

# Messaggio

numero

**7624**

data

16 gennaio 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **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)**

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre il progetto di modifica della legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico (LORP) e della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) conformemente alle indicazioni formulate dal Tribunale federale nella sentenza del 20 settembre 2018. Si tratta, in sostanza, di precisare che l'elenco delle eccezioni al divieto di dissimulazione del volto non ha carattere esaustivo.

Il 22 settembre 2013 in votazione popolare è stato accolto l'inserimento degli articoli 9a e 96 della Costituzione cantonale concernenti l'introduzione di un divieto di dissimulare il viso negli spazi pubblici. L'articolo 9a Cost./TI delega alla legge il compito di stabilire le eccezioni al divieto. L'11 marzo 2015 l'Assemblea federale ha conferito la garanzia federale alle modificazioni costituzionali (FF 2015 2545). Il medesimo giorno il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio n. 7055 concernente la revisione totale della legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941. Con tale messaggio è stata proposta l'integrazione delle norme sul divieto di dissimulazione del viso nella nuova legge sull'ordine pubblico. Il rapporto n. 7055 R del 18 novembre 2015 della Commissione della legislazione ha proposto di affiancare alla nuova legge sull'ordine pubblico una legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici. Le due leggi sono state adottate dal Gran Consiglio il 23 novembre 2015 e poste in vigore, con la modifica costituzionale, il 1° luglio 2016 (BU 2016 193-198). La LORP persegue l'obiettivo di tutelare l'ordine, la tranquillità, la moralità, la salute e la sicurezza pubblici (art. 1 LORP) e la LDiss mira a preservare le condizioni fondamentali del vivere assieme (art. 1 LDiss). Entrambe le leggi puniscono la dissimulazione del volto negli spazi pubblici o aperti al pubblico (art. 2 cpv. 1 lett. *i* e *j* LORP e art. 2 LDiss). Le due leggi contemplano tuttavia una serie di eccezioni (art. 2 cpv. 2 LORP e art. 4 LDiss). Le eccezioni indicate nelle due leggi, seppur non del tutto identiche, sono però simili. Le disposizioni non contemplano, perlomeno in modo esplicito, la possibilità di accordare ulteriori eccezioni.

Il 5 maggio 2016 sono stati depositati al Tribunale federale due ricorsi in materia di diritto pubblico: uno contestava la costituzionalità della legge sull'ordine pubblico e l'altro quella della legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici. Con la sentenza n. 1C\_211/2016 e n. 1C\_212/2016 del 20 settembre 2018 il Tribunale federale ha accolto parzialmente i ricorsi e ha rinviato gli atti al Gran Consiglio per completare l'articolo 2 capoverso 2 LORP e l'articolo 4 LDiss. Il Tribunale federale ha giudicato infondate e pertanto respinto le conclusioni principali dei ricorrenti volte all'annullamento di alcune

norme delle due leggi, confermando pertanto l'impostazione della legge. Il Tribunale federale ha anche giudicato che le norme sulle eccezioni possono essere mantenute, limitandosi a indicare che esse devono essere completate affinché non vi sia una restrizione inammissibile della libertà di riunione e di opinione (consid. 5.4.5) e della libertà economica (consid. 7.4). Il Tribunale federale ha infatti rilevato che la formulazione delle eccezioni è chiara e *«non si presta a una possibile interpretazione estensiva, sicché non è di principio consentito scostarvisi riconoscendo ulteriori eccezioni non contemplate dal testo legale»* (consid. 5.4.5). Nelle osservazioni del Consiglio di Stato al ricorso è stato sostenuto che l'elenco delle eccezioni non ha carattere esaustivo. D'altronde, già l'elenco delle eccezioni figuranti nel testo del controprogetto alla modifica costituzionale, mediante l'aggiunta della locuzione *«in particolare»*, lasciava intendere di non avere carattere esaustivo. Anche il controprogetto era stato approvato dal popolo ma nella domanda sussidiaria gli era stato preferito il testo dell'iniziativa popolare. Il Tribunale federale ha tuttavia reputato che per ragioni di sicurezza giuridica la natura non esaustiva delle eccezioni deve risultare in modo chiaro dal testo letterale delle norme, considerati la novità del disciplinamento cantonale sul tema e il fatto che l'applicazione delle norme spetta in primo luogo ai Comuni. Le due leggi cantonali devono quindi essere precisate nel senso della sentenza pronunciata dal Tribunale federale.

Una possibilità consiste nell'inserire semplicemente la locuzione *«in particolare»* nell'articolo 2 capoverso 2 LOrP e nell'articolo 4 LDiss, riprendendo l'impostazione proposta nel controprogetto sottoposto alla votazione popolare del 22 settembre 2013. Questo sarebbe sufficiente per concedere la flessibilità necessaria alle autorità che applicano la legge di riconoscere altre eccezioni quando non sono messi in pericolo gli scopi perseguiti dalla legge tra i quali, soprattutto, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. La soluzione alternativa è rappresentata da una completazione dell'elenco così da includere in modo esplicito l'ammissione della copertura del volto anche nel caso di manifestazioni di carattere politico o per motivi commerciali o pubblicitari. Anche in questa ipotesi occorre comunque inserire la locuzione *«in particolare»*, così da tenere conto di tutte le situazioni particolari. Prediligiamo la seconda possibilità perché, come sottolinea il Tribunale federale, l'applicazione (e l'interpretazione) delle norme sulle eccezioni spetta in primo luogo ai Comuni e ai loro esecutivi e quindi la sicurezza giuridica giustifica l'inserimento di un'indicazione più precisa nella legge: le controversie derivanti dalla legge e i dubbi sulla legittimità delle disposizioni insinuati dai ricorsi rendono opportuno redigere un testo legale sufficientemente chiaro e completo. Evidentemente, l'ampliamento delle eccezioni e la flessibilità accordata alle autorità mediante il conferimento di un carattere non esaustivo alle norme in discussione non devono condurre a svuotare il senso delle due leggi. Il Tribunale federale ha rilevato che, apportando le precisazioni opportune alle due norme, *«l'autorità potrà quindi in particolare consentire o tollerare un mascheramento per una manifestazione di carattere politico, nella misura in cui non sono messi in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici»* (consid. 5.4.5). Il Tribunale federale evidenzia pertanto come un elemento determinante nell'ammettere la copertura del volto nelle manifestazioni sia costituito dalla messa in pericolo dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. La messa in pericolo di questi beni pubblici deve essere esaminata caso per caso. Pur ammettendo delle eccezioni a questo schema, è tuttavia ragionevole partire dal presupposto che nelle manifestazioni non autorizzate formalmente (anche qualora siano tollerate dall'autorità) il divieto di copertura del viso venga fatto rispettare in modo più rigoroso. In tali manifestazioni, soprattutto se vi partecipa un numero di un certo rilievo di persone, si può presumere un rischio più concreto di messa in pericolo dell'ordine pubblico in generale. Per contro, nelle manifestazioni autorizzate, dove peraltro tendenzialmente vi è una responsabilizzazione

maggiore degli organizzatori, si può riconoscere più facilmente la presenza di un caso in cui si giustifica un'eccezione al divieto di mascheramento.

La formulazione dell'articolo 2 capoverso 2 LOrP vigente corrisponde al testo proposto nel messaggio mentre l'articolo 4 LDiss, elaborato dalla Commissione della legislazione, ha un tenore lievemente diverso. Nel rapporto commissionale non figurano spiegazioni specifiche sulle ragioni della formulazione lievemente diversa. Siamo consapevoli che le due leggi perseguono obiettivi in parte diversi, come peraltro sottolineato nel rapporto commissionale ma reputiamo opportuno un allineamento delle due disposizioni. Con la nostra proposta presentiamo un testo uniforme.

Per chiarezza riportiamo i testi delle disposizioni vigenti con l'elenco delle eccezioni e il progetto di norma che figurava nel controprogetto sottoposto a votazione popolare il 22 settembre 2013.

#### **Articolo 2 capoverso 2 della legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico**

*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.*

#### **Articolo 4 della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici**

*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.*

#### **Articolo 2 della legge del 29 maggio 1941 sull'ordine pubblico secondo la proposta formulata nel controprogetto del 17 aprile 2013 all'iniziativa popolare**

*Il divieto di cui all'articolo 1, in particolare, non si applica all'uso di copricapi per ragioni di salute, di mezzi protettivi o difensivi imposti dalla legislazione sulla circolazione stradale e da quella sulla tutela dei lavoratori, di caschi e maschere di protezione del viso nelle discipline sportive, di vestiti particolari indossati durante le manifestazioni religiose e nei luoghi di culto o di abbigliamenti portati per usanze locali.*

In conclusione, vi invitiamo ad adottare il disegno di legge di modifica della legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico e della legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici annesso al messaggio.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori Deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

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,

**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), 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.

**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, 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.

**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.