



4 febbraio 2019

---

# Avamprogetto di legge federale sul divieto di dissimulare il viso (controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso»)

## Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

---

### Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale .....</b>	<b>2</b>
1.1	Introduzione.....	2
1.2	Contenuto essenziale dell'avamprogetto.....	2
<b>2</b>	<b>Procedura di consultazione.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Sintesi dei principali risultati della consultazione .....</b>	<b>3</b>
3.1	Valutazione generale della necessità di legiferare nella materia .....	3
3.2	Valutazione generale del controprogetto indiretto .....	3
3.3	Altre osservazioni generali.....	6
3.4	Pareri sui diversi articoli dell'avamprogetto .....	7
3.4.1	Titolo .....	7
3.4.2	Art. 1 Obbligo di mostrare il viso .....	7
3.4.3	Art. 2 Inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso .....	8
3.4.4	Art. 3 Perseguimento e giudizio dei reati.....	9
3.4.5	Art. 4 Modifica del diritto vigente.....	10
3.4.6	Art. 5 Referendum ed entrata in vigore .....	11
	<b>Allegato / Anhang / Annexe.....</b>	<b>12</b>

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Introduzione

L'iniziativa popolare «Sì al divieto di dissimulare il proprio viso» è stata depositata il 15 settembre 2017 corredata di 105 553 firme valide, ragione per cui la Cancelleria federale ne ha dichiarato la riuscita l'11 ottobre 2017. L'iniziativa si prefigge di introdurre un nuovo articolo 10a nella Costituzione federale che prevede il divieto di dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici, nei luoghi accessibili al pubblico o nei quali sono fornite prestazioni accessibili a ognuno. Il divieto non si applica ai luoghi di culto. Secondo la proposta norma costituzionale la legge può prevedere eccezioni per motivi legati alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali. L'iniziativa vieta anche di obbligare una persona a dissimulare il viso a causa del suo sesso.

Con decisione del 20 dicembre 2017, il Consiglio federale ha deciso di proporre di respingere l'iniziativa e di opporre un controprogetto indiretto, dopo di che ha incaricato il DFGP di sottoporgli un testo per la consultazione esterna. La procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sul divieto di dissimulare il viso si è tenuta dal 27 giugno 2018 al 18 ottobre 2018. I Cantoni, il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le organizzazioni nazionali mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, nonché dell'economia e altre organizzazioni interessate sono state invitate a presentare i loro pareri.

### 1.2 Contenuto essenziale dell'avamprogetto

Il controprogetto del Consiglio federale istituisce un obbligo di mostrare il viso se un rappresentante di un'autorità federale o cantonale è tenuto, in virtù del diritto federale, a verificare l'identità di una persona e a tal fine deve vederne il viso. Questo obbligo vale anche se l'identificazione visiva è il solo mezzo per il rappresentante dell'autorità di eseguire un compito senza un onere sproporzionato. La violazione dell'obbligo di mostrare il viso è sanzionata da una multa a meno che l'identificazione visiva sia nell'esclusivo interesse della persona che ha rifiutato di mostrare il viso. In questo caso, il rifiuto di mostrare il viso dovrebbe avere per sola conseguenza il rifiuto della prestazione richiesta.

Il controprogetto salvaguarda le prerogative cantonali. I Cantoni che desiderano maggiore severità possono vietare la dissimulazione del viso nello spazio pubblico. Peraltro, permette di dare risposte mirate ai problemi che possono porsi con indumenti che dissimulano il viso quando l'autorità deve identificare una persona. Esso prevede inoltre una sanzione speciale nel Codice penale<sup>1</sup> per i casi in cui una persona – uomo o donna – è costretta a dissimulare il proprio viso (integrazione dell'art. 181 cpv. 2 concernente la coazione).

## 2 Procedura di consultazione

La consultazione esterna ha avuto per oggetto l'avamprogetto. Quindi, anche se alcuni partecipanti si sono espressi sull'iniziativa<sup>2</sup>, il presente rapporto esamina soltanto i pareri riguardanti il controprogetto indiretto. Si potrà tenere conto delle osservazioni riguardanti l'iniziativa nella valutazione che ne farà il Consiglio federale nel pertinente messaggio.

---

<sup>1</sup> CP; RS 311.0

<sup>2</sup> ZH, BE, GL, BS, SH, AG, TI, PEV, pvl, UDC, Amnesty, CFR, CSP, EK, FPS, FSCI, hotelleriesuisse, PJLS, TDF, UDF, USS, UCS.

In totale, sono stati presentati 63 pareri. Hanno infatti risposto alla consultazione 25 Cantoni<sup>3</sup>, 8 partiti rappresentati nell'Assemblea federale<sup>4</sup> e 30 organizzazioni e altri partecipanti<sup>5</sup>. Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale hanno espressamente rinunciato a redigere un parere. Neanche il Cantone di Uri ha preso posizione. La lista dei partecipanti figura nell'allegato.

### 3 Sintesi dei principali risultati della consultazione

#### 3.1 Valutazione generale della necessità di legiferare nella materia

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione non si è espressa esplicitamente sulla necessità di legiferare sulla dissimulazione del viso e coloro che l'hanno fatto non sono unanimi.

I pareri di coloro che ammettono la necessità di legiferare si dividono tra chi ritiene che il controprogetto soddisfi tale necessità<sup>6</sup> e chi ritiene che non sia sufficientemente incisivo e che occorra introdurre un divieto generale di dissimulare il viso<sup>7</sup>.

La maggior parte dei partecipanti che dubitano della necessità di legiferare o che la negano sono contrari al controprogetto. 5 Cantoni<sup>8</sup>, 1 partito<sup>9</sup> e 4 partecipanti<sup>10</sup> appartenenti agli ambienti interessati ritengono sufficiente il quadro legale cantonale e/o federale attualmente applicabile<sup>11</sup>. I Verdi considerano inutili e sproporzionate le regole vestimentarie. Ritengono che sarebbe preferibile puntare sul dialogo e l'integrazione sociale in generale e professionale in particolare. BE dubita in generale dell'opportunità di una normativa nella materia. I Verdi e la CDDGP ritengono che, per rispetto del federalismo, il compito di legiferare vada lasciato ai Cantoni. La CDDGP fa peraltro notare che non le sono noti problemi relativi a donne che indossano burqa o niqab. La CFR ritiene che non vi sia alcuna necessità di legiferare in materia, né a livello cantonale né a livello federale.

Alcuni partecipanti, pur dubitando della necessità di legiferare, sostengono comunque il controprogetto. AR, ad esempio, mette in dubbio l'utilità del controprogetto e ritiene problematico legiferare quando non è necessario. Anche GE esprime un parere simile: pur sostenendo il controprogetto, ritiene che le disposizioni in vigore nel Cantone siano sufficienti. PBD s'interroga altresì sulla necessità di legiferare ma conclude infine che il controprogetto permetterà alle autorità di eseguire più facilmente le identificazioni.

#### 3.2 Valutazione generale del controprogetto indiretto

44 partecipanti si sono espressi in modo piuttosto favorevole al controprogetto, 17 l'approvano espressamente (7 Cantoni, 2 partiti e 8 partecipanti appartenenti agli ambienti interessati) mentre 27 partecipanti l'approvano con riserve. Si tratta di 11 Cantoni<sup>12</sup>, 3 partiti<sup>13</sup> e

---

<sup>3</sup> ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

<sup>4</sup> PPD, PLR, PS, UDC, I Verdi, PBD, PEV, pvl.

<sup>5</sup> ACS, alliance f, Amnesty, ASSC, ASSA, CSC, CDDGP, CFQF, CFR, CPS, CSP, CCC, EK, GS, FOIS, FPS, Frauenzentrale, FSCI, FST, hotelleriesuisse, Intellectio, IntUN, USDC, MPCVD, PJLS, TDF, UDF, USS, UCS, VFG.

<sup>6</sup> OW, AG, JU, PPD.

<sup>7</sup> VD, UDC, PEV, EK, IntUN, UDF. UCS ha presentato un parere discordante: alcuni suoi membri sostengono senza alcuna riserva il controprogetto, per altri, invece, non è abbastanza incisivo.

<sup>8</sup> ZH, BE, SZ, BS, BL.

<sup>9</sup> I Verdi.

<sup>10</sup> CDDGP (cantonale), MPCVD, USS, una parte dei membri dell'UCS.

<sup>11</sup> ZH spiega che il diritto cantonale permette già, se necessario, l'identificazione coattiva di una persona. SZ e BL fanno notare che se richiesto da un'autorità ai fini dell'identificazione, le persone velate o mascherate sono già tenute a mostrare il viso. Secondo BS il diritto cantonale e l'art. 286 CP bastano per trattare i casi di persone che rifiutano di mostrare il viso in occasione di un'identificazione. Secondo MPCVD l'art. 286 CP è sufficiente e secondo CDDGP bastano le normative legali cantonali.

<sup>12</sup> OW, GL, FR, SO, SH, AR, GR, AG, TG, VS, NE.

<sup>13</sup> PBD, PLR, PS.

13 partecipanti<sup>14</sup> appartenenti agli ambienti interessati. 19 partecipanti si oppongono al controprogetto (7 Cantoni, 3 partiti e 9 partecipanti appartenenti agli ambienti interessati<sup>15</sup>).

14 cantoni<sup>16</sup>, 1 partito<sup>17</sup> e 3 altri partecipanti<sup>18</sup> sono d'accordo con il rispetto del controprogetto per l'autonomia dei Cantoni ai quali è lasciata la libertà di decidere se legiferare o no sul divieto di dissimulare il viso in pubblico in funzione delle loro necessità. SO fa l'esempio delle destinazioni turistiche. GE, particolarmente interessata dal turismo mediorientale, osserva che il divieto di dissimulare il viso sarebbe eccessivo. Hotelleriesuisse aggiunge che i turisti del Golfo costituiscono una parte importante del mercato e che il controprogetto ne tiene conto. AR aggiunge che il testo tiene conto del fatto che il tema è controverso sia in Parlamento sia nei Cantoni.

Alcuni partecipanti rilevano che il controprogetto, invece di prevedere un divieto generale, affronta i problemi in modo mirato nei casi in cui l'identificazione è necessaria<sup>19</sup>. Secondo GE, il controprogetto permette alle autorità di eseguire i loro compiti in modo proporzionale. Numerosi partecipanti ritengono che il controprogetto trova soluzioni opportune e moderate a problemi concreti e tiene conto del principio della proporzionalità<sup>20</sup>. La soluzione del controprogetto, secondo SO, permette di reagire alle incertezze e ai timori in modo conforme alla Costituzione.

È pure apprezzato il fatto che il controprogetto non prende di mira una religione o un gruppo di persone, soprattutto nell'ottica del principio di non discriminazione<sup>21</sup>, e che salvaguarda lo Stato di diritto e la libertà degli interessati<sup>22</sup>. Per la CSP, l'identificazione è un fine legittimo e non stigmatizza le donne musulmane. Hotelleriesuisse prende posizione per una Svizzera aperta e tollerante.

Alcuni partecipanti considerano che il controprogetto proponga regole chiare e di facile applicazione<sup>23</sup> e stabilisca l'auspicata uniformità nella pratica<sup>24</sup>. Frauenzentrale lo considera pragmatico. Per CFQF et GS ha il merito di chiarire che, a fini di sicurezza, può essere necessario svelare il proprio viso. ASSC rileva che, nel suo settore, l'identificazione delle donne velate da parte di altre donne in locali separati non pone alcun problema.

PS è favorevole al controprogetto ma auspica che il Consiglio federale approfitti del dibattito sul controprogetto indiretto e sull'iniziativa per consolidare il diritto all'autodeterminazione e la parità dei sessi con una serie di modifiche costituzionali e legali<sup>25</sup>. CFQF e GS auspicano che la Confederazione si adoperi presso i Cantoni affinché questi ultimi vietino la dissimulazione del viso nelle scuole e nelle università.

---

<sup>14</sup> Alliance f, ACS, Amnesty, ASSC, ASSA, CSC, CFQF, CPS, CSP, GS, Frauenzentrale, Intellectio, UCS.

<sup>15</sup> ZH, BE, SZ, ZG, BS, BL, VD, UDC, I Verdi, PEV, CDDGP, CFR, EK, IntUN, MPCVD, TDF, UDF, USS, VFG.

<sup>16</sup> BE (malgrado la sua opposizione al controprogetto), LU, OW, NW, FR, SO, AR, AI, SG, GR, TI, VS, NE, JU.

<sup>17</sup> PPD.

<sup>18</sup> CPS, CCC, hotelleriesuisse.

<sup>19</sup> LU, SH, TI, VS, JU, PLR, pvl, Amnesty, CFQF, GS, CCC, FSCI, FST, hotelleriesuisse, PJLS.

<sup>20</sup> SH, SO, VS, PS, CFQF, CCC GS, FST.

<sup>21</sup> FR, CCC, GS, FSCI, hotelleriesuisse, PJLS.

<sup>22</sup> FST.

<sup>23</sup> TI, alliance f, CSP.

<sup>24</sup> TI, alliance f, Frauenzentrale.

<sup>25</sup> Propone quindi di introdurre un nuovo art. 36a Cost. per consacrare la protezione della libertà personale nel quadro del matrimonio e della famiglia. In seguito propone di completare l'art. 8 cpv. 3 Cost. integrandovi la parità tra donna e uomo nella società così da garantirne un'attuazione effettiva e di aggiungere una lettera supplementare sulla parità dei sessi nella società nell'art. 14 cpv. 2 della legge sulla parità dei sessi (RS 151.1). Inoltre, al fine di favorire l'integrazione delle donne migranti, propone di specificare, all'art. 55 cpv. 3 della legge federale sugli stranieri (RS 142.20), che i contributi finanziari della Confederazione ai progetti d'integrazione degli stranieri riguardano in particolare le donne. PS ritiene pure che una politica coerente in materia di parità deve riflettersi nella politica estera della Svizzera e propone di integrare l'art. 54 cpv. 2 Cost. con l'obiettivo di garantire la parità tra uomo e donna. Auspica infine l'introduzione di una lettera c all'art. 5 cpv. 2 della legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) secondo cui la Svizzera deve promuovere il miglioramento della situazione della donna.

FOIS aderisce al controprogetto ma fa notare che restano aperte numerose questioni, come la definizione della libertà individuale e delle libertà di credo e di coscienza.

PBD si chiede se non è possibile integrare questa nuova normativa nel quadro legale esistente senza adottare una nuova legge distinta.

Alcuni dei 19 partecipanti che si oppongono al controprogetto ritengono che sia inutile o che non apporti alcun valore aggiunto, principalmente perché il quadro legale sarebbe sufficiente<sup>26</sup>. ZH spiega che i soli casi di applicazione del controprogetto sarebbero i controlli di frontiera negli aeroporti e che l'identificazione visuale delle persone velate durante questi controlli non pone alcun problema. ZH e BL si dichiarano contrari a una legislazione puramente simbolica priva di qualsivoglia utilità concreta<sup>27</sup>.

I Verdi ritengono che il controprogetto disciplini soltanto alcune situazioni che non pongono problemi di ordine pubblico e non fornisca alcun contributo alla parità dei sessi e al rispetto dei diritti delle donne musulmane. CFR ritiene che il controprogetto sia controproducente. Per TDF gli scopi della protezione delle donne contro la violenza e la parità devono essere raggiunti con altre misure, come l'aumento delle risorse per le consulenze in materia di parità o la formazione di impiegati specializzati in questo settore.

Secondo ZG, la restrizione della libertà individuale connessa con una normativa sull'abbigliamento non è legittimata da alcun interesse pubblico e l'attuazione di divieti nel quadro delle usanze sarebbe difficile e costosa e più che portare soluzioni comporterebbe problemi. Secondo ZG e CDDGP una normativa in materia di abbigliamento è incompatibile con una società liberale.

USS ritiene inoltre che il controprogetto si applicherà di fatto principalmente ai tifosi di calcio e farà gravare una responsabilità sproporzionata sugli impiegati dei trasporti pubblici.

Come menzionato nel n. 3.1, alcuni partecipanti sono favorevoli a un divieto generale della dissimulazione del volto.

UDC, UDF e EK ritengono che le soluzioni cantonali difese dal controprogetto siano inadeguate e che la problematica necessiti una normativa su scala federale, di livello legale o costituzionale. Secondo UDF e EK sarebbe illogico che una turista possa togliere il velo in un Cantone e continuare a indossarlo in un altro. UDC auspica in particolare l'integrazione nel controprogetto di un divieto generale di portare il velo integrale per sottolineare che questa pratica non è tollerata in uno Stato libero fondato sui valori cristiani occidentali.

Alcuni partecipanti sono favorevoli a un divieto generale sul piano legale e non su quello costituzionale<sup>28</sup>. Altri ne precisano anche le modalità<sup>29</sup>. A tale riguardo, VD ricorda che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il divieto del velo integrale nello spazio pubblico rispetta il principio della proporzionalità. ZH chiede quindi che sia elaborato un nuovo controprogetto che preveda un divieto generale di dissimulare il volto e disciplini le conseguenze della sua violazione; fa inoltre valere che in una società liberale fondata sullo Stato di diritto e sulla parità il velo integrale non può essere accettato. IntUN insiste sul fatto che il velo integrale non può essere accettato per questioni relative alla parità dei sessi e che il controprogetto non fornisce risposte a questa problematica. MPCVD deplora l'assenza di qualsiasi riflessione sul diritto di dissimularsi il viso nello spazio pubblico, segnatamente nell'ottica della

---

<sup>26</sup> ZH, BE, SZ, ZG, BS, BL, I Verdi, CDDGP, CFR, USS.

<sup>27</sup> ZH rimanda all'art. 4 del controprogetto sulla modifica del Codice penale, mentre BL fa riferimento all'insieme del controprogetto.

<sup>28</sup> ZH, VD, PEV, IntUN, alcune città appartenenti a UCS.

<sup>29</sup> Una lista di eccezioni legali per IntUN e una distinzione a seconda della fattispecie per PEV (contatti con le autorità, spazio pubblico, scuola, manifestazioni pubbliche, negozi e ristoranti ecc.)

posta in gioco sul piano della sicurezza in relazione con il terrorismo, e ritiene che il controprogetto non sia né chiaro né esauriente.

I partecipanti che si sono espressi chiaramente sul soggetto del controprogetto come alternativa all'iniziativa sono divisi. FR ritiene che il controprogetto risponda alle preoccupazioni degli autori dell'iniziativa e corregga gli elementi inadeguati dell'iniziativa. GL reputa che vada nella direzione giusta ma non crede che porterà al ritiro dell'iniziativa. 6 partecipanti<sup>30</sup> dubitano che il controprogetto possa essere comparato all'iniziativa, poiché non terrebbe conto del principale oggetto di quest'ultima, il divieto della dissimulazione del volto in pubblico. Secondo UDC il controprogetto non avrà alcun effetto preventivo né sulla violenza delle persone mascherate in occasione di eventi sportivi né sull'oppressione ideologica delle donne. UDF ritiene che il controprogetto distolga l'attenzione dal problema della lesione dell'ordine pubblico e della messa in pericolo delle persone e dei beni.

MPCVD reputa che la scelta del Consiglio federale equivale all'istituzione di un diritto di dissimularsi il volto e deplora che non abbia optato, come hanno fatto altri Paesi, per un regime di divieti corredati da eccezioni.

CPS non è convinto che l'argomento del Consiglio federale secondo cui la discriminazione delle donne presenta molteplici sfaccettature alcune delle quali più evidenti della questione del burqa, possa giustificare l'inazione a tale riguardo. In effetti il velo integrale non è compatibile con la cultura svizzera, crea diffidenza ed è considerato come un segno di oppressione della donna. Sarebbe inoltre illogico permettere ai Cantoni di fare ricorso a un divieto generale che si considera incompatibile con un ordinamento sociale liberale.

### **3.3 Altre osservazioni generali**

Va ancora rilevato che 8 Cantoni, di cui 2 si oppongono al controprogetto e 6 vi aderiscono<sup>31</sup>, hanno esposto le rispettive legislazioni in materia. FR fa presente di disporre già di una legge per sanzionare chi si rende irriconoscibile in occasione di manifestazioni con un uso accresciuto dello spazio pubblico che disciplinerebbe una parte delle situazioni illustrate nel controprogetto. SO osserva di avere una legislazione analoga e non ravvisa la necessità di altri divieti a livello cantonale. TI fa notare di aver iscritto nella sua costituzione il divieto di dissimulare il viso in pubblico. NE precisa di aver introdotto una legge che prevede il divieto di dissimulare il volto in occasione di manifestazioni sportive. GE le disposizioni cantonali esistenti riguardanti il divieto di dissimulare il viso durante le manifestazioni sulla pubblica via sono considerate sufficienti riguardo all'iniziativa. JU ha una legge che vieta di mascherarsi in occasione di manifestazioni che implicano un uso accresciuto dello spazio pubblico. BE fa notare di aver introdotto una direttiva riguardante il porto del velo a scuola e di una legge riguardante il porto di maschere durante le manifestazioni pubbliche soggette ad autorizzazione. Anche ZH disporrebbe di una legge che disciplina la dissimulazione del volto durante le manifestazioni pubbliche.

Senza tenere conto della posizione dei loro autori sul controprogetto indiretto e senza pretendere di essere esaustivi, si possono ancora menzionare le seguenti osservazioni:

Secondo FR e CSP il messaggio sul progetto di legge conterrebbe informazioni più precise sulla portata della problematica della dissimulazione del viso nei casi in cui le autorità si trovano a dover eseguire un'identificazione e sulle risposte finora fornite al riguardo.

Intellectio auspica che in occasione del voto sia chiaro che si parla del velo integrale e non del semplice velo sui capelli, per evitare ogni confusione.

---

<sup>30</sup> SZ, BL, AR, UDC, UDF, EK.

<sup>31</sup> ZH, BE (contrari); FR, NE, GE, SO, TI, JU (favorevoli).

TDF ritiene che i rappresentanti delle autorità chiamate a identificare le persone dovrebbero disporre di una formazione mirata nei settori della violenza e della parità.

### **3.4 Pareri sui diversi articoli dell'avamprogetto**

#### **3.4.1 Titolo**

Quattro partecipanti<sup>32</sup> ritengono che il titolo della legge non corrisponda al contenuto della stessa e dovrebbe essere modificato. VS, FR, CSP propongono «legge federale sulla dissimulazione del viso»; si eviterebbe così di porre l'accento sul divieto di un indumento, ponendo piuttosto in primo piano l'obbligo di mostrare il viso quando le autorità lo chiedono.

CPS ritiene necessaria una definizione legale della dissimulazione del viso.

#### **3.4.2 Art. 1 Obbligo di mostrare il viso**

AG trova utile la presente disposizione: l'istituzione di un obbligo di mostrare il viso agevola l'esecuzione del compito d'identificazione per le autorità federali.

Poiché considera l'obbligo di scoprire il viso come una restrizione della libertà d'espressione, Amnesty approva l'intento di creare una base legale per tale restrizione e fa notare che le situazioni elencate nei capoversi 1 e 2 costituiscono chiaramente casi di interesse pubblico preponderante.

3 Cantoni<sup>33</sup> ritengono che sia già oggi possibile esigere che una persona mostri il viso per eseguire un compito pubblico e che la nuova disposizione sia quindi inutile. Secondo BE, le persone che chiedono un servizio allo Stato devono necessariamente mostrare il volto.

Secondo alcuni partecipanti, l'obbligo di svelare il viso dovrebbe essere più esteso e trovare applicazione anche all'interno degli edifici dell'amministrazione<sup>34</sup> e/o, in generale, nei contatti con i rappresentanti di autorità<sup>35</sup>.

PBD considera necessario completare questo articolo con un divieto generale di mascherarsi in occasione di manifestazioni e di partite di calcio. Tenuto conto dei ripetuti episodi di violenza, i manifestanti mascherati potrebbero essere separati a uno stadio precoce della manifestazione.

OW fa notare che il fatto di nascondere il viso, oltre all'identificazione, ha ripercussioni in due altri ambiti: la sicurezza stradale (il campo di visione e la comunicazione con gli altri utenti della strada sono limitati) e la partecipazione a una procedura penale. Riguardo alla procedura penale rileva da una parte che le reazioni del viso possono fornire informazioni essenziali e dall'altra attira l'attenzione sulla difficoltà del perseguimento penale di una persona velata. Per questi motivi, propone di esaminare la possibilità di modificare l'articolo 31 della legge federale del 19 dicembre 1958<sup>36</sup> sulla circolazione stradale in combinato disposto con l'articolo 3 LCR e d'integrare il Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007<sup>37</sup>. Anche MPCVD auspica che sia tenuto conto della necessità di scoprire il viso nella procedura penale in considerazione dell'importanza della comunicazione non verbale delle espressioni del volto per il buono svolgimento delle udienze e della disparità di trattamento rispetto a chi compare a viso scoperto.

---

<sup>32</sup> FR, AR, VS, CSP.

<sup>33</sup> BS, AR, SZ.

<sup>34</sup> GL.

<sup>35</sup> GL, MPCVD. Quest'ultimo propone di ispirarsi a tale riguardo alle soluzioni della provincia canadese del Quebec o dello Stato australiano del Nuovo Galles del Sud.

<sup>36</sup> LCStr; RS 741.01

<sup>37</sup> RS 312.0

### *Cpv. 1*

Alcuni partecipanti<sup>38</sup> ritengono che il testo del capoverso 1 debba essere modificato in modo tale che sia chiaro che la disposizione si applica anche alle autorità comunali chiamate ad applicare il diritto federale. Alcuni partecipanti propongono quindi di menzionarle espressamente<sup>39</sup>. Altri propongono di sostituire il testo con l'espressione «quando un rappresentante di un'autorità svizzera [...]» che comprende anche le autorità regionali<sup>40</sup>. AG, PBD e CPS propongono di completare il capoverso 1 includendovi le autorità competenti in materia di giustizia e perseguimento penale che non sono comprese nella nozione di autorità competente nel settore della sicurezza. Alcuni partecipanti auspicano che sia menzionato anche il settore dello stato civile<sup>41</sup>. UCS propone di utilizzare la nozione più estesa di «opere sociali» («*Sozialwesen*») invece di quella di «assicurazioni sociali».

Secondo Amnesty occorre chiarire che il riferimento al settore della migrazione non costituisce un motivo per opporsi al velo integrale nei centri di registrazione. Si tratta soltanto dei controlli di frontiera, dei controlli d'identità di routine o in caso di sospetti. TDF chiede che i controlli del viso siano unicamente effettuati da rappresentanti dell'autorità di sesso femminile in locali protetti.

5 partecipanti ritengono che l'espressione «in virtù del diritto federale» ponga un problema di applicazione<sup>42</sup>. Potrebbe non esservi obbligo di mostrare il viso qualora un'autorità adempia un compito di diritto cantonale. Nel settore delle misure di polizia, non è sempre facile stabilire se un'identificazione è fondata sul diritto cantonale o sul il diritto federale. Nella pratica questi due tipi di controllo si sovrappongono. NE indica che, per evitare ogni confusione per gli agenti della polizia cantonale, sarebbe stato più ragionevole prevedere una sanzione nel Codice penale per chiunque rifiuti di mostrare il viso quando un'autorità lo chiede. UDC propone di estendere l'applicazione del progetto di legge al dovere di identificazione fondato sul diritto cantonale. Anche se vi ravvisa rischi di ambiguità, UCS ritiene che la disposizione abbia il vantaggio di non ledere le competenze dei Cantoni. Propone tuttavia che il messaggio del Consiglio federale indichi chiaramente che l'obbligo di mostrare il volto a fini d'identificazione finora previsto dal diritto cantonale rimane applicabile.

### *Cpv. 2*

Secondo UCS, la presente disposizione potrebbe essere eccessivamente difficile da applicare, in particolare nel settore della polizia.

### **3.4.3 Art. 2 Inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso**

FR e SO ritengono lacunoso il controprogetto quanto al modo di procedere in caso di inosservanza di un'ingiunzione. SO rileva che il controprogetto non prevede una base legale per imporre a una persona di mostrare il viso e che, nel quadro di una procedura penale, ciò dovrebbe essere ordinato da un procuratore.

Secondo OW, la disposizione penale non è sufficientemente concreta per essere attuata dai Cantoni e occorre evitare che ciò renda più complicate e costose le procedure penali in cui essa viene applicata.

Secondo MPCVD, il perseguimento penale sarebbe inapplicabile a causa di tutte le condizioni richieste: sarebbe necessario provare che l'ingiunzione è stata ripetuta e compresa,

---

<sup>38</sup> BE, OW, AG, PBD, ACS, ASSC, ASSA, CSC, CDDGP, UCS.

<sup>39</sup> BE, AG, PBD, ASC, ASSA, ASSC UCS.

<sup>40</sup> CSC, CDDGP.

<sup>41</sup> ASSC, CDDGP, CSC, UCS.

<sup>42</sup> SH, VD, NE, UDC, UCS.



che il rappresentante dell'autorità aveva la qualità per farlo e che si trattava di un compito di diritto federale.

#### *Cpv. 1*

FR osserva che non è indicato se e come un'autorità può imporre a una persona di mostrare il viso e che quindi l'efficacia di questa norma è discutibile.

CFQF, GS e FPS auspicano che l'ingiunzione sia formulata secondo le circostanze in modo tale che la persona possa comprendere cosa le sia richiesto.

SZ sottolinea che la questione del destinatario della multa non è risolta, se la persona non è chiaramente identificata e se non si applica la procedura sulle multe disciplinari. BL dubita che la comminatoria della multa sia sufficientemente dissuasiva; infatti nei casi in cui non è possibile identificare la persona non si sa a chi inviare la multa. Anche secondo MPCVD l'ostinazione a mantenere il viso celato potrebbe rendere impossibile l'identificazione della persona od ostacolare totalmente il perseguimento penale.

SZ ritiene che l'inosservanza non può essere sanzionata con una multa perché è difficile stabilire il destinatario della multa se questi non ha potuto essere identificato. AR aggiunge che la comminatoria di una multa non cambia nulla al fatto che non si potrà comunque rinunciare a dover identificare la persona interessata. CFG ritiene che l'autorità deve poter ricorrere alla coercizione, se del caso con l'aiuto della polizia. CPS reputa necessaria una base legale per permettere a un'autorità di scoprire il viso di una persona reticente nei casi in cui ciò sia necessario. Ritiene che sia inutile menzionare la multa (già prevista in questi casi dall'art. 292 CP) e che sarebbe più efficace una sanzione iscritta nel diritto degli stranieri, fatti salvi i casi riguardanti cittadini svizzeri. CFQF e GS sostengono l'opinione contraria: la sola conseguenza del rifiuto deve essere la multa, non deve esservi coercizione a mostrare il viso. Per pvl, la soluzione penale deve rimanere *l'ultima ratio*, l'esperienza mostra che molte persone possono essere persuase a mostrare il viso.

MPCVD fa notare che alcuni Stati europei hanno previsto una sanzione più incisiva della multa per i casi di recidiva; rileva inoltre che le contravvenzioni non sono iscritte nel casellario giudiziale e non potrà quindi essere stabilito in quali casi vi è recidiva.

TDF sottolinea la disparità tra una possibile multa massima di 10 000 franchi per una donna che rifiuta di mostrare il viso e una pena massima di 3 000 franchi per l'autore di una coazione.

#### *cpv. 2*

Per FR questa eccezione è formulata in modo poco chiaro. Per verificare se l'infrazione è stata realizzata le autorità di perseguimento penale dovranno ogni volta verificare se l'interesse pubblico esige che una persona mostri il viso. UCS ritiene necessario chiarire l'espressione «nell'esclusivo interesse della persona».

Secondo TG questa disposizione dovrebbe essere completata in modo tale da menzionare che, in caso di rifiuto di mostrare il viso e quindi di impossibilità di identificare la persona, la prestazione o il servizio possono essere rifiutati.

Per VFG, il rifiuto della prestazione nulla muta rispetto al diritto attuale.

### **3.4.4 Art. 3 Perseguimento e giudizio dei reati**

BL deplora gli eventuali costi supplementari a carico delle autorità di perseguimento penale cantonale.

TI fa presente che la sua legge cantonale prevede una multa fino a 10 000 franchi.

SO ritiene difficile valutare in quale misura le nuove infrazioni penali comporteranno un onere supplementare per le autorità penali ma si attende verosimilmente a un numero esiguo di casi.

### 3.4.5 Art. 4 Modifica del diritto vigente

La modifica della disposizione del CP sulla coazione suscita pareri contrastanti, anche tra i partecipanti favorevoli al controprogetto. In effetti, alcuni partecipanti approvano il controprogetto nel suo insieme ma si oppongono a questa disposizione<sup>43</sup>, altri respingono il controprogetto ma approvano l'articolo 4<sup>44</sup>.

La disposizione è approvata da 41 partecipanti, 27 dei quali l'approvano esplicitamente<sup>45</sup> mentre gli altri 14 accettano il progetto senza commentare questa disposizione<sup>46</sup>. 22 partecipanti si oppongono a questa disposizione, alcuni espressamente<sup>47</sup> e altri al controprogetto nel suo insieme senza pronunciarsi esplicitamente sulla presente disposizione<sup>48</sup>.

VD è favorevole alla precisazione del tipo di coazione che può essere perseguita dalle autorità penali e propone di aggiungere una nuova norma che faccia esplicitamente riferimento a ogni tipo di coazione per motivi religiosi.

Alcuni partecipanti rilevano che si tratta di un segnale chiaro per indicare che tale coazione è incompatibile con lo Stato di diritto svizzero<sup>49</sup> e che non viene tollerato alcun atto di coazione coazione a dissimulare il viso<sup>50</sup>. Altri partecipanti<sup>51</sup> ritengono che la disposizione permetterà di meglio proteggere le donne contro la restrizione del diritto all'autodeterminazione, poiché costringere una donna a coprirsi il viso nega la sua identità e la sua individualità, stigmatizzandola ed escludendola di conseguenza dalla società. UDC riconosce alla disposizione un effetto preventivo sebbene questa coazione sia già punibile.

Per CFQF, USDC e GS, è essenziale che il divieto della coazione a coprire il viso si applichi allo spazio pubblico e privato.

Alcuni partecipanti, pur accettando la disposizione, segnatamente perché ritengono importante il suo messaggio sotto il profilo della parità dei sessi<sup>52</sup>, sono dell'avviso che il diritto attuale sia sufficiente<sup>53</sup>, che la disposizione sia difficile da applicare<sup>54</sup> o manifestano dubbi sulla sua efficacia<sup>55</sup>.

Alliance f e Frauenzentrale non ritengono chiara la ragione dell'integrazione della norma nell'articolo 181 CP e preferirebbero che fosse oggetto di un articolo separato del Codice penale, ad esempio un art. 181b dalla rubrica «Dissimulazione del viso» ("*Gesichtsverhüllung*").

Intellectio propone di completare la disposizione con «in particolare nel settore dell'educazione» ("*insbesondere auch innerhalb der Erziehungssituation*").

---

<sup>43</sup> OW, FR, SO, AR, GR, TG, PLR, CPS.

<sup>44</sup> VD, UDC, PEV, EK.

<sup>45</sup> AG, TI, VD, NE, GE, JU, PPD, PS, UDC, PBD, PEV, pvl, alliance f, Amnesty, CSP, CFQF, CCC, EK, GS, FPS, Frauenzentrale, FSCI, FST, Intellectio, USDC, PJLS, VFG.

<sup>46</sup> LU, NW, GL, SH, AI, SG, VS, ACS, ASSC, ASSA, CSC, FOIS, hotelleriesuisse, UCS.

<sup>47</sup> ZH, BE, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, AR, GR, TG, PLR, I Verdi, CPS, MPCVD, UDF, USS.

<sup>48</sup> ZG, CDDGP, CFR, IntUN, TDF.

<sup>49</sup> AG, CFQF, GS.

<sup>50</sup> GE, PBD, PEV, FPS e FST.

<sup>51</sup> GE, CFQF, GS, USDC.

<sup>52</sup> PBD, alliance f, Frauenzentrale, FSCI, PJLS.

<sup>53</sup> NE, PPD, PS, alliance f, Frauenzentrale, FSCI, PJLS.

<sup>54</sup> NE, PBD, alliance f, Amnesty, Frauenzentrale.

<sup>55</sup> PPD.

La maggior parte dei partecipanti che si oppongono alla disposizione la ritiene inutile nella misura in cui la fattispecie è attualmente già punita<sup>56</sup> e/o non ritiene opportuno legiferare per motivi simbolici o politici<sup>57</sup>. Secondo AR l'argomento secondo cui occorre dare un segnale forte vale anche per altre situazioni e quindi non è pertinente. Secondo SO, lo scopo ricercato potrebbe essere raggiunto con misure come l'informazione degli ambienti interessati e della popolazione in generale sulla punibilità della coazione e sui diritti delle donne. USS ritiene che si dovrebbe piuttosto applicare il diritto attuale per garantire la protezione delle interessate, in particolare nei casi in cui non hanno un passaporto o se quest'ultimo dipende dal loro stato civile. GR e UDF aggiungono che sarebbe difficile provare l'infrazione. Alcuni partecipanti<sup>58</sup> fanno notare che l'elevato grado di integrazione delle interessate nelle loro comunità familiari e culturali lascia loro scarsi mezzi per esercitare i loro diritti.

### **3.4.6 Art. 5 Referendum ed entrata in vigore**

Secondo SH, per evitare difficoltà di applicazione, le diverse legislazioni cantonali dovranno prevedere regole analoghe a quelle degli articoli 1 e 2 del controprogetto. A tal fine, SH ritiene necessario un termine transitorio di almeno due anni.

---

<sup>56</sup> ZH, BE, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, AR, GR, TG, PLR, I Verdi, CPS, MPCVD, USS.

<sup>57</sup> ZH, SO, BL, PLR, MPCVD.

<sup>58</sup> P. es. MPCVD.

## **Allegato / Anhang / Annexe**

**Elenco dei partecipanti  
Verzeichnis der Eingaben  
Liste des organismes ayant répondu**

### **Cantoni / Kantone / Cantons**

<b>AG</b>	Argovia / Aargau / Argovie
<b>AI</b>	Appenzello Interno / Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int.
<b>AR</b>	Appenzello Esterno / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext.
<b>BE</b>	Berna / Bern / Berne
<b>BL</b>	Basilea-Campagna / Basel-Landschaft / Bâle-Campagne
<b>BS</b>	Basilea-Città / Basel-Stadt / Bâle-Ville
<b>FR</b>	Friburgo / Freiburg / Fribourg
<b>GE</b>	Ginevra / Genf / Genève
<b>GL</b>	Glarona / Glarus / Glaris
<b>GR</b>	Grigioni / Graubünden / Grisons
<b>JU</b>	Giura / Jura
<b>LU</b>	Lucerna / Luzern / Lucerne
<b>NE</b>	Neuchâtel / Neuenburg
<b>NW</b>	Nidvaldo / Nidwalden / Nidwald
<b>OW</b>	Obvaldo / Obwalden / Obwald
<b>SG</b>	San Gallo / St. Gallen / Saint-Gall
<b>SH</b>	Sciaffusa / Schaffhausen / Schaffhouse
<b>SO</b>	Soletta / Solothurn / Soleure
<b>SZ</b>	Svitto / Schwyz /
<b>TG</b>	Turgovia Thurgau / Thurgovie
<b>TI</b>	Ticino / Tessin
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Vaud / Waadt
<b>VS</b>	Vallese / Wallis / Valais
<b>ZG</b>	Zugo / Zug / Zoug
<b>ZH</b>	Zurigo / Zürich / Zurich

### **Partiti / Parteien / Partis politiques**

<b>I Verdi</b>	Partito ecologista svizzero (I Verdi) Parti écologiste suisse (Les Verts) Grüne Partei der Schweiz (Grüne)
<b>PBD</b>	Partito borghese democratico PBD Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD
<b>PEV</b>	Partito evangelico svizzero PEV Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV

<b>PLR</b>	PLR. I Liberali Radicali FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLD. Ils Liberals
<b>PPD</b>	Partito Popolare Democratico PPD Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC
<b>PS</b>	Partito Socialista Svizzero PS Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS
<b>pvl</b>	Partito verde liberale svizzero Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral
<b>UDC</b>	Unione Democratica di Centro UDC Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC

### **Organizzazioni interessate / Betroffene Kreise / Milieux concernés**

<b>ACS</b>	Associazione dei Comuni Svizzeri Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses
<b>alliance f</b>	Alleanza delle società femminili svizzere Bund Schweizerischer Frauenorganisationen Alliance de sociétés féminines suisses
<b>Amnesty</b>	Amnesty International
<b>ASSA</b>	Associazione svizzera dei servizi agli abitanti Verband Schweizerischer Einwohnerdienste Association suisse des services des habitants
<b>ASSC</b>	Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile Schweizerischer Verband für Zivilstandwesen Association suisse des officiers de l'état civil
<b>CCC</b>	Chiesa cattolica cristiana della Svizzera Christkatholische Kirche der Schweiz Église catholique-chrétienne de la Suisse
<b>CDDGP</b>	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>CFQF</b>	Commissione federale per le questioni femminili Eidgenössische Kommission für Frauenfragen Commission fédérale pour les questions féminines
<b>CFR</b>	Commissione federale contro il razzismo Eidgenössische Kommission gegen Rassismus Commission fédérale de lutte contre le racisme
<b>CPS</b>	Conferenza dei procuratori della Svizzera Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse

<b>CSC</b>	Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil
<b>CSP</b>	Conferenza Svizzera delle/dei Delegate/i alla Parità Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten La Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Égalité entre Femmes et Hommes
<b>EK</b>	Comitato Egerkinger Egerkinger Komitee Comité Egerkinger
<b>FOIS</b>	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz Fédération d'organisations islamiques de Suisse
<b>FPS</b>	Femmes Protestantes en Suisse Evangelische Frauen Schweiz
<b>Frauenzentrale</b>	Frauenzentrale Zürich
<b>FSCI</b>	Fédération suisse des communautés israélites Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
<b>FST</b>	Federazione svizzera del turismo Schweizer Tourismus-Verband Fédération suisse du tourisme
<b>GS</b>	Giuriste Svizzera Juristinnen Schweiz FJS
<b>hotelleriesuisse</b>	hotelleriesuisse
<b>Intellectio</b>	Intellectio Schweizerische Agentur für Weltanschauung
<b>IntUN</b>	IntegraUNIVERSELL
<b>MPCVD</b>	Ministère public du Canton de Vaud
<b>PJLS</b>	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse
<b>TDF</b>	Terre des Femmes Svizzera Terre des Femmes Schweiz Terre des Femmes Suisse
<b>UCS</b>	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses
<b>UDF</b>	Unione Democratica Federale Eidgenössisch-Demokratische Union Union Démocratique Fédérale
<b>USDC</b>	Unione svizzera delle donne cattoliche Schweizerischer Katholischer Frauenbund Ligue suisse de femmes catholiques
<b>USS</b>	Unione sindacale svizzera Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse
<b>VFG</b>	VGF - Freikirchen Schweiz

**Hanno rinunciato a prendere posizione**

Cantone di Uri  
Kanton Uri  
Canton d'Uri

Tribunale amministrativo federale  
Bundesverwaltungsgericht  
Tribunal administratif fédéral

Tribunale federale  
Bundesgericht  
Tribunal fédéral