

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

**7624 R**

**3 settembre 2019**

**ISTITUZIONI**

Concerne

## **della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 10 gennaio 2019 concernente la modifica della Legge sull'ordine pubblico e della Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (precisazione delle eccezioni al divieto di dissimulazione del volto)**

### **1. PREMESSA**

Il 22 settembre 2013 in votazione popolare è stato accolto l'inserimento nella Costituzione cantonale di un divieto di dissimulare il volto negli spazi pubblici (artt. 9a e 96 Cost.). La norma ha ricevuto la garanzia federale l'11 marzo 2015 ed è entrata in vigore il 1° luglio 2016, contemporaneamente alle relative novelle legislative: l'art. 2 cpv. 1 lett. *i* e *l* della Legge sull'ordine pubblico (LORP) e l'art. 2 della Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss).

#### **Costituzione cantonale**

##### Art. 9a Divieto di dissimulazione del proprio viso

<sup>1</sup>Nessuno può dissimulare o nascondere il proprio viso nelle vie pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico (ad eccezione dei luoghi di culto) o destinati ad offrire un servizio pubblico.

<sup>2</sup>Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso.

<sup>3</sup>Le eccezioni al primo capoverso e le sanzioni sono stabilite dalla legge.

#### **LORP**

##### Art. 2 Infrazioni a) di competenza del municipio

<sup>1</sup>Sono puniti con la multa di competenza municipale coloro che, intenzionalmente:

[...]

i) dissimulano o coprono il viso su area pubblica o in luoghi, pubblici o privati, che offrono servizi al pubblico;

[...]

l) obbligano, costringono o inducono in altro modo altri a dissimulare o coprire il viso su area pubblica o in luoghi, pubblici o privati, che offrono servizi al pubblico.

#### **LDiss**

##### Art. 2 Divieto di dissimulazione del volto negli spazi pubblici

<sup>1</sup>Nessuno può dissimulare il proprio volto negli spazi pubblici.

<sup>2</sup>Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il proprio volto negli spazi pubblici.

##### Art. 3 Definizione di spazi pubblici

Gli spazi pubblici sono costituiti dalle pubbliche vie e da tutti i luoghi, pubblici o privati, aperti al pubblico o che offrono servizi al pubblico.

I problemi sorgono, come già evidenziato nelle discussioni commissionali, nel definire le eccezioni. È evidente ad esempio che una o un motociclista deve portare il casco sulle strade pubbliche, ma i casi in cui potrebbe essere lecito dissimulare il volto sono numerosi. Le due leggi prevedono ognuna un elenco esaustivo di eccezioni (elenchi peraltro non identici).

#### **LORP**

##### Art. 2 Infrazioni a) di competenza del municipio

<sup>2</sup>Il divieto di cui al capoverso 1 lettere i) e l) non si applica nel caso di uso di copricapi e di mezzi protettivi o difensivi consoni all'esercizio di una funzione pubblica o prescritti dalla legge o da altre norme particolari per motivi di salute, di sicurezza o di pratica sportiva, oppure in caso di usi e costumi locali in occasione di feste e manifestazioni religiose, culturali, artistiche, ricreative o commemorative.

#### **LDiss**

##### Art. 4 Eccezioni

Il divieto di cui all'art. 2 non si applica se la tenuta mediante la quale è dissimulato il volto è prescritta dalla legge o da regolamenti, se è giustificata da motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva oppure se è usata nell'ambito e per gli scopi di manifestazioni religiose, tradizionali, artistiche o ricreative.

Le due leggi sono state oggetto di un ricorso al Tribunale federale da parte di due giovani giuristi ticinesi: *«il punto centrale è che la legge vieta qualsiasi tipo di dissimulazione del viso, definendo solo alcune eccezioni. Secondo i due ciò impedisce di manifestare il dissenso politico camuffandosi e porta alcuni esempi concreti che stando a questa legge sarebbero vietati: i dipendenti della Ssr che a novembre hanno manifestato indossando maschere bianche a Losanna contro i tagli dell'azienda, o alcuni oppositori del raddoppio del Gottardo che a gennaio si sono riuniti indossando le maschere di alcuni politici»* (TicinoToday, 25 febbraio 2016).

Una premessa importante è il ruolo del Tribunale federale in questa situazione. *«Secondo la costante giurisprudenza, il Tribunale federale prescinde quindi di principio da un controllo di una Costituzione cantonale che ha ottenuto la garanzia federale a meno che l'illiceità non risulti da una successiva modifica del diritto superiore [...]. Parimenti esso rinuncia di massima al controllo di un atto di applicazione della stessa, e quindi anche di una legge cantonale, nella misura in cui il suo contenuto corrisponde a quello della norma costituzionale alla quale è stata conferita la garanzia federale [...]»* (sentenza del 20 settembre 2018, 1C\_211/2016, 1C\_212/2016).

Tra i punti sollevati dai ricorrenti trova particolare interesse lo sviluppo del controllo delle persone per mezzo del riconoscimento facciale con tecniche di intelligenza artificiale, come a esempio in Cina ("Come la Cina usa l'intelligenza artificiale per controllare gli Uiguri", ilsole24ore.com, 15 aprile 2019). In questo senso il divieto della dissimulazione potrebbe essere inteso come un permesso generalizzato per l'autorità di prevedere tale riconoscimento. I ricorrenti *«lamentano la violazione del diritto all'autodeterminazione informativa (art. 13 cpv. 2 Cost.). Sostengono che il divieto di dissimulare il volto negli spazi pubblici codificherebbe in sostanza l'obbligo di farsi riprendere dalle videocamere di sorveglianza durante una manifestazione delle proprie opinioni politiche. Adducono che il legislatore sarebbe stato mosso da "una fuorviante idea di prevenzione, ottenuta attraverso una 'rete globale' di controllo fotografico e video". Negano l'esistenza di un interesse pubblico a che il cittadino sia "schedato per mezzo di videocamere"»* (TF sentenza citata, consid. 6.1). Il Tribunale federale ritiene però che, *«come è stato esposto,*

*il contestato divieto non ha in realtà lo scopo di raccogliere ed elaborare dati personali, ma mira essenzialmente a limitare il potenziale di pericolo collegato allo svolgimento di manifestazioni e dimostrazioni, in cui i partecipanti potrebbero commettere atti di violenza favoriti dall'anonimato garantito da un mascheramento [...]. La LOrP si prefigge perciò di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblici: non disciplina la raccolta e il trattamento di dati dei partecipanti a tali manifestazioni». Ricordando che «le modalità di esecuzione di eventuali registrazioni da parte della polizia sono disciplinate dal diritto cantonale» (TF sentenza citata, consid. 6.3). Che il tema possa presentare aspetti più complessi è dimostrato dalla città di San Francisco (CA), che ha deciso di vietare l'uso di software per il riconoscimento facciale da parte della polizia e di altre agenzie di sicurezza municipali. Per contro il Consiglio comunale di Locarno ha approvato a febbraio un messaggio sulla videosorveglianza che comprende anche l'utilizzo di questa tecnologia. ("San Francisco vieta il riconoscimento facciale: 'È psicologicamente malsano'", TicinoToday 16 maggio 2019)*

*Sulla violazione dei diritti fondamentali, il Tribunale federale precisa che «secondo la giurisprudenza, il divieto di dissimulare il viso viola la libertà di riunione e di opinione soltanto se non sono previste eccezioni allo stesso [...]. Nella fattispecie, l'art. 2 cpv. 2 LOrP e l'art. 4 LDiss prevedono una serie di motivi per i quali è esclusa la realizzazione di un'infrazione [...]. Secondo le dichiarazioni dell'autorità cantonale, ulteriori eccezioni al divieto di dissimulazione del volto sarebbero possibili anche per motivi non esplicitamente elencati dalle citate disposizioni, segnatamente nel caso di manifestazioni politiche. Questa interpretazione non è tuttavia coperta dal chiaro testo letterale degli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss, che prevedono determinate eccezioni specifiche e non soltanto esemplificative. Il tenore di queste disposizioni è chiaro e non si presta a una possibile interpretazione estensiva, sicché non è di principio consentito scostarvisi riconoscendo ulteriori eccezioni non contemplate dal testo legale» (TF sentenza citata, consid. 5.4.5)*

*Per quanto riguarda la limitazione della libertà economica, in particolare della pubblicità usando maschere, il Tribunale federale riprende gli argomenti relativi alla libertà di opinione: «Come è stato esposto, le normative cantonali devono essere completate e precisate nel senso che le eccezioni previste secondo il tenore attuale degli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss non sono esaustive (cfr. consid. 5.4.5 e 5.5). Pure in questo caso, considerata la non esaustività delle eccezioni che saranno consentite, laddove non vi si oppongano interessi prevalenti e segnatamente di tutela dell'ordine pubblico, le autorità potranno quindi permettere, nella misura in cui sia chiesta un'autorizzazione, o tollerare azioni che comportano una dissimulazione del volto per motivi commerciali o pubblicitari. Con la completazione delle norme mediante possibili ulteriori eccezioni, il divieto litigioso non costituisce quindi una restrizione inammissibile della libertà economica» (TF sentenza citata, consid. 7.4).*

Per altri aspetti dei ricorsi, qui non rilevanti, si rimanda alla sentenza citata del Tribunale federale. Che conclude:

*«I ricorsi sono parzialmente accolti. Gli atti sono rinviati al Gran Consiglio affinché gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss siano completati nel senso dei considerandi. Per il resto i ricorsi sono respinti nella misura in cui sono ammissibili».*

## 2. LE MODIFICHE PROPOSTE DAL CONSIGLIO DI STATO

Le norme della LOrP e della LDiss che stabiliscono le eccezioni al divieto di dissimulazione del volto, per ottemperare alla sentenza del Tribunale federale, sono modificate introducendo da un lato l'espressione «*in particolare*», tesa a relativizzare l'elenco delle eccezioni, e aggiungendo dall'altro le «*manifestazioni di carattere politico o per motivi commerciali se non sono messi in pericolo i beni protetti dalla legge*». L'art. 4 LDiss è poi completamente riformulato in modo da risultare quasi identico all'art. 2 cpv. 2 LOrP.

*La legge sull'ordine pubblico del 23 novembre 2015 (LOrP) è così modificata:*

Art. 2

<sup>2</sup>Il divieto di cui al capoverso 1 lettere i) e l), *in particolare*, non si applica all'uso di copricapi e di mezzi protettivi o difensivi consoni all'esercizio di una funzione pubblica o prescritti dalla legge o da altre norme particolari, per motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva, oppure in occasione di feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative o per usanze locali, *nonché in occasione di manifestazioni di carattere politico o per motivi commerciali se non sono messi in pericolo i beni protetti dalla legge*.

*La legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici del 23 novembre 2015 (LDiss) è così modificata:*

Art. 4

Il divieto di cui all'articolo 2, *in particolare*, non si applica all'uso di copricapi e di mezzi protettivi o difensivi consoni all'esercizio di una funzione pubblica o prescritti dalla legge o da altre norme particolari, per motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva, oppure in occasione di feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative o per usanze locali, *nonché in occasione di manifestazioni di carattere politico o per motivi commerciali se non sono messi in pericolo i beni protetti dalla legge*.

## 3. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nella discussione commissionale sono state decise alcune modifiche al testo presentato nel messaggio.

La locuzione «*in particolare*» è spostata dopo il verbo per migliore leggibilità.

Il riferimento ai «*beni protetti dalla legge*» solleva qualche problema: le due leggi nel loro art. 1 ("Scopo") citano elenchi diversi di beni da tutelare. Rilevanti però per l'applicazione della LOrP, secondo la sentenza del Tribunale federale, sono la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, per la LDiss solo quest'ultimo; beni protetti in ogni caso nell'operato della polizia. Per questi motivi si propone di tralasciare il riferimento ai beni protetti dalla legge.

Il concetto di «*manifestazione*» si presta a interpretazioni differenti: il Consiglio di Stato ad esempio nel messaggio n. 6732 del 16 gennaio 2013 afferma che il divieto di dissimulazione del volto «*contribuirebbe ad aumentare la sicurezza non solo durante le dimostrazioni, facilitando il lavoro delle forze dell'ordine nel caso di scontri violenti o di danni alle cose, ma anche durante riunioni e manifestazioni soggette ad autorizzazione o eventi sportivi e d'altro tipo*» (pagina 13 par. 12; TF sentenza citata, consid. 5.4.1). Mentre il Tribunale precisa che «*nella nozione di manifestazione rientra qualsiasi raggruppamento aperto indistintamente al pubblico o limitato a una cerchia ristretta di persone (per esempio partiti politici, sindacati e commercianti)*. Secondo il loro tenore, dette norme trovano poi

*applicazione anche nei confronti di un singolo dimostrante, per quanto pacifico»* (TF sentenza citata, consid. 3.1). Per questi motivi si propone di tralasciare il riferimento a «manifestazioni».

#### **4. CONCLUSIONI**

La Commissione Costituzione e leggi invita quindi il Gran Consiglio ad approvare le modifiche degli artt. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss, secondo il Disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Carlo Lepori, relatore

Aldi - Balli - Censi - Corti - Filippini -

Gendotti - Ghisolfi - Isabella - Käppeli -

Lurati Grassi - Rückert - Viscardi

Disegno di

## **LEGGE**

- **sull'ordine pubblico del 23 novembre 2015 (LOrP); modifica**
- **sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici 23 novembre 2015; modifica**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 16 gennaio 2019 n. 7624 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 3 settembre 2019 n. 7624 R della Commissione Costituzione e leggi,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge sull'ordine pubblico del 23 novembre 2015 (LOrP) è così modificata:

##### **Art. 2 cpv. 2**

<sup>2</sup>Il divieto di cui al capoverso 1 lettere i) e l) non si applica, in particolare, all'uso di copricapi e di mezzi protettivi o difensivi consoni all'esercizio di una funzione pubblica o prescritti dalla legge o da altre norme particolari, per motivi di salute, di sicurezza, professionali, di pratica sportiva, oppure in occasione di feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative o per usanze locali, o per motivi di carattere politico o commerciale.

#### **II.**

La legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici del 23 novembre 2015 è così modificata:

##### **Introduzione dell'abbreviazione del titolo: LDiss**

##### **Art. 4**

Il divieto di cui all'articolo 2 non si applica, in particolare, all'uso di copricapi e di mezzi protettivi o difensivi consoni all'esercizio di una funzione pubblica o prescritti dalla legge o da altre norme particolari, per motivi di salute, di sicurezza, professionali o di pratica sportiva, oppure in occasione di feste e manifestazioni religiose, tradizionali, culturali, artistiche, ricreative o commemorative o per usanze locali, o per motivi di carattere politico o commerciale.

#### **III.**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.