



Berna, 20 ottobre 2021

Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.): modifica del Codice penale

Rapporto esplicativo per l'apertura della procedura di consultazione



Indice

1	Situazione iniziale.....	4
1.1	Necessità di intervento e obiettivi	4
1.1.1	Accettazione dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso».....	4
1.1.2	Tenore delle disposizioni introdotte nella Costituzione federale	4
1.2	Attuazione da parte della Confederazione	4
1.2.1	Disciplinamento nel diritto federale	4
1.2.2	Attuazione del divieto nell'ambito delle competenze federali esistenti	5
1.2.2.1	CP	5
1.2.2.2	LMSI.....	6
1.2.3	Attuazione nel CP.....	6
1.3	Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale	7
2	Diritto comparato.....	7
2.1	Francia	7
2.2	Belgio	8
2.3	Austria.....	8
2.4	Danimarca.....	8
3	Punti essenziali del progetto	9
3.1	Obiettivi del divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 10a della Costituzione	9
3.1.1	Incontrarsi a viso scoperto.....	9
3.1.2	Divieto di dissimulare il viso.....	10
4	Campo di applicazione del divieto di dissimulare il viso.....	10
5	Commento ai singoli articoli	12
5.1	Accessibilità alla collettività (art. 332a cpv. 1 AP-CP)	12
5.1.1	Esclusi dal divieto: gli spazi privati.....	12
5.1.2	Veicoli e trasporti.....	13
5.1.2.1	Trasporti pubblici	13
5.1.2.2	Mezzi di trasporto privati per uso generale	13
5.1.2.3	Aviazione civile e navigazione marittima.....	13
5.1.2.4	Veicoli a uso privato	14
5.1.2.5	Mobilità lenta e attività ricreative.....	14
5.1.3	Esclusi dal divieto: spazi virtuali e media	15
5.2	Eccezioni al divieto di dissimulare il viso (art. 332a cpv. 2 CP)	15
5.2.1	Principi di interpretazione	15
5.2.2	Luoghi di culto (art. 332a cpv. 2 lett. a AP-CP).....	16
5.2.4	Garantire la sicurezza (art. 332a cpv. 2 lett. c AP-CP).....	17
5.2.5	Protezione dalle condizioni climatiche (art. 332a cpv. 2 lett. d AP-CP)	17
5.2.6	Cura delle usanze locali e spettacoli artistici e di intrattenimento (art. 332a cpv. 2 lett. e AP-CP).....	17
5.2.6.1	Usanze locali	17
5.2.6.2	Spettacoli artistici e di intrattenimento	17

5.2.7	Interventi a scopo pubblicitario (art. 332a cpv. 2 lett. f AP-CP)	18
5.2.8	Partecipazioni individuali e riunioni negli spazi pubblici (art. 332a cpv. 2 lett. g AP-CP)	19
5.2.8.1	Divieto di dissimulare il viso: estensione a livello nazionale	19
5.2.8.2	Giurisprudenza sui divieti cantonali di coprirsi il viso	19
5.2.8.3	Valutazione dal punto di vista della CEDU e del Patto II dell'ONU	20
5.2.8.4	Situazione dopo l'integrazione dell'articolo 10a nella Costituzione federale	21
5.2.8.5	Garantire l'esercizio dei diritti fondamentali nel caso di interventi individuali e riunioni in spazi pubblici	22
6	Ripercussioni	22
6.1	Per la Confederazione	22
6.2	Per i Cantoni e i Comuni	23
7	Aspetti giuridici	23
7.1	Costituzionalità	23
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	23
7.3	Forma dell'atto	23
1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di intervento e obiettivi	4
1.1.1	Accettazione dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso»	4
1.1.2	Tenore delle disposizioni introdotte nella Costituzione federale	4
1.2	Attuazione da parte della Confederazione	5
1.2.1	Disciplinamento nel diritto federale	5
1.2.2	Attuazione del divieto nell'ambito delle competenze federali esistenti	6
1.2.2.1	CP	6
1.2.2.2	LMSI	6
1.2.3	Attuazione nel CP	7
1.3	Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale	8
2	Diritto comparato	8
2.1	Francia	8
2.2	Belgio	8
2.3	Austria	9
2.4	Danimarca	9
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	Obiettivi del divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 10a della Costituzione	10
3.1.1	Incontrarsi a viso scoperto	10
3.1.2	Divieto di dissimulare il viso	11
4	Campo di applicazione del divieto di dissimulare il viso	11
5	Commento ai singoli articoli	13
5.1	Accessibilità alla collettività (art. 332a cpv. 1 AP-CP)	13
5.1.1	Esclusi dal divieto: gli spazi privati	13
5.1.2	Veicoli e trasporti	14

5.1.2.1	Trasporti pubblici	14
5.1.2.2	Mezzi di trasporto privati per uso generale	14
5.1.2.3	Aviazione civile e navigazione marittima.....	14
5.1.2.4	Veicoli a uso privato	15
5.1.2.5	Mobilità lenta e attività ricreative.....	15
5.1.3	Esclusi dal divieto: spazi virtuali e media	16
5.2	Eccezioni al divieto di dissimulare il viso (art. 332a cpv. 2 CP).....	16
5.2.1	Principi di interpretazione	16
5.2.2	Luoghi di culto (art. 332a cpv. 2 lett. a AP-CP)	17
5.2.4	Garantire la sicurezza (art. 332a cpv. 2 lett. c AP-CP).....	18
5.2.5	Protezione dalle condizioni climatiche (art. 332a cpv. 2 lett. d AP-CP)	18
5.2.6	Cura delle usanze locali e spettacoli artistici e di intrattenimento (art. 332a cpv. 2 lett. e AP-CP).....	18
5.2.6.1	Usanze locali	18
5.2.6.2	Spettacoli artistici e di intrattenimento	18
5.2.7	Interventi a scopo pubblicitario (art. 332a cpv. 2 lett. f AP-CP)	19
5.2.8	Partecipazioni individuali e riunioni negli spazi pubblici (art. 332a cpv. 2 lett. g AP-CP).....	20
5.2.8.1	Divieto di dissimulare il viso: estensione a livello nazionale	20
5.2.8.2	Giurisprudenza sui divieti cantonali di coprirsi il viso.....	20
5.2.8.3	Valutazione dal punto di vista della CEDU e del Patto II dell'ONU.....	21
5.2.8.4	Situazione dopo l'integrazione dell'articolo 10a nella Costituzione federale	22
5.2.8.5	Garantire l'esercizio dei diritti fondamentali nel caso di interventi individuali e riunioni in spazi pubblici	23
6	Ripercussioni.....	23
6.1	Per la Confederazione.....	23
6.2	Per i Cantoni e i Comuni.....	24
7	Aspetti giuridici.....	24
7.1	Costituzionalità	24
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	24
7.3	Forma dell'atto	24

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervento e obiettivi

1.1.1 Accettazione dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso»

Il 7 marzo 2021 il Popolo e i 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.

1.1.2 Tenore delle disposizioni introdotte nella Costituzione federale

Art. 10a Divieto di dissimulare il proprio viso

¹ RS 101.

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 di dissimulare il proprio 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

1.2.1 Disciplinamento nel diritto federale

Il disciplinamento dell'ordine negli spazi pubblici spetta in primo luogo ai Cantoni, in quanto rientra nelle competenze originarie di questi ultimi. 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, dispone di una competenza legislativa in ambito penale (art. 123 cpv. 1 Cost.) e, in modo limitato, 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 delle competenze, la presidenza è convinta che i votanti intendono esplicitamente sostituire le diverse regole cantonali vigenti per il 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. Ritene inoltre che in questo modo sarebbe praticamente impossibile 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 (CdC), con lettera del 24 marzo 2021, la presidenza della CDDGP ha comunicato al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) il parere unanime dei Cantoni: questi ultimi non chiedono un'attuazione cantonale del divieto di dissimulare il viso e ritengono opportuno che l'articolo 10a Cost. sia attuato dalla Confederazione.

Il Consiglio federale rispetta l'ordinamento federalistico e le competenze dei Cantoni, ma attribuisce nel contempo grande importanza alla volontà degli aventi diritto di voto. Intende in particolare attuare l'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, vista la dichiarazione unanime di rinuncia da parte dei Cantoni, sottoporà al Consiglio federale un progetto federale di attuazione del divieto di dissimulare il viso.

1.2.2 Attuazione del divieto nell'ambito delle competenze federali esistenti

Occorre chiedersi in quale forma attuare il divieto di dissimulare il viso. È stata esaminata l'attuazione sia nel Codice penale (CP)², sia nella legge federale del 21 marzo 1997³ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). Per assenza di nessi tematici al momento non entrano in considerazione altre leggi federali. Seppur concepibile, una nuova legge separata appare sproporzionata vista la limitatezza del contenuto normativo.

1.2.2.1 CP

L'attuazione nel CP ha sollevato principalmente le seguenti questioni:

- va chiarito quale bene giuridico di diritto penale vada protetto con un divieto di dissimulare il viso. I motivi citati nella campagna per la votazione, riconosciuti anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) come ragioni ammissibili per un divieto di dissimulare il viso, includono in particolare la sicurezza e l'ordine nonché la cultura di incontrarsi a viso scoperto (cfr. n. 3). Semplificando si potrebbe parlare del cosiddetto «ordre public» che però non costituisce un bene giuridico protetto dal diritto penale. Quindi, all'interno del CP è ipotizzabile anche un disciplinamento al di fuori del sistema dei beni giuridici, segnatamente nel titolo ventesimo nel CP: Delle contravvenzioni a disposizioni del diritto federale (cfr. n. 1.2.3).
- Il catalogo delle eccezioni all'articolo 10a capoverso 3 Cost. riveste un significato preponderante per la circoscrizione del reato punibile. Il CP, invece, si limita generalmente a definire semplici divieti senza prevedere numerose eccezioni alla punibilità. Nel CP esistono già norme concepite in questo modo, ad esempio la disposizione sull'interruzione punibile della gravidanza (art. 118 segg. CP), ma in tale contesto le pertinenti eccezioni sono semplici da definire.
- Per un reato di lieve entità quale l'inosservanza del divieto di dissimulare il viso, sarebbe opportuna una sanzione semplice. La situazione giuridica attuale non permette di sanzionare facilmente con la procedura delle multe disciplinari un divieto sancito nel CP. La legge del 18 marzo 2016⁴ sulle multe disciplinari (LMD) andrebbe ampliata. Ovviamente il legislatore potrebbe aggiungere una disposizione del CP all'elenco nella LMD, ma serie preoccupazioni inerenti al principio dello Stato di diritto si oppongono all'estensione della procedura delle multe disciplinari alle contravvenzioni del CP. Sussisterebbe il rischio di spalancare le porte all'inclusione anche di altri reati penali come ad esempio le vie di fatto, i danneggiamenti o le molestie sessuali. Per questo motivo il Consiglio federale rinuncia ad ampliare il catalogo delle multe nella LMD.

1.2.2.2 LMSI

L'attuazione nella LMSI deve tenere conto delle condizioni seguenti:

- La LMSI è un atto normativo federale di *diritto di polizia*. La legge non sancisce soltanto misure per la prevenzione del terrorismo, ma disciplina ad esempio anche i controlli di sicurezza relativi alle persone, la messa al sicuro di materiale propagandistico che incita alla violenza, il sequestro di oggetti pericolosi e le misure atte a prevenire il tifo violento. La legge federale del 25 settembre 2020⁵ sulle misure di polizia per la

² RS 311.

³ RS 120.

⁴ RS 314.1. Il catalogo all'art. 1 cpv 1 della legge elenca le leggi contenenti contravvenzioni punite secondo la procedura delle multe disciplinari.

⁵ FF 2020 6795, approvata nella votazione referendaria del 13 giugno 2021.

lotta al terrorismo (MPT) prevede una disposizione penale a sostegno delle misure per la prevenzione del terrorismo.

- Uno degli obbiettivi del divieto di dissimulare il viso è quello di rafforzare l'ordine e la sicurezza negli spazi pubblici⁶. In virtù dell'articolo 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione e i Cantoni devono coordinare i loro sforzi nel settore della sicurezza interna. Secondo la prassi costante del legislatore federale, una competenza legislativa della Confederazione sulla base dell'articolo 57 capoverso 2 Cost. è data unicamente per le questioni della sicurezza che rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione e che, dal punto di vista di quest'ultima, necessitano di un coordinamento sul piano federale. In tali casi, la competenza della Confederazione non può rivestire un'importanza meramente marginale⁷. La LMSI prevede già oggi norme legate alla tifoseria violenta in cui è contemplata anche la dissimulazione del viso, ma esse riguardano solo settori parziali molto limitati come il trattamento delle informazioni (banca dati sulla tifoseria violenta) e il divieto di recarsi in un Paese determinato. Tutte le altre disposizioni sulla tifoseria violenta non sono sancite nella LMSI bensì a livello di concordato, poiché le Camere erano dell'opinione che non vi fosse una base costituzionale sufficiente per una corrispondente competenza legislativa della Confederazione. Appare quindi problematico ricorrere all'articolo 57 capoverso 2 Cost., come lo richiederebbe l'integrazione nella LMSI. Inoltre, l'iniziativa popolare si concentra principalmente sulla dissimulazione del viso nella vita quotidiana e sulle sue conseguenze soprattutto per le donne. Secondo gli autori dell'iniziativa «le persone libere mostrano il proprio viso»⁸ e il burqa e il niqab non sono indumenti normali⁹. L'obiettivo della nuova disposizione non mira affatto a garantire soltanto la sicurezza e l'ordine, ma soprattutto a proteggere il «*vivre ensemble*» ovvero la convivenza sociale (cfr. n. 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).

1.2.3 Attuazione nel CP

Dal punto di vista costituzionale è coerente integrare la nuova disposizione nel CP, mentre 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.). Poiché l'obiettivo della LMSI di sventare minacce combacia solo in parte con quello del divieto di dissimulare il viso, tale legge non appare molto adatta. Un disciplinamento indipendente sul divieto di dissimulare il viso potrebbe eventualmente costituire un'alternativa alla soluzione nel CP. Tuttavia, a causa del carattere limitato della materia da regolamentare, tale alternativa non viene presa in considerazione.

Per la parte dell'iniziativa che intende vietare la coercizione a dissimulare il viso¹⁰ vige già oggi una comminatoria penale nel CP (cfr. n. 3). Per rispettare al meglio l'interrelazione tra le diverse componenti dell'iniziativa, sarebbe opportuno attuare nel CP anche la parte restante dell'iniziativa (art. 10a cpv. 1 Cost.).

⁶ Tale argomento è già stato avanzato in interventi parlamentari precedenti sul divieto di mostrarsi in pubblico a volto coperto in occasione di manifestazioni o eventi sportivi, cfr. mozione 11.3043 «Divieto nazionale di mostrarsi in pubblico a volto coperto» depositata dal consigliere nazionale Hans Fehr e la mozione 13.3520 «Sancire nel Codice penale il divieto di coprirsi il volto in pubblico» depositata dal consigliere di Stato Peter Föhn.

⁷ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze, FF 2012 3973, in particolare pag. 3999.

⁸ Argomentario sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare e il proprio viso» del Comitato di Egerkingen, [Le persone libere mostrano il viso - Sì al divieto di dissimulare il proprio viso \(divieto-dissimulazione-del-viso.ch\)](https://www.verhuellungsverbot.ch/).

⁹ Argomentario sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» del Comitato di Egerkingen, https://verhuellungsverbot.ch > portfolio > burka-und-niqab-sind-keine-normalen-kleidungsstuecke (disponibile in tedesco).

¹⁰ Cfr. art. 10a cpv. 2 Cost.

Dopo aver esaminato l'idoneità di varie parti del CP per attuare la nuova norma e visto che la contravvenzione concerne un bene giuridico di non facile determinazione, il titolo ventesimo «Delle contravvenzioni a disposizioni del diritto federale» (art. 323 segg.) appare in linea di principio il luogo più adatto. Conformemente all'articolo 106 capoverso 1 CP la multa massima è di diecimila franchi. L'importo della multa viene stabilito dai tribunali cantonali tenendo conto del principio della proporzionalità. Per la Corte EDU, la lieve entità delle sanzioni comminate è stata determinante nella sua decisione in merito alla legalità dei divieti di dissimulare il viso applicati in Francia e in Belgio¹¹.

1.3 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 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹³ sul programma di legislatura 2019–2023.

2 Diritto comparato

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

2.1 Francia

La Francia conosce varie disposizioni nel diritto penale generale che 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 comunali, stazioni ferroviarie, trasporti pubblici)¹⁴. Sono previste eccezioni se la dissimulazione del viso è prescritta o autorizzata da disposizioni legislative o da regolamenti, se è giustificata da ragioni di salute o da motivi professionali, oppure se si iscrive nel quadro di pratiche sportive, feste o manifestazioni artistiche o tradizionali. Il divieto non è applicato in luoghi di culto. Una contravvenzione al divieto è sanzionata con una multa massima 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 compromesso¹⁵. 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, se durante o alla fine delle stesse è sollevata una sommossa contro l'ordine pubblico o ne sussiste il pericolo¹⁶.

2.2 Belgio

Nel 2011 il Belgio ha inserito un divieto di dissimulare il proprio viso nell'articolo 563^{bis} del suo codice penale, comminando multe da 120 a 200 euro e/o una pena detentiva da 1 a

¹¹ *Sentenza S.A.S. contro Francia* del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11; *sentenza Belcacemi e Oussar contro Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, cfr. anche n. 2.1, 2.2 e 3.1.1.

¹² FF 2020 1565.

¹³ FF 2020 7365.

¹⁴ Art. 563^{bis} Code pénal, introdotto con la Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

¹⁵ Art. R 645-14 del Codice penale francese, (Code pénal), Décret n° 2009-724 du 19 juin 2009.

¹⁶ Art. 431-9-1 del Codice penale francese (Code pénal), Loi n° 2019-290 du 11 octobre 2010.

7 giorni per chi si presenta nei luoghi accessibili al pubblico con il viso totalmente o parzialmente dissimulato in modo da non poter essere identificato¹⁷. Le pene detentive possono essere imposte 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»).

2.3 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 Öffentlichkeit; Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG)¹⁸. 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 e viene punita con una multa fino a 150 euro. Non vi è violazione della legge se la dissimulazione o la copertura del volto è prevista da una legge federale o di un Land, se si inserisce nel contesto di una manifestazione artistica, culturale o tradizionale oppure dell'esercizio di uno sport, o ancora se è motivata da ragioni sanitarie o professionali. La giurisprudenza austriaca ha stabilito che il divieto di coprirsi il viso non si applica solo 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.

Per quanto riguarda le eccezioni previste dall'articolo 332a capoverso 2 lettera g dell'AP-CP, è particolarmente interessante una sentenza della Corte costituzionale austriaca del 26 febbraio 2021, in cui viene affermato che le eccezioni elencate nella legge non sono esaustive. Nel quadro della libertà d'espressione andrebbe permesso anche l'uso di un mezzo stilistico (nel caso concreto una maschera da animale), con riserva dei poteri restrittivi delle autorità di sicurezza. Di conseguenza, anche il fatto d'indossare una maschera da mucca (e un travestimento da 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 disposizioni¹⁹.

2.4 Danimarca

In Danimarca, il 31 maggio 2018 è entrato in vigore un emendamento al codice penale che vieta la copertura del viso in luoghi pubblici («offentligt sted», traduzione inglese ufficiosa: «in a public place»)²⁰. Il campo di applicazione si estende ai locali 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 ripetizione dell'infrazione. 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 il matrimonio o i funerali.

¹⁷ Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage du 1 juin 2011, Dossier n° 2011-06-01/08. Nella legge sono stabiliti importi di 15 a 25 euro. A quanto pare nel frattempo gli importi sono aumentati, cfr. sentenza CEDU *Belcemi e Oussar v. Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, n. marg.17.

¹⁸ Bundesgesetzblatt (BGBl) I n. 68/2017.

¹⁹ Decisione 4697/2019

²⁰ Legge del 31 maggio 2018 concernente le modifiche del codice penale, Lov 2018-06-08 nr. 717.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Obiettivi del divieto di dissimulare il viso di cui all'articolo 10a della Costituzione

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* vietando l'uso improprio della dissimulazione del viso per commettere reati penali in modo anonimo o per sottrarsi al perseguimento penale²¹.

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

3.1.1 Incontrarsi 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 pubblici²². 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 legge²³. La Grande Camera della Corte EDU ha esaminato la legalità della legge francese alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁴ in una sentenza del 2014²⁵. Il governo francese ha sostenuto all'epoca che, oltre a proteggere la sicurezza pubblica, la legge intendeva garantire il rispetto delle condizioni minime per la convivenza sociale («vivre ensemble»). Nel valutare la proporzionalità delle misure previste dalla legge, la Corte ha ritenuto che la tutela della convivenza in una società democratica giustificasse tale divieto²⁶. La Corte EDU ha corroborato la valutazione del governo francese secondo cui l'obiettivo menzionato 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 pubblici²⁷. Anche le ragioni citate dalla Francia in relazione alla sicurezza pubblica non giustificano un divieto *generale*²⁸.

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 libera²⁹. L'importanza di mostrare il proprio volto nell'interazione sociale in Svizzera è stata sottolineata anche nel messaggio sull'iniziativa popolare del Consiglio federale³⁰.

²¹ Riguardo agli obiettivi avanzati dagli autori dell'iniziativa approvata, cfr. Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» e il suo controprogetto indiretto (legge federale sulla dissimulazione del viso), FF 2019 2519, n. 3.1.

²² Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

²³ 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.

²⁴ Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, RS 0.101.

²⁵ Sentenza S.A.S. contro Francia, del 1° luglio 2014, ricorso n. 43835/11.

²⁶ 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 coprirsi 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, *Belcemi e Oussar contro il Belgio* dell'11 dicembre 2017, ricorso n. 37798/13, n. marg. 17.

²⁷ Sentenza S.A.S. contro Francia, n. marg. 118-120.

²⁸ Sentenza S.A.S. contro Francia, n. marg. 139.

²⁹ 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.

³⁰ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.1.1.

Il «*vivre ensemble*», che la Corte EDU riconosce come un interesse degno di protezione e che quindi va tutelato con un divieto di velarsi il viso negli spazi pubblici, rende chiaro che 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 protettivo 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 deriva quindi un diritto individuale a non trovarsi mai di fronte a donne velate. Un divieto generale di coprire il volto negli spazi pubblici, punibile per legge, può essere giustificato solo con alcune eccezioni, in cui la tutela degli interessi individuali a coprirsi il volto derivanti dai diritti fondamentali prevale sull'interesse generale a incontrarsi a viso scoperto (cfr. n. 5.2).

3.1.2 Divieto di dissimulare il viso

Uno dei principali argomenti a favore del divieto, discusso ancora prima della votazione sia dai fautori sia dagli avversari dell'iniziativa, era anche la prevenzione della dissimulazione del viso ai fini della commissione anonima di reati. Il comitato d'iniziativa ha sostenuto che l'iniziativa popolare «intende proibire anche la dissimulazione del viso per motivi criminali e distruttivi». Grazie a un tale divieto su scala nazionale gli organi di sicurezza ricevono il giusto sostegno e dispongono del «mandato di procedere in modo coerente contro i criminali che si coprono il volto»³¹. Anche secondo il Consiglio federale, il divieto di dissimulare il viso può «contribuire a garantire l'amministrazione della giustizia»³² soprattutto in occasione di manifestazioni. Mentre è invece dubbio un effetto preventivo generale per quanto riguarda la commissione di reati penali. Il Consiglio federale ha sottolineato che molti Cantoni conoscono 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 polizia³³.

L'interesse di proteggere l'ordine pubblico sussiste in genere in occasione di grandi manifestazioni ed eventi sportivi. L'interesse di potersi incontrare a viso scoperto si riferisce all'intero spazio pubblico.

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* della collettività in generale (*spazio pubblico*) oppure su quella risultante dallo *scopo d'uso* di un determinato luogo, per esempio, se vi sono offerte aperte generalmente a tutti o a un gran numero di persone non definito con precisione sin dall'inizio. La questione della proprietà privata di per sé non è determinante: un terreno privato che il pubblico può utilizzare (ad esempio 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 acquistare beni o servizi a pagamento o gratuitamente.

³¹ 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.

³² Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.1.2.

³³ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», FF 2019 2519 n. 4.1.2. Cfr. Cantoni che conoscono un divieto di dissimulare il viso (stato 7.3.2021) e anche la panoramica tabellare nelle spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 11.

Per «spazi pubblici» s'intendono spazi liberamente accessibili e fruibili per tutti³⁴. Di norma, ma non obbligatoriamente, sono di proprietà di una comunità o di una società di diritto pubblico³⁵. Non è possibile fornire una definizione giuridica generalmente valida dello spazio pubblico, poiché essa dipende sempre dalla funzione dello spazio in questione e dall'obiettivo protettivo della norma in riferimento a tale spazio. L'articolo 43a capoverso 4 della legge federale del 6 ottobre 2000³⁶ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) autorizza l'osservazione dell'assicurato per individuare se riscuote prestazioni indebite soltanto se quest'ultimo si trova «in un luogo accessibile al pubblico» oppure «in un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico». Il Tribunale federale include in questa disposizione, che si concentra sull'accessibilità generale di uno spazio pubblico, strade, piazze, stazioni, aeroporti, mezzi pubblici, parcheggi, centri culturali (teatro, cinema, sale concerto), campi sportivi, stadi, centri commerciali, negozi, ristoranti³⁷.

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. è comunque sempre incentrato sul principio dell'accessibilità per un ampio pubblico³⁸.

Gli «spazi pubblici» ai sensi dell'articolo 10a Cost. sono facilmente accessibili a tutti; ne fanno ad esempio parte le strade, i marciapiedi, piazze di uso pubblico, sentieri accessibili al pubblico, campi selvaggi e coltivati, foreste e montagne, ma anche l'uso pubblico di acque, aree riparie e lo spazio aereo.

La delimitazione tra «*luoghi accessibili al pubblico*» e «*spazi pubblici*» non è del tutto netta, ma ciò non è problematico poiché l'articolo 10a capoverso 1 Cost., così come la legislazione di esecuzione che sarà emanata sulla sua base, si prefigge di distinguere gli spazi aperti al vasto pubblico dagli spazi privati che sono accessibili solo a una cerchia specifica e chiusa. I luoghi accessibili al pubblico ai sensi dell'articolo 10a Cost. possono essere definiti come strutture e impianti a scopo specifico, ma ampiamente disponibili a tutti senza restrizioni e, di regola, a uso gratuito. Si tratta ad esempio di impianti balneari aperti su laghi e fiumi, campi da gioco pubblici, campi da calcio, piste di ghiaccio, impianti di streetwork e skateboard, impianti Vita Parcours, impianti Kneipp pubblici, percorsi di arrampicata, piste da sci e piste da slitta³⁹.

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 forniti servizi pubblici, ad esempio i trasporti pubblici (autobus, tram, treni, traghetti) compresi gli sportelli, le sale d'attesa, le biglietterie, gli uffici postali, ma anche uffici amministrativi aperti al pubblico, tribunali e parlamenti⁴⁰. Ne fanno parte anche scuole, università, istituti di assistenza giornaliera, case di riposo e di cura oppure ospedali, ossia luoghi aperti principalmente a un certo gruppo di persone (p. es. studenti, alunni, anziani o pazienti e i 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

³⁴ «Servire al pubblico» può includere anche lo spazio aereo al di sopra di una superficie pubblica oppure gli spazi sotto la superficie del suolo utilizzati per scopi pubblici (fognature e condotti).

³⁵ 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 pensione d'invalidità.

³⁶ RS 830.1, in vigore dal 1° ottobre 2019.

³⁷ Sentenza 8C_837/2018 del 15 maggio 2019, consid. 5.1, con riferimento alla dottrina relativa all'art. 282 del Codice di procedura penale (CPP), RS 312.0.

³⁸ Formulazione del Tribunale federale nella sentenza 8C_837/2018 del 15 maggio 2019, consid. 5.1.

³⁹ Le restrizioni per garantire il riposo notturno o domenicale non cambiano questa classificazione. Regolamenti analoghi possono essere applicati anche alle attività in luoghi puramente privati.

⁴⁰ I tribunali e i parlamenti che sono in sessione sono generalmente aperti ai visitatori. Fanno eccezione le deliberazioni chiuse.

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, in cambio di un pagamento o gratuitamente (cfr. n. 5.1).

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Accessibilità alla collettività (art. 332a cpv. 1 AP-CP)

I luoghi per cui vige il divieto di dissimulare il viso, menzionati all'articolo 10a capoverso 1 Cost., si sovrappongono per l'aspetto comune *dell'accessibilità per la collettività*. L'articolo 332a capoverso 1 AP-CP si basa su questo aspetto e riprende le categorie dell'articolo 10a capoverso 1 Cost. nella seguente fattispecie contravvenzionale «Chi dissimula il proprio viso nei luoghi pubblici o privati aperti alla collettività e accessibili a pagamento o gratuitamente è punito con una multa».

La «collettività» può essere un numero illimitato di persone, quando si tratta ad esempio dell'uso quotidiano dello spazio pubblico. Lo stesso termine si riferisce però anche a un pubblico parziale non quantificabile, che utilizza località con una funzione specifica. Come ad esempio tribunali, scuole, ospedali, trasporti pubblici, negozi e stabilimenti 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 corsi, ambulatori medici, farmacie, ecc.

5.1.1 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 Cost.). Edifici a uso privato, appartamenti, balconi, giardini, cortili, atrii, ma anche campi 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 dalla proprietà pubblica o privata è irrilevante se lo spazio 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 (ad esempio l'affitto di sale festive o sale conferenze). Se invece le persone si muovono in sale generalmente accessibili a tutti, il divieto viene applicato.

Alla stregua dei locali privati non rientrano nel divieto neanche gli uffici nelle aziende non accessibili al pubblico oppure i locali in edifici amministrativi non accessibili al pubblico già menzionati al numero 4 e neppure i locali comuni nei condomini (scale, lavanderie, sale di ricreazione, garage comuni, parchi gioco, giardini). Questi spazi non rientrano nell'articolo 10a capoverso 1 Cost. Un'azienda può impiegare donne velate nella sua area di lavoro non accessibile al pubblico e un proprietario di una casa può concedere alle donne velate l'uso di una proprietà per scopi residenziali, in cambio di un pagamento o gratuitamente. Il fatto che anche estranei possano incontrare donne velate (ad esempio, impiegati dell'ufficio postale, artigiani, servizi di consegna delle pizze, impiegati della Spitex), non cambia il carattere privato di questi locali che non sono accessibili al pubblico⁴¹.

⁴¹ Al contrario, le aziende possono escludere la dissimulazione del viso anche nei locali che non sono accessibili al pubblico, ad esempio nei casi in cui un velo è inappropriato a causa di maggiori requisiti di sicurezza, igiene o per ragioni di lavoro, ad esempio nel caso del cosiddetto «perimetro dell'airside» negli aeroporti, dove si applicano severe restrizioni di accesso e norme di sicurezza, ma anche nelle sale operatorie negli ospedali o agli sportelli.

5.1.2 Veicoli e trasporti

5.1.2.1 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 autorizzate, offre servizi che in linea di principio possono essere utilizzati da tutte le persone. Nel trasporto pubblico, in uno spazio ristretto, avvengono incontri imprevedibili di persone che non si conoscono. Qui si applica il divieto di coprire il viso. Il trasporto pubblico comprende treni, tram, autobus, auto-postali, battelli di linea, ma anche funivie.

5.1.2.2 Mezzi di trasporto privati per uso generale

Funivie, funicolari, seggiovie, barche per escursioni, traghetti o carrozze gestite da società private che trasportano passeggeri devono essere trattate 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 fornire passeggeri agli autisti. In linea di principio, anche i loro servizi sono aperti per l'uso a pagamento o gratuito a tutte le persone. I viaggi prenotati in anticipo da un punto di partenza a un punto di arrivo sono esenti dal divieto. In tale contesto, l'analogia con i veicoli a uso privato (cfr. 5.1.2.4) è più convincente di quella con il trasporto pubblico.

5.1.2.3 Aviazione civile e navigazione marittima

La situazione dell'aviazione si presenta più complessa. L'aviazione civile internazionale è regolata dalla cosiddetta Convenzione di Chicago (Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale)⁴². 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). Per gli aerei nello spazio aereo internazionale (al di sopra dell'altomare), 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 1948 sulla navigazione aerea (LNA)⁴³ all'articolo 11 capoverso 1: «Lo spazio aereo che sovrasta la Svizzera è soggetto al diritto svizzero»⁴⁴. La legge menzionata disciplina inoltre che all'estero, a bordo degli aeromobili svizzeri, è applicabile il diritto svizzero, «a meno che non sia *imperativamente* applicabile quello dello Stato ospitante o sorvolato» (art. 11 cpv. 3 LNA). In virtù di tale situazione giuridica, la Confederazione potrebbe imporre un divieto di dissimulare il viso nello spazio aereo svizzero per gli aerei svizzeri e stranieri, a condizione che non abbia concluso con gli Stati stranieri in questione accordi divergenti ai sensi dell'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., nel caso dell'aviazione civile si tratta di «prestazioni 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. 3.1). Da questo punto di vista, la situazione dell'aviazione civile si contraddistingue in modo significativo da quella del trasporto pubblico. Il trasporto pubblico si svolge quasi esclusivamente sul territorio svizzero, nei veicoli le persone s'incontrano, si muovono liberamente e salgono e scendono in qualsiasi momento.

⁴² RS 0.748.0, entrata in vigore per la Svizzera il 4 aprile 1947. La Convenzione si applica esclusivamente agli aeromobili civili e non a quelli di Stato (art. 3 lett. a della Convenzione).

⁴³ RS 748.0.

⁴⁴ Lo Stato che ha la sovranità sullo spazio aereo può tuttavia rinunciare ad applicare il suo diritto a bordo di aeromobili stranieri: l'art. 11 cpv. 2 LNA autorizza il Consiglio federale in tal senso: «Il Consiglio federale può fissare norme speciali per gli aeromobili stranieri, sempreché esse non deroghino alle disposizioni sulla responsabilità civile e a quelle penali della presente legge.»

Nel trasporto aereo, invece, i voli interni sul territorio svizzero assumono un ruolo subordinato. Si tratta spesso di voli di alimentazione o di corrispondenza 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 giusto non applicare il divieto di dissimulare il viso all'aviazione civile.

Diversa è invece la situazione della navigazione marittima pubblica. L'articolo 4 capoverso 1 della legge federale del 23 settembre 1953⁴⁵ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera 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 dichiari esclusivamente applicabile la sua legge nazionale». Se navi da crociera dovessero navigare sotto la bandiera svizzera, verrebbe 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 per un lungo periodo; non si tratta quindi solo di trasportarli 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 va quindi applicato nei luoghi generalmente accessibili della nave (ma non nella zona di lavoro dell'equipaggio).

5.1.2.4 Veicoli a uso privato

Veicoli a uso privato vanno considerati *spazi privati* a cui non viene applicato il divieto di dissimulare il viso, nonostante siano in movimento o parcheggiati su un terreno pubblico. Le persone velate in auto private, in carrozze private, in barche a vela o a motore non sono quindi toccate dal divieto, a prescindere dal fatto che il velo sia o non sia visibile dall'esterno (cabriolet, finestre aperte, ponte aperto). La proprietà dei veicoli a uso privato è irrilevante. I veicoli acquistati sono esenti dal divieto, così come i veicoli in leasing, in affitto o in prestito, o i veicoli che vengono utilizzati in un pool di carsharing⁴⁶. Secondo il diritto vigente, per ragioni di sicurezza stradale, la dissimulazione del viso è sempre vietata ai conducenti di veicoli⁴⁷.

La non applicazione del divieto di dissimulare il viso in questi casi può essere giustificata dalla chiara differenza di prestazioni fornite rispetto al trasporto pubblico o da trasporti simili, che sono in linea di massima accessibili a ognuno (cfr. n. 5.1.2.1 e 5.1.2.2). Le auto private sono usate da persone che si conoscono o che scelgono coscientemente l'alternativa del carsharing. Non si mette in discussione il ragionamento alla base del divieto di dissimulare il viso ovvero la tutela della convivenza in una società aperta⁴⁸. Il divieto di dissimulare il viso non sancisce un diritto individuale a non essere mai confrontato con donne velate (cfr. n. 3.1).

5.1.2.5 Mobilità lenta e attività ricreative

Il divieto di dissimulare il viso si applica ai veicoli e ai mezzi di trasporto della mobilità lenta e alle attività del tempo libero (ad esempio biciclette, e-bike, risciò, monopattini, skateboard, pattini in linea, ecc.). Poiché l'uso di questi mezzi di trasporto non è spazialmente delimitato e

⁴⁵ RS 747.30.

⁴⁶ Sebbene offrano una prestazione in linea di massima accessibile a ognuno, le società di noleggio auto o i pool di car sharing 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.

⁴⁷ L'articolo 31 capoverso 1 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01) sancisce che il conducente deve costantemente padroneggiare il veicolo, in modo da potersi conformare ai suoi doveri di prudenza. Poiché la dissimulazione del viso comporta una limitazione estrema del campo visivo, il conducente è ritenuto incapace di guidare conformemente all'articolo 31 capoverso 2 LCStr. Sono previste eccezioni per le organizzazioni di primo intervento, l'esercito e la protezione civile se le maschere sono necessarie per motivi di sicurezza (ad esempio come protezione contro i gas tossici) anche durante la guida.

⁴⁸ 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.

avviene per lo più nelle aree urbane, è normale avere un certo contatto con il pubblico. L'analogia con i pedoni è quindi ovvia.

5.1.3 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, reati 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 sessuale⁴⁹.

La disposizione penale all'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. Mentre il divieto di dissimulare il viso si basa 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. 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 regola un aspetto parziale dell'ordine pubblico (cfr. n. 3, paragrafo introduttivo). Non interferisce nel settore dei media. Tali restrizioni non sono state richieste neanche nel periodo precedente la 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. Il divieto di velare il viso non è quindi applicato alla stampa, ai social media e alla televisione. Ciò vale non solo per i resoconti giornalistici in Svizzera o all'estero, ma anche per esempio in occasione di tavole rotonde in studi televisivi incentrate sulla 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 2006⁵⁰ sulla radiotelevisione (LRTV) nella descrizione del mandato di programma della Società svizzera di radiotelevisione (SRG).

5.2 Eccezioni al divieto di dissimulare il viso (art. 332a cpv. 2 CP)

5.2.1 Principi di interpretazione

I capoversi 1 e 3 dell'articolo 10a Cost. prevedono deroghe 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 i motivi di eccezione menzionati nella Costituzione siano elencati in modo esaustivo («*esclusivamente*»), la disposizione costituzionale si inserisce nella Costituzione vigente e va quindi interpretata nel quadro del pluralismo di metodi⁵¹ e non si situa al di fuori di altre

⁴⁹ 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 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 collegate da relazioni personali (cfr. pag. 178).

⁵⁰ RS 784.40. Conformemente all'art. 24 cpv. 4 lett. a della LRTV 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.

⁵¹ Riguardo al *pluralismo dei metodi* applicato dal Tribunale federale nell'interpretazione dei testi di legge, cfr. DTF 145 IV 364 consid. 3.3 pag. 167. Secondo il Tribunale federale l'interpretazione della legge poggia su sé stessa ovvero sul suo tenore, senso, scopo nonché sulle sue valutazioni sulla base di un metodo di comprensione teleologico. È richiesta la decisione oggettivamente corretta all'interno della struttura normativa e orientata verso un risultato soddisfacente della *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 di metodi pragmatico e rifiuta espressamente di sottoporre i singoli elementi dell'interpretazione a un ordine gerarchico di priorità. L'interpretazione del diritto costituzionale segue fondamentalmente le stesse regole metodiche 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 dell'art. 121a e 197 n. 9 Cost. all'attenzione del gruppo di lavoro che ha trattato

norme costituzionali. Inoltre, la Costituzione va interpretata tenendo conto della sua uniformità (*interpretazione costituzionale armonizzante*). L'interpretazione armonizzante della Costituzione applica il principio di equivalenza delle norme costituzionali, per cui il principio di proporzionalità assume particolare importanza⁵². 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 di contraddizioni⁵³. Occorre tenere conto di questo principio nel determinare le dissimulazioni del viso esentate dalla responsabilità penale. La volontà degli autori di creare una nuova norma costituzionale non è decisiva, ma può tuttavia essere presa in considerazione nel contesto storico dell'istituzione di una norma (interpretazione storica)⁵⁴.

5.2.2 Luoghi di culto (art. 332a cpv. 2 lett. a AP-CP)

L'articolo 10a capoverso 1 Cost. esenta i *luoghi di culto* dal divieto di dissimulare il viso. Sono definiti luoghi di culto i locali destinati alle pratiche religiose. L'espressione non si limita a una religione specifica e considera 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 velato⁵⁵.

5.2.3 Proteggere e ripristinare la salute (art. 332a cpv. 2 lett. b AP-CP)

La dissimulazione del viso per la protezione e il ripristino della salute non è punibile. Per combattere le epidemie, l'uso di mascherine per il viso negli spazi pubblici può essere addirittura prescritto. La dissimulazione del viso deve essere idonea a tale scopo. Avvolgere il viso con diversi tessuti non è sufficiente, a meno che una situazione di emergenza richieda un'azione improvvisata. L'eccezione include certamente le fasciature mediche e le mascherine igieniche o altre mascherine per proteggere la persona da malattie respiratorie, da allergie, dall'inquinamento atmosferico, da allergie alla luce e ai raggi UV o per fornire ossigeno. Ne può far parte anche la dissimulazione volontaria per celare in pubblico deturpamenti del viso⁵⁶.

Per i motivi seguenti non va richiesto un certificato medico per prevenire gli abusi nei casi summenzionati:

- il rapporto tra onere e beneficio sarebbe sproporzionato. Il mancato rispetto del divieto di dissimulare il viso costituisce una fattispecie contravvenzionale. Per quanto riguarda i certificati è difficile verificarne l'autenticità e la pertinenza delle informazioni ivi contenute, segnatamente quando sono rilasciati a turiste all'estero.
- In particolare in Asia l'uso di maschere igieniche è ampiamente diffuso per proteggere le persone dalle infezioni respiratorie.

le ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa sui trattati internazionali della Svizzera, n. 2.1 pag. 4, www.sem.ch > fz > auslegung-bv-d. (disponibile in tedesco).

⁵² DTF 145 IV 364 consid. 3.3 pag. 167.

⁵³ Analisi dell'8 aprile 2014 dell'Ufficio federale di giustizia e polizia sull'interpretazione dell'articolo 121a e 197 n. 9 Cost. all'attenzione del gruppo di lavoro ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa sui trattati internazionali della Svizzera, n. 2.1 pag. 4, www.sem.ch > fz > auslegung-bv-d. (disponibile in tedesco).

⁵⁴ La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Rapporto del Consiglio federale 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

⁵⁵ Per le stesse ragioni che portano ad esentare 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.

⁵⁶ In questo caso la copertura del viso protegge la salute psichica dell'interessato.

- Anche in caso di protezione dalle condizioni climatiche (art. 332a cpv. 2 lett. d AP-CP; cfr. 5.2.5) non è possibile richiedere un certificato.
- L'uso improprio è relativamente facile da constatare, almeno quando si usano dissimulazioni per il viso inadatte dal punto di vista igienico.

5.2.4 Garantire la sicurezza (art. 332a cpv. 2 lett. c AP-CP)

La dissimulazione del viso per garantire la sicurezza non è punibile. 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 ciclomotori⁵⁷. Sono inoltre previste eccezioni per le attrezzature di sicurezza utilizzate nello sport e in altre attività del tempo libero (ad esempio, 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 (ad esempio nel caso degli apicoltori) nonché in occasione di operazioni nel settore della sicurezza (ad esempio maschere antigas, maschere di protezione o maschere legalmente utilizzate per preservare l'anonimato dalla polizia, dai militari, dai vigili del fuoco o dai servizi di sicurezza).

5.2.5 Protezione dalle condizioni climatiche (art. 332a cpv. 2 lett. d AP-CP)

Non sono previste sanzioni per la dissimulazione del viso al fine di proteggerlo dalle intemperie, 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 realistica e non è sensata, perché le persone percepiscono la temperatura in modo soggettivo. È presumibile che il rischio di abusi sia contenuto. 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.

5.2.6 Cura delle usanze locali e spettacoli artistici e di intrattenimento (art. 332a cpv. 2 lett. e AP-CP)

5.2.6.1 Usanze locali

L'articolo 10a capoverso 3 Cost. prevede deroghe alla dissimulazione del 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 tale usanze anche feste e usanze con connotazioni religiose, come le processioni, ma anche la tradizione di coprire il viso in occasione di matrimoni o funerali⁵⁸.

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

5.2.6.2 Spettacoli artistici e di intrattenimento

Non è semplice includere nell'espressione «usanze locali» le attività artistiche e d'intrattenimento che prevedono la dissimulazione del viso. Tali esibizioni avvengono spesso in «luoghi pubblici o privati aperti alla collettività e accessibili a pagamento o gratuitamente» (art. 332a cpv. 1 AP-CP). Questo vale per l'arte di strada, spettacoli di 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

⁵⁷ Art. 3b dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC) del 13 novembre 1962, RS 741.11.

⁵⁸ Vi sono tradizioni per cui la sposa indossa un velo chiaro il giorno del suo matrimonio o l'interessato indossa un velo nero al funerale. L'eccezione deve applicarsi anche se il velo viene indossato durante il tragitto verso tale evento.

usanze locali, si tratta di attività comuni in Svizzera che non pongono problemi significativi né in termini di convivenza in una società democratica (n. 3.1) né di protezione dell'ordine pubblico (n. 3.2)⁵⁹. Da questo punto di vista, c'è una vicinanza alle usanze in termini di contenuto. Anche gli spettacoli artistici e di intrattenimento che si ripetono per anni possono convertirsi in tradizioni locali.

L'articolo 10a capoverso 3 Cost. elenca in modo esaustivo i motivi di eccezione. Ma già il «comitato di Egerkingen», autore dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», aveva sostenuto nel periodo precedente la votazione che tali attività non andavano vietate⁶⁰. Le disposizioni della Costituzione, equiparate a livello gerarchico, devono essere interpretate tenendo conto dell'uniformità e dell'assenza di contraddizioni (*interpretazione armonizzante della Costituzione* cfr. 5.2.1). Gli spettacoli artistici e di intrattenimento rientrano nell'ambito della protezione di diversi diritti fondamentali garantiti dai patti internazionali sui diritti umani 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 di intrattenimento non vanificano gli scopi protettivi del divieto di dissimulare il viso⁶¹.

5.2.7 Interventi a scopo pubblicitario (art. 332a cpv. 2 lett. f AP-CP)

Il divieto di dissimulare il viso non si applica neanche agli interventi a scopo pubblicitario. Le persone travestite da coniglietto di cioccolato per un'azienda, da marmotte, mucche o stambecchi perché promuovono una regione di vacanza, da palloni o da foche per un evento di calcio o di nuoto oppure da personaggi di fiabe 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 stand⁶².

Come per le situazioni menzionate al n. 5.2.6.2, il comitato dell'iniziativa popolare «Sì, al divieto della dissimulazione del viso» ha dichiarato prima delle votazione che il divieto non è diretto alle mascotte pubblicitarie⁶³. Tuttavia, il testo dell'iniziativa non conteneva una tale eccezione poiché manca nell'articolo 10a cpv. 3 Cost. Risulta tuttavia chiaro che neanche queste attività mettono in discussione gli scopi protettivi del divieto di dissimulare il proprio viso (n. 3.1 e 3.2).

La delimitazione tra pubblicità e intrattenimento non è netta: ad esempio nelle regioni di vacanza le associazioni turistiche inviano personaggi travestiti nelle zone di escursionismo e di sci per sottolineare l'interesse del luogo per i bambini e le famiglie. Anche in tale contesto si applica l'interpretazione armonizzante della Costituzione. Le deroghe al divieto di dissimulare il viso (10a cpv. 3 Cost.) vanno conciliate per quanto possibile senza contraddizione con la libertà economica (art. 27 Cost.) e, nel caso della pubblicità politica, con il diritto fondamentale della libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost.).

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 argomenti a favore dell'iniziativa popolare «Sì, al divieto di dissimulare il viso» <https://verhuellungsverbot.ch> > portfolio > klar-definierte-ausnahmen (disponibile in tedesco).

⁶¹ L'articolo 9a della costituzione cantonale ticinese (costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RS 131.229), entrato in vigore il 1° luglio 2016) relativo al divieto di dissimulare il viso prevede tra l'altro eccezioni in occasione di «feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative...», cfr. articolo 4 della legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) del 23 novembre 2015, RS 550.200.

⁶² È ovviamente vietata la dissimulazione del viso, se la pubblicità verte sulla stessa.

⁶³ Le persone vestite da mascotte a scopo pubblicitarie non costituiscono un rischio per la sicurezza e non mettono in dubbio la democrazia, 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).

Il fatto di includere la libertà economica di cui all'articolo 27 Cost. nella definizione delle eccezioni al divieto di dissimulare il proprio viso è stato anche oggetto di una sentenza del Tribunale federale relativa al divieto cantonale in vigore nel Cantone Ticino dal 1° luglio 2016⁶⁴. È possibile limitare la libertà economica per ragioni di protezione dell'ordine pubblico, per ragioni socio-politiche o per altre ragioni che non servono in primo luogo agli interessi economici⁶⁵. Persone travestite da mascotte al fine di pubblicizzare un negozio o eventi sportivi non rappresentano un ostacolo «alla libera interazione sociale», ha constatato il Tribunale federale facendo riferimenti alle dichiarazioni del Gran Consiglio ticinese nel procedimento. Le attività descritte non costituiscono neppure un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Per tali motivi anche il Cantone Ticino deve prevedere eccezioni per queste attività pubblicitarie nella legge d'applicazione della disposizione costituzionale⁶⁶.

5.2.8 Partecipazioni individuali e riunioni negli spazi pubblici (art. 332a cpv. 2 lett. g AP-CP)

La dissimulazione del proprio viso è ammessa anche in occasione di interventi individuali e riunioni negli spazi pubblici se «è necessaria all'esercizio del diritto fondamentale della libertà di espressione o di riunione oppure se si tratta di un'espressione visiva di un'opinione che non compromette la sicurezza e l'ordine pubblici» (art. 332a lett. g AP-CP). Lo scopo principale di tale articolo è trovare un equilibrio tra l'interesse pubblico a sventare reati commessi in modo anonimo e il loro perseguimento e il diritto individuale di poter esercitare i diritti fondamentali della libertà di espressione e di riunione negli spazi pubblici senza restrizioni sproporzionate.

5.2.8.1 Divieto di dissimulare il viso: estensione a livello nazionale

Uno degli scopi protettivi del divieto, che anche gli autori dell'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» avevano avanzato già prima della votazione, è la protezione dell'ordine pubblico⁶⁷. Per questo motivo, l'articolo 10a Cost. vieta a livello nazionale la dissimulazione del proprio viso per impedire la commissione anonima di reati penali (cfr. n. 3.2). Spesso le persone a volto coperto si presentano in gruppo, soprattutto in occasione di grandi eventi (manifestanti violenti, tifoseria violenta agli eventi sportivi). Attualmente sono quindici i Cantoni che prevedono divieti di dissimulare il viso specifici in occasione di manifestazioni e/o eventi sportivi⁶⁸.

5.2.8.2 Giurisprudenza sui divieti cantonali di coprirsi il viso

La giurisprudenza riconosce l'interesse pubblico di vietare la dissimulazione del viso per prevenire o almeno rendere più difficili i disordini durante manifestazioni maggiori su terreno pubblico e i reati commessi nell'anonimato dai partecipanti che complicano o ostacolano le attività investigative della polizia⁶⁹. Nelle decisioni riguardanti i divieti cantonali di coprirsi il viso, il Tribunale federale ha confermato la legalità di tali divieti e le derivanti restrizioni dei diritti fondamentali: della libertà d'opinione (art. 16 Cost.), della libertà di riunione (art. 22 Cost.),

⁶⁴ DTF 144 I 281 del 20 settembre 2018.

⁶⁵ DTF 144 I 281 consid. 7.2 pag. 304; cfr. anche DTF 143 I 403 consid. 5.2 pag. 407.

⁶⁶ DTF 144 I 281 consid. 7.3 e 7.4 pag. 304 e segg..

⁶⁷ Cfr. le 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 segg.

⁶⁸ Si tratta dei Cantoni seguenti: AG, AR, BE, BS, FR, GE, JU, LU, NE, SH, SO, TG, VD, ZG, ZH. Si aggiungono i Cantoni TI e SG in cui vige un divieto generale di dissimulare il viso. Cfr. anche le spiegazioni del Consiglio federale inerenti alle votazioni del 7 marzo 2021, iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso», pag. 11.

⁶⁹ Cfr. DTF 117 I 472 consid. 3 segg., pag. 485 segg.. In questa sentenza esemplare 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 sulle contravvenzioni penali di Basilea Città. Cfr. anche DTF 144 I 281 consid. 5.4 .1 a 5.4.3 pag. 296 segg.

della libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) e, se necessario, della protezione della sfera privata, se:

- sussiste una base giuridica sufficientemente concreta;
- l'ingerenza nei diritti fondamentali è proporzionata, vale a dire se l'interesse pubblico al divieto di coprirsi il viso prevale sull'interesse individuale di indossare una maschera o di rendere irrecognoscibile il viso.

Le manifestazioni basate sui diritti fondamentali della libertà di opinione e di riunione occupano un posto importante nella società democratica⁷⁰. I manifestanti possono scegliere diversi mezzi per attirare l'attenzione su una questione specifica. Anche maschere speciali possono servire a questo scopo, per esempio le maschere a gas per rivendicare il diritto all'aria pulita, maschere dalla testa di mucca per incoraggiare un allevamento rispettoso dell'animale o maschere personalizzate per manifestare contro politici noti⁷¹. In tale contesto le maschere costituiscono di per sé l'espressione specifica e visiva di un'opinione che rientra nell'ambito della protezione della libertà d'opinione e d'informazione di cui all'articolo 16 Cost.

Per ragioni di protezione personale, i manifestanti possono tuttavia anche avere un interesse legittimo a non mostrare il loro viso in pubblico, perché temono discriminazioni o svantaggi personali se si dichiarano simpatizzanti di una certa causa⁷².

Per tener conto di questi casi, il Tribunale federale ha richiesto che i disciplinamenti cantonali sui divieti di dissimulare il viso prevedano eccezioni⁷³ al fine di applicare il principio della proporzionalità. L'interesse legittimo della collettività a mantenere l'ordine pubblico deve essere attuato in modo da non ingerire sproporzionatamente nei diritti fondamentali dei manifestanti. Nel caso del Cantone Ticino, il Tribunale federale ha esaminato la legalità della legislazione d'applicazione del divieto di dissimulare il viso dell'articolo 9a della costituzione cantonale mediante un controllo astratto della norma. Ha stabilito che il legislatore cantonale deve prevedere esplicitamente delle eccezioni al divieto di coprirsi il volto durante le manifestazioni, in considerazione dei diritti fondamentali della libertà d'opinione e di riunione⁷⁴. Di conseguenza, il Cantone ha completato il suo elenco legale di eccezioni con un'aggiunta che esenta dal divieto le dissimulazioni del viso per «motivi di carattere politico»⁷⁵.

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

Un divieto di dissimulare il viso in occasione di manifestazioni rientra nell'ambito dell'articolo 10 CEDU (libertà di espressione) e 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 attraverso un certo tipo di indumento o comportamento⁷⁶. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'articolo 10 paragrafo 2 CEDU lascia poco margine per limitare il diritto alla libertà di espressione nell'ambito dell'espressione e del dibattito politico, poiché la garanzia riveste particolare importanza in questo settore⁷⁷. Nel caso di un'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione, la

⁷⁰ Secondo il Tribunale federale rientrano nella libertà di riunione i tipi più diversi di raduni di persone nell'ambito di una certa organizzazione con uno scopo di formazione o di espressione dell'opinione reciproca inteso in senso lato; DTF 132 I 256 consid. 3 pag. 258.

⁷¹ DTF 117 I 472 consid. 3c pag. 478 segg.

⁷² DTF 117 I 472 consid. 3g bb pag. 486 cita come esempio una manifestazione per i diritti degli omosessuali, ma anche in occasione di 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.

⁷³ Secondo il Tribunale federale, il divieto di mascherare il viso di Basilea è ammissibile perché il regolamento d'eccezione garantisce 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.

⁷⁴ DTF 144 I 281 consid. 5.4.4 e 5.4.5 pag. 298 segg.

⁷⁵ Art. 4 della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss), RS **550.200**.

⁷⁶ *Gough contro il Regno Unito* del 28 ottobre 2014, n. 49327/11, § 149, con indicazioni.

⁷⁷ *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası contro la Turchia* del 25 settembre 2012, n. 20641/05, § 69 segg.

Corte esamina se quest'ultima è proporzionata alla luce di tutte le circostanze del caso specifico e se i motivi di giustificazione invocati dal governo appaiono fondati e sufficienti⁷⁸. La libertà di riunione garantita dall'articolo 11 CEDU protegge anche il diritto di determinare il tempo, il luogo e le modalità della riunione. Nell'esaminare la proporzionalità di un'ingerenza nella libertà di riunione, i motivi ammissibili per una restrizione ai sensi dell'articolo 11 paragrafo 2 CEDU vanno soppesati rispetto all'importanza fondamentale della libertà di espressione attraverso parole, azioni o silenzi⁷⁹. Secondo la giurisprudenza di lunga data della Corte EDU, il fatto che un'assemblea venga svolta in modo 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 sostanza⁸⁰.

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 o 11 CEDU e se è proporzionata. Gli interessi pubblici includono, in particolare, la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica e la tutela dei diritti degli altri. L'esame della proporzionalità nel caso di un ricorso dinanzi alla Corte EDU dipenderebbe dalle circostanze concrete del singolo caso: nella situazione in questione, la restrizione dei diritti fondamentali data dal divieto di dissimulare il viso è ragionevole per i manifestanti? Le ponderazioni adottate dalla Corte EDU nel giudicare altri casi in merito agli articoli 10 e 11 CEDU suggeriscono che un divieto *assoluto* di dissimulare il viso senza eccezioni non verrebbe sostenuto dalla Corte EDU.

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite applica un approccio ancora più severo per l'esame del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II)⁸¹. Il diritto di manifestare è contemplato dagli articoli 19 paragrafo 2 (diritto alla libertà di espressione) e 21 (diritto di riunione pacifica) del Patto II dell'ONU. Sono possibili restrizioni, tra l'altro, per salvaguardare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico (art. 19 cpv. 3 lett. b e art. 22 par. 2 Patto II dell'ONU). 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 manifestazioni pacifiche o servire da protezione contro rappresaglie nei confronti dei manifestanti. Dalla dissimulazione del viso non va *automaticamente* dedotto che le intenzioni dei manifestanti siano violente⁸².

5.2.8.4 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., i votanti hanno deciso di introdurre il divieto in tutta la Svizzera⁸³. 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 può quindi essere interpretata anche come conferma a favore di un divieto uniforme e completo. Occorre tenere conto di questo fatto nel quadro di un'interpretazione costituzionale armonizzante, che cerca l'equivalenza e la coerenza della Costituzione.

⁷⁸ *Perinçek contro la Svizzera* del 15 ottobre 2015, n. 27510/08, § 196.

⁷⁹ *Kudrevičius e altri contro la Lituania* del 15 ottobre 2015, n. 37553/05, § 144.

⁸⁰ *Kudrevičius*, op. cit. § 150.

⁸¹ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici, RS **0.103.2**, entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992.

⁸² Cfr. Osservazioni generali n. 37 Comitato dei diritti dell'uomo 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 ».

⁸³ Hanno anche dato la loro approvazione otto su nove Cantoni che non disponevano ancora di un divieto di dissimulare il viso: AI, BL, GL, NW, OW, SZ, VS e ZG, anche se in modo meno netto. Mentre nel Cantone dei Grigioni il no ha vinto di misura.

5.2.8.5 Garantire l'esercizio dei diritti fondamentali nel caso di interventi individuali e riunioni in spazi pubblici

Le eccezioni previste dall'articolo 332a capoverso 2 lettera g AP-CP intendono garantire che l'interesse generale a un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici non renda praticamente impossibile o limiti in modo sproporzionato l'esercizio dei diritti fondamentali della libertà di espressione e della libertà di riunione. Le eccezioni prevedono due scenari possibili nel caso di interventi individuali o riunioni in spazi pubblici:

- se dal divieto consegue che non è più possibile esercitare nella pratica i diritti fondamentali della libertà di espressione e/o della libertà di riunione, la dissimulazione del viso deve essere ammessa;
- qualora una dissimulazione del viso costituisca un'espressione visiva di un'opinione che non compromette la sicurezza e l'ordine pubblico, quest'ultima deve essere ammessa.

Le eccezioni coprono interventi individuali o riunioni nello spazio pubblico, come ad esempio azioni di singole persone, azioni presso uno stand, manifestazioni in un posto specifico o manifestazioni in movimento.

La prima situazione esenta la dissimulazione del viso dalla responsabilità penale se essa è necessaria alle persone per poter esercitare i diritti fondamentali della libertà di espressione e di riunione nello spazio pubblico. Ad esempio in caso di manifestanti che ricorrono all'anonimato per proteggere sé stessi o i membri della loro famiglia da persecuzioni o discriminazioni gravi (ad esempio, manifestazioni contro regimi autoritari che commettono gravi violazioni dei diritti umani; rischio di perdere il lavoro se è resa nota una posizione politica o ideologica che contraddice fundamentalmente i valori di un'organizzazione o azienda). Anche gli alcolisti anonimi o gli ex detenuti che gestiscono una bancarella in uno spazio pubblico devono potersi coprire il viso per poter esercitare i loro diritti fondamentali in modo ragionevole.

La seconda situazione concerne casi in cui la copertura del viso è una forma di espressione visiva. Questi casi non mettono in discussione gli obiettivi del divieto di coprirsi il viso, cioè la tutela della convivenza in una società democratica e la protezione dell'ordine pubblico. Le maschere, che hanno lo scopo di attirare visivamente l'attenzione su una certa preoccupazione, 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. 5.2.8.2), la giurisprudenza di Paesi come l'Austria, che ha una regolamentazione paragonabile al divieto svizzero di dissimulare il viso (cfr. n. 2.3), come pure la rigorosa prassi della Corte EDU in materia di libertà di espressione e di libertà di riunione (cfr. n. 5.2.8.3) dimostrano che le sanzioni statali in questi casi sono considerate violazioni sproporzionate dei diritti fondamentali.

L'eccezione protegge solo le attività che non compromettono l'ordine pubblico e la sicurezza. 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 commettere violazioni della legge sotto la protezione dell'anonimato. Se l'ordinamento giuridico viene ignorato o vengono effettuati preparativi in questo senso, nessuna forma speciale di copertura o mascheramento protegge dalla sanzione penale.

6 Ripercussioni

6.1 Per la Confederazione

La nuova disposizione penale non comporta spese aggiuntive per la Confederazione. Non occorre assumere personale nuovo.

6.2 Per i Cantoni e i Comuni

Un nuovo reato viene aggiunto al CP. Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni. Ne potrebbe quindi risultare un'ulteriore richiesta di fondi e di personale. Tuttavia, c'è da aspettarsi un numero esiguo di casi rilevanti.

La nuova disposizione nel CP disciplina in modo completo la punibilità della dissimulazione del viso nei luoghi pubblici o privati aperti alla collettività e accessibili a pagamento o gratuitamente. Se i regolamenti cantonali sono in conflitto con quelli federali, il diritto federale ha la precedenza in virtù della sua forza derogatoria. Questo vale in particolare per i regolamenti cantonali sul divieto di dissimulazione.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La disposizione attua l'articolo 10a Cost. Si basa sulla competenza della Confederazione di emanare leggi nel campo del diritto penale (art. 123 cpv. 1 Cost.). La disposizione penale riguarda diversi diritti fondamentali, segnatamente la libertà personale (art. 10 cpv. 2 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 dell'articolo 36 Cost. A tale proposito sono richieste una base legale, la giustificazione di una restrizione in base a un interesse pubblico o alla protezione dei diritti fondamentali di terzi, la proporzionalità della restrizione e la tutela dell'essenza dei diritti fondamentali. Le deroghe alla responsabilità penale relative alla dissimulazione del viso di cui all'articolo 332a capoverso 2 lettere a-g, garantiscono il rispetto di questi presupposti.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disciplinamento concerne le garanzie della CEDU e del Patto II dell'ONU, in particolare la libertà di religione (art. 9 CEDU, art. 18 Patto II dell'ONU), la libertà di espressione (art. 10 CEDU, art. 19 Patto II dell'ONU) e la libertà di riunione (art. 11 CEDU, art. 21 Patto II dell'ONU). Sia la CEDU che il Patto II delle Nazioni Unite permettono restrizioni a queste libertà. In particolare, sono possibili le restrizioni che hanno una base legale e sono 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. Le deroghe alla responsabilità penale della dissimulazione del viso di cui all'articolo 332a capoverso 2 lettere a-g garantiscono il rispetto di questi presupposti. Il Consiglio federale ritiene che il disciplinamento sia compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

L'avamprogetto contiene importanti disposizioni legislative che conformemente agli articoli 164 capoverso 1 Cost. e 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (ParlG) vanno emanate sotto forma di legge federale. In quanto tale, la legge è sottoposta a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost).