverse eccezioni, il divieto di dissimulare il viso riguarda soltanto la dissimulazione per motivi religiosi. Il numero di persone con il volto celato in occasione di dimostrazioni e grandi eventi sportivi è nettamente superiore a quello di coloro che dissimulano il viso per motivi religiosi.

5.4.2 Luoghi di culto (art. 2 cpv. 2 lett. a LDDV)

L'articolo 10a capoverso 1 Cost. prevede un'eccezione al divieto di dissimulare il viso per i *luoghi di culto*. Sono considerati luoghi di culto tutti i luoghi destinati alle pratiche religiose o adibiti a tal fine per un determinato periodo (p. es. locazione temporanea di un locale utilizzato anche per altri scopi). L'espressione non vale soltanto per una religione specifica. Sono considerati luoghi di culto: moschee e sale di preghiera musulmane, ma anche chiese, sinagoghe, templi buddisti e cimiteri nonché luoghi di culto di altre comunità religiose. Fanno parte di tale categoria anche i cortili, i giardini, i crematori, le sale da pranzo, le aule didattiche e le sale ricreative collegati ai luoghi di culto. Le comunità religiose definiscono il regolamento interno. Decidono quindi loro se concedere o no l'accesso ai loro locali a persone con il volto velato⁷⁷.

5.4.3 Protezione e ripristino della salute (art. 2 cpv. 2 lett. b LDDV)

La dissimulazione del viso per proteggere e ripristinare la salute propria o di terzi non è punibile. Per combattere le epidemie, l'uso di mascherine per il viso negli spazi

⁷⁶ FF 2019 2519, n. 4.2.3, pag. 2544 seg. 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.) ma anche di altri diritti come la libertà di opinione (art. 16 Cost.) o la libertà di riunione (art. 22 Cost.).

⁷⁷ Per gli stessi motivi che portano ad escludere i luoghi di culto dal divieto di dissimulare il viso per permettere agli interessati di vestirsi secondo le proprie convinzioni religiose nei luoghi di riunione delle comunità religiose, le comunità religiose devono essere libere di decidere se permettere o no alle persone velate di entrare nei loro locali.

pubblici può essere addirittura prescritto. La dissimulazione del viso deve essere idonea a tale scopo. Avvolgere il viso con semplici fazzoletti non è sufficiente, a meno che una situazione di emergenza richieda un'azione improvvisata, ad esempio per arrestare un'emorragia. L'eccezione include certamente le bende mediche e le mascherine igieniche o altre mascherine per proteggere la persona da malattie respiratorie, da allergie, dall'inquinamento atmosferico, dalla fotosensibilità e dall'intolleranza ai raggi UV o per l'apporto di ossigeno. Ne può far parte anche la dissimulazione volontaria per celare in pubblico deturpamenti del viso⁷⁸.

Occorre stabilire se per impedire abusi nei casi citati debba essere richiesto un certificato medico che potrebbe semplificare il compito delle autorità cantonali di perseguimento penale. Tuttavia, vi sono buoni motivi per rinunciare all'esigenza di un certificato:

- il rapporto tra onere e beneficio sarebbe molto sproporzionato. Il mancato rispetto del divieto di dissimulare il viso costituisce una fattispecie contravvenzionale. Verificare l'autenticità e la pertinenza delle informazioni contenute nei certificati è difficile, segnatamente quando sono rilasciati a turisti all'estero;
- in particolare in Asia l'uso di maschere igieniche è ampiamente diffuso per proteggersi dalle infezioni respiratorie nella folla;
- nemmeno in caso di protezione dalle condizioni climatiche (art. 2 cpv. 2 lett. d LDDV; cfr. 5.4.5) è possibile richiedere un certificato;
- gli abusi sono relativamente facili da individuare, almeno quando si usano dissimulazioni per il viso inadatte dal punto di vista igienico.

5.4.4 Garanzia della sicurezza personale (art. 2 cpv. 2 lett. c LDDV)

La dissimulazione del viso per garantire la sicurezza non è punibile. Si tratta in questo caso della sicurezza personale, non della sicurezza pubblica. Rientrano in tale categoria ad esempio le misure di protezione nel traffico, come i caschi prescritti dall'ordinanza sulle norme della circolazione stradale per i conducenti e i passeggeri di motoveicoli e i conducenti di ciclomotori⁷⁹. Sono previste eccezioni anche per le attrezzature di sicurezza utilizzate nello sport e in altre attività del tempo libero (p. es. attrezzature per la scherma, immersioni, caschi nelle corse automobilistiche). Questa disposizione si applica anche ai provvedimenti di sicurezza validi sul posto di lavoro: protezione dalla saldatura, dalla polvere, da attività industriali pericolose, dal contatto con veleni o animali (p. es. nel caso degli apicoltori) nonché in occasione di operazioni nel settore della sicurezza (p. es. maschere antigas, maschere di protezione o maschere legalmente utilizzate dalla polizia, dai militari, dai vigili del fuoco o dai servizi di sicurezza per preservare l'anonimato).

⁷⁸ In questo caso la dissimulazione del viso protegge la salute *psichica* dell'interessato.

⁷⁹ Art. 3b dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC), RS 741.11.

5.4.5 Protezione dalle condizioni climatiche (art. 2 cpv. 2 lett. d LDDV)

Non sono previste sanzioni per la dissimulazione del viso al fine di proteggerlo dalle condizioni climatiche, ad esempio dal freddo durante le attività sportive e di svago in inverno o durante permanenze in alta quota, ma anche dal caldo e da forti piogge, grandine o vento. Una demarcazione netta, per esempio secondo i gradi, non è né realistica né sensata, perché le persone percepiscono la temperatura in modo soggettivo. Gli abusi dovrebbero comunque rimanere contenuti. Per esempio, una persona con il viso coperto non potrà rivendicare la protezione dal freddo se indossa vestiti che sembrano poco adatti a tale scopo.

5.4.6 Usanze locali (art. 2 cpv. 2 lett. e LDDV)

L'articolo 10a capoverso 3 Cost. prevede eccezioni al divieto di dissimulare il viso in caso di «usanze locali». Queste comprendono sicuramente le usanze popolari classiche come il carnevale, i «Chläuse» di San Silvestro in Appenzello Esterno, la «Gansabhauet» a Sursee ecc. Fanno parte di tali usanze anche feste e costumi con connotazioni religiose, come le processioni, ma anche la tradizione di coprirsi il viso in occasione di matrimoni o funerali⁸⁰. Un'usanza può essere diffusa in ampie parti del Paese o soltanto in una regione o in una località.

Il termine «locale» non va inteso in senso puramente statico. L'eccezione comprende anche le usanze che provengono dall'estero e che si sono consolidate e diffuse in Svizzera per un lungo periodo. La festa di halloween, ad esempio, è un'usanza per la quale la dissimulazione del viso deve essere ammissibile.

5.4.7 Spettacoli artistici e d'intrattenimento (art. 2 cpv. 2 lett. f LDDV)

Gli spettacoli artistici e d'intrattenimento che prevedono la dissimulazione del viso non rientrano agevolmente nella nozione di «usanze locali». Tali esibizioni avvengono spesso in «luoghi pubblici o privati aperti alla collettività a pagamento o gratuitamente» (art. 2 cpv. 1 LDDV). Questo vale per l'arte di strada, gli spettacoli con personaggi travestiti del mondo delle fiabe, dei fumetti e del cinema, nonché per eventi come la street parade, eventi cosplay, ma anche per addii al celibato e feste di compleanno per bambini. Alla stregua delle usanze locali, si tratta di attività comuni in Svizzera che non pongono problemi significativi né in termini di convivenza in una società democratica (n. 1.3.1) né di protezione dell'ordine pubblico (n. 1.3.2)⁸¹. Da

⁸⁰ Vi sono tradizioni in cui la sposa indossa un velo chiaro il giorno del suo matrimonio, altre in cui le persone in lutto indossano un velo nero al funerale. L'eccezione deve essere applicata anche se il velo viene indossato durante il tragitto per partecipare a tale evento.

⁸¹ Il comportamento invadente o aggressivo di singole persone travestite nei centri cittadini può essere gestito dalle autorità locali nell'ambito delle loro competenze di protezione dell'ordine pubblico.

questo punto di vista, c'è una somiglianza di contenuto con le usanze. Anche gli spettacoli artistici e d'intrattenimento che si ripetono con regolarità in certe strade o piazze possono diventare tradizioni locali.

L'articolo 10a capoverso 3 Cost. elenca in modo esaustivo i motivi di eccezione. Ma già il «comitato di Egerkingen», promotore dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», aveva sostenuto nel periodo precedente la votazione che tali attività non devono essere vietate⁸². Le disposizioni della Costituzione sono tutte di pari livello gerarchico e devono essere interpretate tenendo conto dell'uniformità e dell'assenza di contraddizioni della Costituzione (*interpretazione armonizzante della Costituzione* cfr. 5.4.1). Gli spettacoli artistici e d'intrattenimento rientrano nell'ambito della protezione di diversi diritti fondamentali garantiti dai patti internazionali sui diritti dell'uomo e dalla Costituzione, come la libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.), la libertà artistica (art. 21 Cost.) e la libertà di riunione (art. 22 Cost.). Gli spettacoli artistici e d'intrattenimento non vanificano gli scopi protettivi del divieto di dissimulare il viso⁸³. Sono ampiamente accettati e sono perfino considerati un'importante forma di espressione della convivenza in una società democratica. Durante la consultazione, l'eccezione al divieto di dissimulare il viso per questi spettacoli non è stata contestata⁸⁴.

5.4.8 Scopi pubblicitari (art. 2 cpv. 2 lett. g LDDV)

Anche le dissimulazioni del viso a scopi pubblicitari sono oggetto di un'eccezione al divieto. Le persone travestite da coniglietto di cioccolato per un'azienda, da marmotte, mucche o stambecchi per promuovere una regione di vacanza, da palloni o da foche per un evento di calcio o di nuoto oppure da personaggi fiabeschi per fare pubblicità a un parco di divertimenti sono tuttora autorizzate a farlo. Lo stesso vale per le persone che fanno pubblicità politica, ad esempio travestendosi da emblemi di partito alle riunioni o agli stand⁸⁵.

Come per le situazioni menzionate al numero 5.4.7, il comitato dell'iniziativa popolare «Sì, al divieto della dissimulazione del viso» ha dichiarato prima della votazione

⁸² Il comitato d'iniziativa aveva dichiarato che gli artisti di strada travestiti e gli operatori culturali non hanno nulla di cui preoccuparsi, poiché non costituiscono alcuna minaccia per la sicurezza e le loro attività non vengono associate a un messaggio antidemocratico. Cfr. comitato di Egerkingen, argomenti a favore dell'iniziativa popolare «Sì, al divieto di dissimulare il viso», <https://verhuellungsverbot.ch> > portfolio > klar-definierte-ausnahmen (disponibile in tedesco).

⁸³ L'art. 9a della Costituzione cantonale ticinese (Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RL **131.229**), entrato in vigore il 1° luglio 2016 relativo al divieto di dissimulare il volto prevede tra l'altro eccezioni in occasione di «feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative...». Cfr. articolo 4 della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss), RL **550.200**.

⁸⁴ N. 2.2.2.6 del rapporto sui risultati della consultazione consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

⁸⁵ È ovviamente vietata la dissimulazione del viso, se la pubblicità verte sulla stessa.

che il divieto non riguarda le mascotte pubblicitarie⁸⁶. Tuttavia, il testo dell'iniziativa non conteneva una tale eccezione, che manca nell'articolo 10a cpv. 3 Cost. È comunque chiaro che neanche queste attività mettono in questione gli scopi protettivi del divieto di dissimulare il proprio viso (n. 1.3.1 e 1.3.2). Durante la consultazione soltanto una singola persona si è opposta per considerazioni di principio a un'eccezione per queste attività⁸⁷.

La pubblicità e l'intrattenimento non sono nettamente separati: ad esempio nelle zone escursionistiche e sciistiche delle regioni di vacanza, dove gli enti turistici si servono di personaggi travestiti per sottolineare l'interesse del luogo per i bambini e le famiglie. Anche in tale contesto si procede a un'interpretazione armonizzante della Costituzione. L'articolo 10a capoverso 3 Cost. va messo in sintonia con il diritto fondamentale della libertà economica di cui all'articolo 27 Cost. e, nel caso della pubblicità politica, con il diritto fondamentale della libertà d'opinione e d'informazione sancito nell'articolo 16 Cost. evitando nella misura del possibile eventuali contraddizioni.

Il fatto di includere l'intero ordinamento costituzionale nella definizione delle eccezioni al divieto di dissimulare il proprio viso è stato oggetto anche di una sentenza del Tribunale federale relativa al divieto cantonale di dissimulare il viso in vigore nel Cantone Ticino dal 1° luglio 2016⁸⁸. Secondo l'Alta Corte, le persone travestite da mascotte per pubblicizzare attività commerciali o eventi sportivi non pregiudicherebbero la «libera interazione sociale». Le attività descritte non costituiscono neppure un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. Per tali motivi il Cantone Ticino deve prevedere precise eccezioni per queste attività pubblicitarie nella legge d'applicazione della disposizione costituzionale⁸⁹.

5.4.9 Esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione nei luoghi pubblici (art. 2 cpv. 3 LDDV)

Se non vengono compromessi la sicurezza e l'ordine pubblici, l'autorità competente può autorizzare la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici se è necessaria per la propria protezione nell'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione (lett. a) o rappresenta una forma di espressione visiva di un'opinione (lett. b). Si tratta principalmente di trovare un equilibrio. Da una parte vi è un interesse pubblico a sventare e perseguire reati commessi in modo anonimo. Dall'altra vi è il diritto individuale di poter esercitare i diritti fondamentali delle libertà di espressione e di riunione negli spazi pubblici senza restrizioni sproporzionate.

⁸⁶ Le persone vestite da mascotte a scopo pubblicitario non costituiscono un rischio per la sicurezza e non mettono in questione la democrazia, cfr. comitato di Egerkingen, argomenti a favore dell'iniziativa popolare «Sì, al divieto di dissimulare il viso», [> portfolio > klar-definierte-ausnahmen](https://verhuellungsverbot.ch) (disponibile in tedesco).

⁸⁷ N. 2.2.2.7 del rapporto sui risultati della consultazione consultabile all'indirizzo [> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP](http://www.bundesrecht.admin.ch).

⁸⁸ DTF 144 I 281 del 20 settembre 2018.

⁸⁹ DTF 144 I 281 consid. 7.3 e 7.4 pag. 304 seg.

5.4.9.1 **Divieto di dissimulare il viso: estensione a tutta la Svizzera**

Uno degli scopi del divieto evidenziato anche dagli autori dell'iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso» già prima della votazione⁹⁰, è la protezione dell'ordine pubblico. Per questo motivo, l'articolo 10a Cost. intende impedire che le persone celino il proprio viso per poter commettere reati in modo anonimo (cfr. n. 1.3.2). Le persone a volto coperto si presentano, spesso in gruppo, soprattutto in occasione di grandi eventi (manifestanti violenti, tifoserie violente agli eventi sportivi). Attualmente quindici Cantoni prevedono specifici divieti di dissimulare il viso in occasione di manifestazioni e/o di eventi sportivi⁹¹.

5.4.9.2 **Giurisprudenza sui divieti cantonali di coprirsi il viso**

La giurisprudenza riconosce l'interesse pubblico a vietare la dissimulazione del viso per prevenire o almeno ostacolare i disordini durante le grandi manifestazioni su suolo pubblico e la commissione di reati nell'anonimato, il che complicherebbe o vanificherebbe le attività investigative della polizia⁹². Nelle decisioni riguardanti i divieti cantonali di coprirsi il viso, il Tribunale federale ha confermato la legalità di tali divieti e delle restrizioni dei diritti fondamentali che ne risultano per la libertà d'opinione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 22 Cost.), la libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) ed eventualmente anche per la protezione della sfera privata, se:

- sussiste una base legale sufficientemente concreta;
- l'ingerenza nei diritti fondamentali summenzionati è proporzionata, vale a dire se l'interesse pubblico al divieto di coprirsi il viso è più importante dell'interesse individuale di indossare una maschera o di rendere irriconoscibile il viso.

Le manifestazioni basate sui diritti fondamentali della libertà di opinione e di riunione occupano un posto importante nella società democratica⁹³. I manifestanti possono scegliere diversi mezzi per attirare l'attenzione su una questione specifica. Anche maschere speciali possono servire a questo scopo, ad esempio le maschere antigas per

⁹⁰ P. es. le spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 10 segg., argomenti del comitato d'iniziativa, pag. 14.

⁹¹ Si tratta dei Cantoni seguenti: AG, AR, BE, BS, FR, GE, JU, LU, NE, SH, SO, TG, VD, ZG, ZH. Nei Cantoni TI e SG vige un divieto generale di dissimulare il viso. Cfr. anche le spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Si al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 11.

⁹² Cfr. DTF 117 I 472 consid. 3 segg., pag. 485 seg. In questa storica sentenza del 14 novembre 1991 il Tribunale federale aveva dovuto riesaminare, nel contesto di una revisione astratta delle norme, la legalità del divieto di portare una maschera, integrato nella legge cantonale di Basilea Città sulle contravvenzioni. Cfr. anche DTF 144 I 281 consid. 5.4.1–5.4.3 pag. 296 segg.

⁹³ Secondo il Tribunale federale rientrano nella libertà di riunione i tipi più diversi di raduni di persone con una determinata organizzazione e uno scopo di reciproca formazione o di espressione dell'opinione; DTF 132 I 256 consid. 3 pag. 258.

rivendicare il diritto all'aria pulita, maschere con la testa di mucca per incoraggiare un allevamento rispettoso degli animali o maschere personalizzate per manifestare contro politici noti⁹⁴. In tale contesto le maschere costituiscono di per sé forme di espressione di un'opinione, specifiche e visive, che rientrano nell'ambito della protezione della libertà d'opinione e d'informazione di cui all'articolo 16 Cost.

I manifestanti possono avere un interesse legittimo a non mostrare il proprio viso in pubblico, anche per ragioni legate alla protezione della personalità, perché temono discriminazioni o gravi svantaggi personali se si dichiarano simpatizzanti di una certa causa⁹⁵.

Per tener conto di questi casi, il Tribunale federale ha richiesto che i disciplinamenti cantonali sui divieti di dissimulare il viso prevedano eccezioni⁹⁶ al fine di applicare il principio della proporzionalità. L'interesse legittimo della popolazione a mantenere l'ordine pubblico deve essere attuato in modo da evitare ingerenze sproporzionate nei diritti fondamentali dei manifestanti. Nel caso del Cantone Ticino, il Tribunale federale ha esaminato mediante un controllo astratto della norma la legalità della legislazione d'applicazione del divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 9a della Costituzione cantonale. Ha stabilito che, in considerazione dei diritti fondamentali delle libertà d'opinione e di riunione, il legislatore cantonale doveva prevedere esplicitamente delle eccezioni al divieto di coprirsi il volto durante le manifestazioni⁹⁷. Di conseguenza, il Cantone ha completato il suo elenco legale di eccezioni con l'esenzione dal divieto per le dissimulazioni del viso riconducibili a motivi di carattere politico⁹⁸.

5.4.9.3 Valutazione dal punto di vista della CEDU e del Patto II dell'ONU

Il divieto di dissimulare il viso in occasione di manifestazioni rientra nel campo di applicazione dell'articolo 10 CEDU (libertà di espressione) e anche in quello dell'articolo 11 CEDU (libertà di riunione ed associazione). Non sono note decisioni specifiche su tale divieto da parte della Corte EDU. Tuttavia, l'articolo 10 della Convenzione protegge anche la *forma* in cui viene espressa un'opinione. Il diritto alla libertà di espressione include quindi il diritto di esprimere idee mediante un certo tipo di abbigliamento o comportamento⁹⁹. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'articolo 10 paragrafo 2 CEDU lascia poco margine per limitare il diritto alla libera

⁹⁴ DTF 117 I 472 consid. 3c pag. 478 seg.

⁹⁵ DTF 117 I 472 consid. 3g bb pag. 486 cita come esempio una manifestazione per i diritti degli omosessuali, ma anche manifestazioni contro gravi violazioni dei diritti umani in altri Paesi, in cui le persone si coprono il volto per non mettere in pericolo i loro familiari.

⁹⁶ Secondo il Tribunale federale, il divieto di dissimulare il viso di Basilea è ammissibile perché le eccezioni sono disciplinate in modo tale da garantire che nella prassi il divieto possa essere applicato in modo sensato e tenendo conto delle circostanze del singolo caso, DTF 117 I 472 consid. 3h pag. 487.

⁹⁷ DTF 144 I 281 consid. 5.4.4 e 5.4.5 pag. 298 seg.

⁹⁸ Art. 4 della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss), RL 550.200.

⁹⁹ *Gough contro il Regno Unito* del 28 ottobre 2014, n. 49327/11, § 149, con indicazioni.

espressione di un'opinione nell'ambito delle dichiarazioni e dei dibattiti politici, poiché la garanzia in questo ambito riveste particolare importanza¹⁰⁰. Nel caso di un'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione, la Corte esamina se tale ingerenza sia proporzionata alla luce di tutte le circostanze del caso specifico e se i motivi fatti valere dal governo per giustificarla appaiono fondati e sufficienti¹⁰¹. La libertà di riunione garantita dall'articolo 11 CEDU protegge anche il diritto di stabilire il momento, il luogo e le modalità della riunione. Nell'esaminare la proporzionalità di un'ingerenza in questa libertà, vanno ponderati i motivi ammissibili per una restrizione ai sensi dell'articolo 11 paragrafo 2 CEDU rispetto all'importanza fondamentale della libertà di esprimere un'opinione mediante parole, azioni o silenzi¹⁰². Secondo la giurisprudenza di lunga data della Corte EDU, il fatto che una riunione sia illegale non giustifica necessariamente un'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione. Soprattutto in assenza di violenza, è importante che le autorità dimostrino una certa tolleranza nei confronti delle manifestazioni pacifiche, affinché la libertà di riunione non sia svuotata della sua sostanza¹⁰³.

Un'ingerenza nei diritti fondamentali è ammissibile se poggia su una base legale, persegue uno degli interessi pubblici elencati in modo esaustivo negli articoli 10 e 11 CEDU e se è proporzionata. Gli interessi pubblici consistono, in particolare, nella protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici e nella tutela dei diritti altrui. In caso di ricorso dinanzi alla Corte EDU, l'esame della proporzionalità dipende dalle circostanze concrete del singolo caso: nella situazione in questione, la restrizione dei diritti fondamentali dei manifestanti, derivante dal divieto di dissimulare il viso, è ragionevole? La Corte EDU ha effettuato ponderazioni diverse in altri casi riguardanti gli articoli 10 e 11 CEDU. Ciò permette di presumere che un divieto *assoluto* di dissimulare il viso privo di eccezioni non supererebbe l'esame della Corte EDU.

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite applica un approccio ancora più severo per quanto riguarda il rispetto del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁰⁴ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II). Il diritto di manifestare è contemplato dagli articoli 19 paragrafo 2 (diritto alla libertà di espressione) e 21 (diritto di riunione pacifica) del Patto ONU II. Sono possibili restrizioni anche per salvaguardare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico (art. 19 par. 3 lett. b e art. 22 par. 2 Patto ONU II). Nel 2020, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato che le dissimulazioni del viso potrebbero essere un mezzo per esprimere opinioni in occasione

¹⁰⁰ *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası contro la Turchia* del 25 settembre 2012, n. 20641/05, § 69 seg.

¹⁰¹ *Perinçek contro la Svizzera* del 15 ottobre 2015, n. 27510/08, § 196.

¹⁰² *Kudrevičius e altri contro la Lituania* del 15 ottobre 2015, n. 37553/05, § 144.

¹⁰³ *Kudrevičius*, op. cit. § 150.

¹⁰⁴ RS **0.103.2**

di manifestazioni pacifiche o servire per proteggersi da rappresaglie. Dalla dissimulazione del viso non va *automaticamente* dedotto che le intenzioni dei manifestanti siano violente¹⁰⁵.

5.4.9.4 Situazione dopo l'integrazione dell'articolo 10a nella Costituzione federale

Con l'approvazione dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» e l'integrazione della nuova normativa nell'articolo 10a Cost., il Popolo e i Cantoni hanno deciso di introdurre il divieto in tutta la Svizzera¹⁰⁶. L'articolo 10a capoverso 3 Cost. non prevede un'eccezione specifica per le manifestazioni o le riunioni. La protezione dell'ordine pubblico, soprattutto in relazione alla violenza anonima in occasione di raduni o eventi sportivi, è stata ampiamente discussa nel periodo precedente la votazione. La decisione dei votanti del 7 marzo 2021 va quindi interpretata anche come conferma di un divieto uniforme ed efficace sul piano nazionale di cui va tenuto conto nell'ambito di un'interpretazione armonizzante della Costituzione.

5.4.9.5 Valutazione nella consultazione e adeguamento della disposizione sulle eccezioni

La disposizione sull'eccezione relativa agli interventi individuali e alle riunioni negli spazi pubblici, inviata in consultazione dal nostro Consiglio (art. 332a cpv. 2 lett. g AP-CP), ha suscitato numerose reazioni. Il 40 per cento dei partecipanti (22 su 55) si è espresso in modo fondamentalmente critico chiedendone l'eliminazione o l'inasprimento oppure avanzando forti timori riguardo alla sua attuabilità pratica. Quattro partecipanti vogliono che sia mantenuta la disposizione così come figura nel progetto inviato in consultazione, altri due chiedono eccezioni più ampie¹⁰⁷.

Il nostro Consiglio accoglie la critica riguardo alla praticabilità dell'eccezione. Alla luce della consultazione e di altre riflessioni introduce un obbligo di autorizzazione.

¹⁰⁵ Comitato ONU sui diritti dell'uomo, Osservazione generale n. 37 del 17 settembre 2020, n. 60: «Le port de tenues dissimulant le visage ou de déguisements, comme des capuches ou des masques, par les personnes participant à une réunion, ou le recours à d'autres méthodes pour participer anonymement à une réunion peuvent faire partie des moyens d'expression d'une réunion pacifique ou être le moyen pour les participants d'éviter des représailles ou de protéger leur vie privée, notamment face aux nouvelles technologies de surveillance. ... Le port de déguisements ne devrait pas, en lui-même, être considéré comme étant le signe d'une intention violente » (portare determinate tenute che dissimulano il viso o travestimenti, come cappucci o maschere, durante una riunione o ricorrere ad altri metodi per partecipare in modo anonimo a una riunione, può essere un mezzo di espressione in una riunione pacifica o un mezzo per evitare rappresaglie o per proteggere la vita privata, segnatamente riguardo alle nuove tecnologie di sorveglianza ... portare un travestimento non indica di per sé un'intenzione violenta).

¹⁰⁶ Hanno anche dato la loro approvazione otto Cantoni sui nove che non disponevano ancora di un divieto di dissimulare il viso: AI, BL, GL, NW, OW, SZ, VS e in modo meno netto ZG. Nel Cantone dei Grigioni il no ha vinto di misura.

¹⁰⁷ Hanno una posizione critica 14 Cantoni su 26, tre partiti su cinque e cinque organizzazioni tra le quali l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri.

L'autorità competente può concedere un'autorizzazione se la dissimulazione del viso è necessaria per proteggersi nell'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione o se rappresenta una forma di espressione visiva di un'opinione.

Rimane immutata la condizione secondo cui le persone che dissimulano il viso in virtù della presente disposizione non devono compromettere la sicurezza o l'ordine pubblici.

5.4.9.6 Commento all'articolo 2 capoverso 3 lettere a e b LDDV

L'introduzione del nuovo articolo 10a nella Costituzione federale ha palesato l'interesse a un divieto su scala nazionale di dissimulare il viso in occasione di manifestazioni e apparizioni in luoghi pubblici. L'articolo 2 capoverso 3 LDDV intende garantire che esso non limiti in modo sproporzionato l'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione. La disposizione sull'eccezione si applica alle seguenti condizioni:

- l'autorità competente autorizza la dissimulazione del viso;
- l'autorizzazione viene concessa perché la dissimulazione del viso è necessaria per la propria protezione nell'esercizio dei diritti fondamentali della libertà di opinione o di riunione o perché rappresenta una forma di espressione visiva di un'opinione;
- le persone che dissimulano il loro viso non compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici.

Le eccezioni comprendono la presenza in luoghi pubblici di una o più persone, il che include azioni di singoli o di più persone, come le proteste individuali, gli stand, le manifestazioni in un luogo specifico o i cortei.

Le autorità competenti devono poter autorizzare la dissimulazione del viso dei partecipanti se è necessario per la loro protezione nell'esercizio dei diritti fondamentali delle libertà di opinione e di riunione in luoghi pubblici (lett. a). Si tratta di dimostranti che vogliono restare anonimi per proteggere sé stessi o la loro famiglia dal perseguimento, da gravi discriminazioni, ad esempio nelle manifestazioni contro regimi autoritari che commettono gravi violazioni dei diritti dell'uomo o dal rischio di perdere il lavoro se è resa nota una posizione politica o ideologica che contraddice fondamentalmente i valori difesi da un'organizzazione o da un'azienda. Anche gli alcolisti anonimi o gli ex detenuti che gestiscono uno stand in uno spazio pubblico devono coprirsi il viso per poter esercitare i loro diritti fondamentali in modo ragionevole.

L'autorizzazione deve poter essere concessa anche se la dissimulazione del viso è una forma di espressione visiva di un'opinione (lett. b). Questi casi non mettono in questione gli obiettivi del divieto di dissimulare il viso, in particolare la protezione della convivenza in una società democratica e la protezione dell'ordine pubblico (n. 1.3.1 e 1.3.2). Le maschere, che hanno lo scopo di attirare visivamente l'attenzione su una certa questione, possono addirittura essere l'espressione di un particolare impegno sociale se il comportamento di chi le indossa rimane pacifico. La giurisprudenza del

Tribunale federale sui divieti cantonali di coprirsi il viso (cfr. n. 5.4.9.2), la giurisprudenza di Paesi come l'Austria, che ha una regolamentazione analoga al divieto svizzero di dissimulare il viso (cfr. n. 3.3), come pure la rigorosa prassi della Corte EDU in materia di libertà di espressione e di libertà di riunione (cfr. n. 5.4.9.3) dimostrano che le sanzioni statali in questi casi sono considerate violazioni sproporzionate dei diritti fondamentali.

A differenza del progetto posto in consultazione, l'articolo 2 capoverso 3 LDDV prevede un obbligo di autorizzazione in due casi di eccezione nei quali la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici deve continuare a essere possibile per esercitare le libertà di opinione e di riunione. L'obbligo di autorizzazione limita la possibilità di presentarsi o di riunirsi spontaneamente in luoghi pubblici a viso coperto.

Quest'obbligo è stato proposto da diversi partecipanti alla consultazione per facilitare all'autorità esecutiva l'attuazione delle eccezioni. Di fatto per le autorità d'esecuzione è difficile constatare ad esempio nel corso di una manifestazione se sussiste uno dei due motivi di eccezione di cui all'articolo 2 capoverso 3 LDDV che rendono ammissibile la dissimulazione del viso. Un obbligo di autorizzazione permette alle autorità di meglio chiarire insieme agli interessati, prima delle manifestazioni, se sussiste un caso di eccezione. La procedura di autorizzazione può essere impostata in modo semplice e informale. Sarebbero possibili anche decisioni generali che le autorità competenti potrebbero concedere perfino sul posto. L'introduzione di una procedura di autorizzazione causa maggiori oneri prima di una manifestazione, ma crea anche maggiore chiarezza per le autorità che devono imporre il divieto di dissimulare il viso sul posto e potrebbe anche avere come conseguenza una riduzione dell'onere legato alle sanzioni. Stabilire le modalità dell'obbligo di autorizzazione spetta ai Cantoni.

L'articolo 2 capoverso 3 LDDV protegge fin dall'inizio solo le attività che non compromettono l'ordine e la sicurezza pubblici. Infatti non è accordata nessuna protezione alle persone o ai gruppi di persone che esprimono attraverso il loro comportamento o annunci preventivi l'intenzione di violare la legge con la protezione dell'anonimato. Chi lede l'ordinamento giuridico o esegue preparativi a tal fine, non può invocare eccezioni. In questi casi la dissimulazione del viso rimane punibile e le autorità competenti possono infliggere multe anche se è stata precedentemente concessa un'autorizzazione di dissimulare il viso.

5.5 Punibilità e competenza per il perseguimento penale (art. 3 LDDV)

Poiché il divieto di dissimulare il viso è attuato in una legge a sé stante, devono essere stabilite apposite sanzioni. Il progetto posto in consultazione, che prevedeva un'attuazione nell'ambito del Codice penale, riprendeva l'importo massimo di 10 000 franchi per la multa valido per le fattispecie contravvenzionali nel CP (art. 103 CP in combinato disposto con art. 106 cpv. 1 CP). Alcuni partecipanti alla consultazione si sono espressi a favore di una netta riduzione delle pene, in considerazione del principio della proporzionalità e della lieve gravità di un'infrazione del divieto di dissimulare il

viso¹⁰⁸. Nella decisione della Corte EDU in merito alla conformità giuridica dei divieti di dissimulare il viso applicati in Francia e in Belgio, la lieve entità delle sanzioni comminate è stata determinante¹⁰⁹.

L'articolo 3 capoverso 1 LDDV stabilisce a 1000 franchi l'importo massimo della multa in caso di infrazione del divieto di dissimulare il viso. L'importo della multa viene stabilito nei singoli casi dai tribunali cantonali. A tal fine va osservato il principio della proporzionalità. L'articolo 3 capoverso 2 LDDV stabilisce che il perseguimento penale spetta ai Cantoni.

5.6 Introduzione della procedura della multa disciplinare (modifica dell'art. 1 cpv. 1 lett. a n. 18 della legge sulle multe disciplinari, art. 4 LDDV)

L'articolo 4 LDDV stabilisce la base legale per l'introduzione della procedura della multa disciplinare; nel progetto basato sul Codice penale posto in consultazione, il nostro Consiglio aveva rinunciato a detta procedura a causa delle gravi riserve riguardanti lo Stato di diritto che suscitava l'estensione di questa procedura semplificata ai reati del CP. Vi era infatti il rischio di spalancare le porte alla sua introduzione anche per altri reati come ad esempio le vie di fatto, i danneggiamenti o le molestie sessuali. Il nostro Consiglio aveva già allora ritenuto fondamentale poter punire facilmente reati bagatella come l'infrazione del divieto di dissimulare il viso¹¹⁰.

Durante la consultazione alcuni partecipanti hanno proposto di introdurre la procedura della multa disciplinare perché permette procedimenti semplici e rapidi e riduce l'onere d'attuazione per i Cantoni¹¹¹. Tale procedura semplificata può essere introdotta in modo ottimale nell'ambito della legge a sé stante ora prevista.

La procedura della multa disciplinare consente di regolamentare in modo efficiente le sanzioni relative a contravvenzioni di lieve entità. Così facendo l'autorità di perseguimento penale dà la possibilità alle persone coinvolte di riconoscere l'infrazione commessa e pagare la relativa multa, rinunciando ad approfondire il caso. Poiché questa modalità non genera ulteriori oneri per le autorità, la procedura è gratuita per gli interessati.

L'articolo 4 LDDV completa l'elenco dell'articolo 1 capoverso 1 lettera a LMD con il numero 18 che permette di punire con una multa disciplinare le infrazioni contro il divieto di dissimulare il viso. Oltre alla LMD occorre modificare anche la relativa

¹⁰⁸ N. 2.2.3 del rapporto sui risultati della consultazione consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

¹⁰⁹ *Sentenza S.A.S. contro Francia* del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11; *sentenza Belcemi e Oussar contro Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, cfr. anche n. 3.1 e 3.2.

¹¹⁰ Rapporto esplicativo del 20 ottobre 2021 per l'apertura della procedura di consultazione, consultabile all'indirizzo www.bj.admin.ch > Ufficio federale di giustizia > Società > Progetti di legislazione in corso > Divieto di dissimulare il proprio viso. Cfr. n. 1.2.2.1.

¹¹¹ N. 2.2.4 del rapporto sui risultati della consultazione consultabile all'indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

ordinanza del 16 gennaio 2019¹¹² sulle multe disciplinari (OMD) inserendo la menzione dell'articolo 1 LDDV nell'allegato 2, elenco delle multe 2. Nella OMD si intende stabilire una multa di 200 franchi in caso di disbrigo secondo la procedura della multa disciplinare. Il nostro Consiglio provvederà alla modifica della OMD nel momento dell'entrata in vigore della LDDV.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

La LDDV non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Non sono necessarie nuove assunzioni.

6.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni. Ne potrebbe quindi risultare un maggiore fabbisogno di fondi e di personale. Tuttavia, c'è da aspettarsi un numero esiguo di casi rilevanti. Rispetto alla soluzione prospettata nel progetto posto in consultazione, l'introduzione della procedura della multa disciplinare permetterà di contenere il maggior fabbisogno.

La LDDV prevede un disciplinamento completo della punibilità della dissimulazione del viso nei luoghi pubblici o privati aperti alla collettività a pagamento o gratuitamente. Se i regolamenti cantonali sono in conflitto con quelli federali, il diritto federale prevale in virtù della sua forza derogatoria. Tale è segnatamente il caso delle normative cantonali sul divieto di dissimulazione del viso.

6.3 Ripercussioni sull'economia

L'attuazione del divieto di dissimulare il viso potrebbe avere alcune ripercussioni economiche nelle regioni turistiche. Le esperienze nel Cantone Ticino in cui un divieto cantonale è in vigore dal 1° luglio 2016 mostrano tuttavia che i turisti provenienti da Stati che praticano la dissimulazione del viso si adeguano alle nuove regole. Un'applicazione rigorosa del divieto di dissimulare il viso alle manifestazioni potrebbe comportare vantaggi economici per le attività commerciali nei centri cittadini, se dissuade dal commettere reati chi lo farebbe sapendo di essere protetto dalla dissimulazione del viso.

¹¹² RS 314.11

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La normativa attua l'articolo 10a Cost. Si basa sulla competenza della Confederazione di emanare leggi nel campo del diritto penale (art. 123 cpv. 1 Cost., cfr. n. 4.2). L'articolo 1 LDDV riguarda diversi diritti fondamentali, segnatamente la libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.), il diritto al rispetto della vita privata (art. 13 cpv. 1 Cost.), la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), la libertà d'opinione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 22 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.). Questi diritti fondamentali possono essere limitati nel quadro delle disposizioni dell'articolo 36 Cost. A tal fine occorre una base legale; la restrizione deve inoltre essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione dei diritti fondamentali di terzi, essere proporzionata e tutelare l'essenza dei diritti fondamentali. Nell'attuazione dell'articolo 10a Cost., le disposizioni sulle eccezioni dell'articolo 2 capoversi 2 e 3 LDDV garantiscono un'adeguata tutela degli interessi individuali preponderanti.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La normativa tange le garanzie della CEDU e del Patto ONU II, in particolare la libertà di religione (art. 9 CEDU e 18 Patto ONU II), la libertà di espressione (art. 10 CEDU e 19 Patto ONU II) e la libertà di riunione (art. 11 CEDU e 21 Patto ONU II) ma anche il diritto al rispetto della vita privata (art. 8 CEDU e 17 Patto ONU II). Sia la CEDU che il Patto ONU II permettono di limitare queste libertà. In particolare, sono possibili le restrizioni fondate su una base legale e necessarie in una società democratica per il mantenimento della sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine pubblico, della salute e della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Nell'attuazione dell'articolo 10a Cost., le eccezioni alla punibilità della dissimulazione del viso menzionate nell'articolo 2 capoversi 2 e 3 LDDV permettono di proteggere in modo adeguato interessi individuali preponderanti. Il nostro Consiglio ritiene che il disciplinamento previsto sia compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Il disegno prevede disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, conformemente agli articoli 164 capoverso 1 Cost. e 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹¹³ sul Parlamento, vanno emanate sotto forma di legge federale. In quanto tale, la legge è sottoposta a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

¹¹³ RS 171.10