Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 211/2016, 1C 212/2016

Sentenza del 20 settembre 2018

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, Presidente,
Fonjallaz, Eusebio, Chaix, Kneubühler,
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento
1. A._____,
2. B._____,
ricorrenti,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona,
rappresentato dal Consiglio di Stato,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,

Oggetto
1C 211/2016
Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici,

1C 212/2016
Legge sull'ordine pubblico,

ricorsi in materia di diritto pubblico contro la Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici e la Legge sull'ordine pubblico emanate il 23 novembre 2015 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
Con decisione del 31 maggio 2011 pubblicata nel Foglio ufficiale (FU) n. 44/2011 del 3 giugno 2011 (pag. 4321), la Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino ha accertato la riuscita dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 15 marzo 2011 denominata "Vietare la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici e aperti al pubblico", che chiedeva di completare la Costituzione ticinese con due nuove norme, dal seguente tenore:

" Art. 9a Divieto di dissimulazione del proprio viso
1 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.
2 Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso.
3 Le eccezioni al primo capoverso e le sanzioni sono stabilite dalla legge.

Art. 96 Disposizione transitoria dell'art. 9a

L'art. 9a entra in vigore contemporaneamente alla nuova legge di applicazione."

B.
Con decreto del 17 aprile 2013, pubblicato nel FU n. 34 del 26 aprile 2013 (pag. 3362 seg.), il Gran Consiglio ha raccomandato di respingere l'iniziativa e di accogliere il controprogetto, tendente a modificare la Legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941 nel modo seguente:

" Divieto di dissimulazione del viso
a. principio
Art. 1 Nessuno può dissimulare il proprio viso o nasconderlo completamente nelle vie pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico o destinati ad offrire un servizio pubblico.
b. eccezioni
Art. 2Il divieto di cui all'art. 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.

Dolo e negligenza
Art. 9Le contravvenzioni alle disposizioni previste dalla presente legge sono punite anche se commesse per negligenza."

C.
L'iniziativa costituzionale e il controprogetto legislativo sono stati sottoposti al voto popolare in un'unica votazione cantonale del 22 settembre 2013 (cfr. sentenza 1C 366/2013 del 3 settembre 2013, in: RtiD I-2014 pag. 3 segg.). Entrambi i testi sono stati accettati, ma alla domanda eventuale nel caso in cui fossero accettati ambedue i testi sottoposti al voto, l'iniziativa ha ottenuto più voti e sarebbe pertanto entrata in vigore (FU n. 80 del 4 ottobre 2013 pag. 7721). Alle suddette modifiche costituzionali è stata conferita la garanzia federale con decreto federale dell'11 marzo 2015 (FF 2015 2545, pag. 2546). Esse sono state pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi dell'8 aprile 2016 (BU 17/2016 193) e sono entrate in vigore il 1°luglio 2016.

D.
Contestualmente alla pubblicazione delle modifiche costituzionali, trascorsi infruttuosi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il 6 aprile 2016 il Consiglio di Stato ha ordinato la pubblicazione nello stesso Bollettino ufficiale delle relative leggi di applicazione frattanto adottate dal Gran Consiglio, ossia della Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici e della Legge sull'ordine pubblico, entrambe del 23 novembre 2015, stabilendo la loro entrata in vigore al 1°luglio 2016.

D.a. La Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) ha il seguente tenore:

" Art. 1 Scopo
La presente legge ha lo scopo di preservare le condizioni fondamentali del vivere assieme, nel senso della garanzia della libera interazione sociale, quale elemento della protezione dei diritti di ciascuno e delle libertà altrui.
Art. 2 Divieto di dissimulazione del volto negli spazi pubblici
1 Nessuno può dissimulare il proprio volto negli spazi pubblici.
2 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.
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.

Art. 5 Competenza e ammontare della multa
1 Le infrazioni intenzionali alla presente legge sono punite con la multa di competenza municipale da 100.– a 10'000.– franchi.
2 La polizia può richiedere al contravventore residente all'estero un'anticipata garanzia necessaria a coprire le spese procedurali e la multa, oppure a designare un recapito legale in Svizzera.
3 Il tentativo, la complicità e l'istigazione sono punibili.
Art. 6 Infrazioni commesse da minorenni
Le infrazioni contemplate dalla presente legge commesse da minorenni sono di esclusiva competenza della Magistratura dei minorenni.
Art. 7 Procedura e rimedi giuridici
1 La procedura e i rimedi giuridici sono retti:
a) dalla Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC); e
b) dalla Procedura penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMin), nelle fattispecie commesse da minorenni.
2 I municipi trasmettono d'ufficio al Ministero pubblico o alla Magistratura dei minorenni le denunce che esulano dalla loro competenza o che presentano caratteristiche di particolare gravità, di recidiva o di concorso con altri reati non contemplati nell'art. 2.
Art. 8 Direttive di applicazione
Il Consiglio di Stato, tramite un regolamento, emana le necessarie direttive all'indirizzo delle autorità comunali per assicurare un'applicazione omogenea della presente legge e la sua conoscenza.
Art. 9 Entrata in vigore
omissis."

D.b. La Legge sull'ordine pubblico (LOrP) prevede segnatamente quanto segue:

"Art. 1 Scopo
La presente legge ha per scopo la tutela, sul territorio cantonale, dell'ordine, della tranquillità, della moralità, della salute e della sicurezza pubblici.
Art. 2 Infrazioni
a) di competenza del municipio
1 Sono puniti con la multa di competenza municipale coloro che, intenzionalmente:
a) -h) omissis;
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.
2 Il divieto di cui al capoverso 1 lettere i) e l) non si applica nel caso 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.
Art. 3 b) di competenza del ministero pubblico
omissis.
Art. 4 c) di competenza della magistratura dei minorenni
omissis.
Art. 5 Ammontare della multa
1 Le infrazioni alla presente legge, sono punite con la multa da 100.– a 10'000.– franchi.
2 La polizia può richiedere al contravventore residente all'estero una anticipata garanzia necessaria a coprire le spese procedurali e la multa, oppure a designare un recapito legale in Svizzera.
Art. 6 Procedura e rimedi giuridici
1 La procedura e i rimedi giuridici sono retti:
a) dalla legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC), nelle fattispecie di cui all'articolo 2;
b) omissis;
c) dalla Procedura penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMin), nelle fattispecie commesse da minorenni.
2 I municipi trasmettono d'ufficio al ministero pubblico o alla magistratura dei minorenni le denunce che esulano dalla loro competenza o che presentano caratteristiche di particolare gravità, di recidiva o di concorso con

altri reati non contemplati nell'articolo 2.

Art. 7 Direttive di applicazione
Il Consiglio di Stato, tramite un regolamento, emana le necessarie direttive all'indirizzo delle autorità comunali.
Art. 8 Abrogazione
La legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941 è abrogata.
Art. 9 Norma transitoria
Le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono disciplinate secondo il diritto anteriore.
Art. 10 Entrata in vigore
omissis."

D.c. Sempre nello stesso Bollettino ufficiale (BU 17/2016, pag. 197), il Consiglio di Stato ha inoltre pubblicato il Regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici, del 6 aprile 2016 (ROrP), anch'esso entrato in vigore il 1°luglio 2016. Questo regolamento, emanato in applicazione degli art. 7 LOrP e 8 LDiss, disciplina segnatamente gli importi delle multe per le infrazioni previste dalle suddette leggi. In particolare, gli art. 2 e 6 ROrP hanno il seguente tenore:

"Art. 2 Importi
1 Per le infrazioni di cui all'art. 2 cpv. 1 LOrP i municipi applicano, di principio, i seguenti importi di multa:
a) -h) omissis
i) dissimulazione del volto da fr. 100.– a fr. 1'000.–
l) costrizione a dissimulare il volto da fr. 200.– a fr. 2'000.–
2 Per le infrazioni di cui all'art. 2 LDiss i municipi applicano, di principio, i seguenti importi di multa:
a) dissimulazione da fr. 100.– a fr. 1'000.–
b) costrizione alla dissimulazione da fr. 200.– a fr. 2'000.–
3 In caso di recidiva, riservata l'applicazione dell'art. 6 cpv. 1 lett. b), di condizioni economiche agiate o di particolari condizioni personali dell'autore, i municipi possono applicare importi di multa superiori a quelli indicati nei capoversi precedenti, fino al massimo previsto dagli art. 5 cpv. 1 LOrP e 5 cpv. 1 LDiss.
Art. 6 Deferimento
1 I municipi trasmettono al Ministero pubblico i rapporti di denuncia in caso di:
a) particolare gravità, qualora ricorrano condizioni personali dell'autore o altre circostanze concrete;
b) recidività, qualora il denunciato, a tre riprese, risulti essere già stato condannato dai municipi a una multa per la medesima infrazione;
c) concorso con altri reati contemplati nel Codice penale svizzero (CP) o in altre leggi speciali federali o cantonali.
2 omissis."

E.
Avverso la Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (causa 1C 211/2016) e la Legge sull'ordine pubblico (causa 1C 212/2016) A._____ e B._____ presentano due distinti ricorsi in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiedono in via principale di annullare la LDiss e gli art. 2 cpv. 1 lett. i, 2 cpv. 1 lett. l (limitatamente "all'indurre"), 2 cpv. 2 LOrP, nonché gli art. 5 e 6 LOrP. In via subordinata, chiedono di accertare che entrambe le leggi devono essere interpretate conformemente alla Costituzione e che gli art. 5 e 6 LDiss come pure gli art. 5 e 6 LOrP siano modificati nel senso di garantire una pena proporzionata e una via giudiziaria indipendente. I ricorrenti fanno valere la violazione degli art. 8, 9, 10 cpv. 2, 13 cpv. 2, 16, 22, 27, 29a, 30 e 49 Cost. Non sollevano per contro censure con riferimento alla libertà di religione.

F.
Con risposte dell'11 luglio 2016, il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, chiede di respingere i ricorsi. I ricorrenti si sono espressi sulle risposte del Governo con repliche del 25 agosto 2016.
Con decreto presidenziale del 13 giugno 2016 sono state respinte le domande di conferimento dell'effetto sospensivo contenute nei ricorsi.

Diritto:

1.

1.1. I ricorsi, diretti contro due leggi differenti ma strettamente connesse, sono fondati su motivazioni sostanzialmente identiche e inerenti alla medesima tematica. Come per la decisione sull'effetto sospensivo, si giustifica di trattarli congiuntamente anche nel merito e di statuire con un unico giudizio (DTF 128 V 124 consid. 1; 122 II 367 consid. 1a).

1.2. Le disposizioni legislative contestate costituiscono atti normativi cantonali di carattere generale e astratto, che si applicano a una cerchia indeterminata di persone. Dal momento che il diritto ticinese non prevede rimedi specifici, contro le stesse è ammissibile il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (art. 82 lett. b, nonché 87 cpv. 1 LTF; DTF 142 V 395 consid. 1.1).

1.3. Trascorso il termine referendario, esse sono state pubblicate sul Bollettino ufficiale delle leggi dell'8 aprile 2016 in conformità con l'art. 70 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 24 febbraio 2015 (LGC; RL 171.100). I ricorsi, del 5 maggio 2016, sono pertanto tempestivi (art. 101 LTF). Lo scritto dei ricorrenti del 25 luglio 2018 è per contro inammissibile, siccome presentato dopo la scadenza del termine di ricorso.

1.4. Secondo l'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF, la legittimazione ad impugnare un atto normativo cantonale spetta a chi ne è toccato attualmente o virtualmente ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica dello stesso. Per essere toccati virtualmente è sufficiente la prevedibilità con un minimo di verosimiglianza che i ricorrenti possano un giorno essere colpiti direttamente dalla normativa impugnata. L'interesse degno di protezione ai sensi dell'art. 89 cpv. 1 lett. c LTF può essere di natura giuridica o fattuale (DTF 142 V 395 consid. 2; 141 I 78 consid. 3.1).
Queste esigenze sono adempiute per entrambi i ricorrenti, giacché essi sostengono di partecipare attivamente a manifestazioni di carattere politico sulla pubblica via, correndo quindi il rischio di essere sanzionati mediante una multa qualora dovessero prendervi parte con il volto coperto. Sono quindi toccati perlomeno virtualmente dalle leggi contestate e possono di conseguenza avvalersi di tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 95 LTF, in particolare anche della libertà economica.

1.5. I ricorrenti chiedono al Tribunale federale di indire un'udienza pubblica. Tuttavia, la procedura di ricorso in questa sede è di principio scritta e le parti non hanno diritto a un dibattimento orale, che riveste carattere eccezionale (cfr. art. 57 LTF; sentenza 2C 844/2009 del 22 novembre 2010 consid. 3.2.3, non pubblicato in: DTF 137 II 40; STEFAN HEIMGARTNER/HANS WIPRÄCHTIGER, in: Basler Kommentar BGG, 2aed., 2011, n. 1 segg. all'art. 57). La richiesta è comunque da convenientemente motivare da parte dei ricorrenti, conformemente alle esigenze dell'art. 42 cpv. 2 LTF (cfr. sentenza 5A 880/2011 del 20 febbraio 2012 consid. 1.5, in: Pra 2012 n. 91 pag. 606 segg.).
In concreto la domanda non risulta minimamente sostanziata e d'altra parte gli allegati scritti e i documenti agli atti sono sufficienti per pronunciarsi sul gravame. Essa deve essere respinta anche nella misura in cui i ricorrenti intendono chiedere una deliberazione orale pubblica ai sensi dell'art. 58 LTF, giacché il Tribunale federale giudica di principio mediante circolazione degli atti, deliberando oralmente soltanto in via eccezionale (cfr. sentenza 5A 880/2011, citata, consid. 1.5).

1.6. L'Assemblea federale ha conferito l'11 marzo 2015 la garanzia federale agli art. 9a e 96 Cost./TI, non essendo esclusa di principio una loro interpretazione conforme al diritto federale (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute di diversi Cantoni, tra cui il Ticino, in: FF 2014 7845). In virtù dell'art. 189 cpv. 4 Cost., gli atti dell'Assemblea federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale. 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 (cfr. art. 51

cpv. 2 e 172 cpv. 2 Cost.; DTF 138 I 378 consid. 5.2). 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 (cfr. DTF 138 I 378 consid. 5.2).
Nella fattispecie, le modifiche costituzionali non sono litigiose e riservano esplicitamente alla legge di applicazione il compito di disciplinare le eccezioni al divieto di dissimulare il viso (cfr. art. 9a cpv. 3 Cost./TI). Nei loro gravami, i ricorrenti lamentano in sostanza il fatto che le contestate leggi non prevedono ulteriori eccezioni al suddetto divieto, in particolare per le manifestazioni politiche e per la pubblicità in ambito commerciale. La garanzia federale conferita alla modifica costituzionale non osta quindi al controllo delle disposizioni legislative.

1.7. Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami contro gli atti normativi cantonali (DTF 141 I 78 consid. 4.1). Secondo l'art. 42 cpv. 2 LTF, occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto (cfr. art. 95 segg. LTF). Questa Corte non è tenuta a vagliare, come farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 139 I 306 consid. 1.2; 133 II 249 consid. 1.4.1). Inoltre, quando è invocata la violazione di diritti costituzionali del cittadino, a norma dell'art. 106 cpv. 2 LTF il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.2; 133 III 393 consid. 6). Le censure che non adempiono queste esigenze di motivazione, non possono essere esaminate nel merito.
I ricorrenti elencano una serie di diritti fondamentali che reputano violati, ma non si confrontano sempre con la relativa sfera di protezione, spiegando con una motivazione conforme alle esposte esigenze per quali ragioni la soluzione adottata dal legislatore cantonale sarebbe non soltanto opinabile, ma lesiva dello specifico diritto costituzionale. Nella misura in cui si limitano ad esporre in modo appellatorio il loro punto di vista, senza sostanziare una violazione del diritto, i gravami disattendono gli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e si rivelano quindi inammissibili. Le censure non sollevano inoltre questioni di carattere religioso, in particolare i ricorrenti non contestano il divieto di dissimulazione del viso sotto il profilo della libertà di religione.

2.
Nel quadro di un controllo astratto di un atto normativo cantonale, il Tribunale federale si impone un certo riserbo, tenuto conto segnatamente dei principi derivanti dal federalismo e della proporzionalità (cfr. sentenza 2C 774/2014 del 21 luglio 2017 consid. 3.2, non pubblicato in: DTF 143 I 403). Secondo la giurisprudenza, al riguardo è determinante se alla norma interessata possa essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Il Tribunale federale annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (DTF 141 I 78 consid. 4.2). Occorre al riguardo considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le circostanze concrete in cui essa viene applicata, come pure la possibilità di una correzione nel caso di una sua applicazione e gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da
parte di questa Corte (DTF 140 I 2 consid. 4, 353 consid. 3; 137 I 31 consid. 2 e rinvii). Il limite dell'interpretazione è costituito dal senso letterale chiaro e univoco della norma (DTF 138 II 173 consid. 8.1; sulle regole d'interpretazione cfr. DTF 143 I 109 consid. 6; 143 II 202 consid. 8.5; 143 III 385 consid. 4.1 e rispettivi rinvii).

3.

3.1. Il divieto di dissimulazione del volto secondo le normative ticinesi persegue sia lo scopo di impedire atti di violenza in occasione di raggruppamenti di persone (quali manifestazioni ed eventi sportivi), consentendo in particolare alle autorità di polizia di facilitare l'identificazione e le indagini nei confronti di eventuali responsabili di atti di violenza, sia quello di favorire la partecipazione alla vita sociale, vietando la copertura del viso per motivi religiosi mediante il porto di indumenti quali il burka e il niqab (cfr. messaggio n. 6732 del Consiglio di Stato, del 16 gennaio 2013, pag. 13; risposta del Consiglio di Stato, pag. 7; messaggio del Consiglio federale del 12 novembre 2014 in: FF 2014 7845, pag. 7863 seg.). Il primo scopo è perseguito dalla LOrP, di natura re-

pressiva (cfr. art. 1 e 2 cpv. 1 lett. i e l), il secondo dalla LDiss, incentrata sull'esigenza dell'interazione sociale (cfr. art. 1 e 2; cfr. rapporto 7055 R della Commissione della legislazione, del 18 novembre 2015, pag. 7). 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.

3.2. I ricorrenti non contestano il divieto di dissimulare il volto con riferimento alla libertà religiosa, questione che esula pertanto dall'oggetto del litigio e non deve essere esaminata in questa sede. Nell'ambito del presente litigio non è quindi di rilievo la circostanza che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza S.A.S. contro Francia del 1°luglio 2014, ha tutelato la legge francese n. 2010-1192 dell'11 ottobre 2010, alla quale si ispirano le disposizioni ticinesi. In tale giudizio la normativa francese è infatti stata esaminata limitatamente alla questione del divieto di portare il velo integrale islamico e alla sua compatibilità con gli art. 8 e 9 CEDU, essendo essenzialmente in discussione la problematica della libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo (cfr. al riguardo pure le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Belcacemi e Oussar contro Belgio dell'11 luglio 2017 e Dakir contro Belgio dell'11 luglio 2017).
In questi casi, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato le restrizioni come miranti a garantire le condizioni di una convivenza civile, fondate sulla protezione dei diritti e delle libertà degli altri, sicché contraddistinte da un interesse pubblico preponderante, nonché giustificate e necessarie come tali in una società democratica. Al riguardo ha altresì considerato l'ampio margine di apprezzamento dello Stato su tale questione di politica generale particolarmente controversa. Essa si è pure espressa sulle sanzioni previste in caso di violazione del divieto, ossia fino a 150 EUR secondo la normativa francese e una multa fino a 200 EUR e/o una pena detentiva da 1 a 7 giorni in caso di recidiva secondo quella belga, considerando il loro ammontare ammissibile in considerazione del fatto che rientra fra i più lievi, rispettivamente che una possibile pena privativa della libertà deve rispettare il principio della proporzionalità ed è prevista solo in caso di recidiva e nemmeno obbligatoriamente.

3.3. Al proposito si può qui anche rilevare che, sul piano nazionale, è formalmente riuscita un'iniziativa popolare federale elaborata denominata "Sì al divieto di dissimulare il proprio viso", depositata il 15 settembre 2017, con la quale è chiesto di modificare la Costituzione federale nel senso che in tutto il territorio svizzero nessuno possa dissimulare il proprio viso negli spazi pubblici e nei luoghi accessibili al pubblico. Le eccezioni, da concretizzare a livello di legge, sarebbero possibili esclusivamente per motivi inerenti alla salute, alla sicurezza, alle condizioni climatiche e alle usanze locali (cfr. FF 2016 1383; FF 2017 5515). Il Consiglio federale la respinge, ritenendo segnatamente che essa sia contraria ai valori di una società liberale come quella svizzera e ampiamente sproporzionata e che tali divieti debbano essere regolati in modo autonomo dai Cantoni, competenti per il disciplinamento dello spazio pubblico. Le contrappone comunque un controprogetto indiretto (cfr. FF 2018 3291), che intende regolare puntualmente potenziali problemi legati alla dissimulazione del volto nell'ambito della legislazione di sua competenza (specifica sanzione penale per la coercizione a dissimulare il viso e obbligo di mostrare il viso ai fini dell'identificazione). Fra le ragioni che hanno spinto il Consiglio federale a respingere l'iniziativa è anche rilevata la difficoltà dell'attuazione dell'iniziativa, in particolare nella definizione della casistica di dissimulazione del viso [cfr. Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di legge federale sul divieto di dissimulare il viso (controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Sì al divieto di dissimulare il proprio viso"), del 27 giugno 2018].

3.4. I ricorrenti criticano esclusivamente il fatto che il legislatore ticinese non ha previsto eccezioni al divieto (anche) per manifestazioni minori, per azioni di carattere politico o economico, come pure per l'uso di travestimenti nel quadro di operazioni pubblicitarie. In effetti, secondo il tenore letterale, l'art. 4 LDiss prevede eccezioni soltanto se la tenuta mediante cui 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 scopi di manifestazioni religiose, tradizionali, artistiche o ricreative. L'art. 2 cpv. 2 LOrP, relativamente alle fattispecie punibili di cui all'art. 2 cpv. 1 lett. i e l LOrP, prevede l'inapplicabilità del divieto di dissimulare il viso nel caso 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. Dette norme non prevedono quindi esplicitamente un'eccezione per manifestazioni politiche, commerciali o pubblicitarie. Le censure ricorsuali sono esaminate di seguito, nella misura in cui sono motivate puntualmente, in modo conforme alle esposte esigenze.

4.

4.1. Con riferimento alla LOrP, i ricorrenti fanno valere la violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.). Sostengono che l'art. 2 cpv. 1 lett. i e l, nonché l'art. 2 cpv. 2 LOrP dedurrebbero dal semplice fatto che una persona dissimula il proprio viso la possibile commissione di un reato, ciò che equivarrebbe a punire un atto preparatorio non contemplato dall'art. 260bis CP, norma che disciplinerebbe in maniera esaustiva gli atti preparatori punibili.

4.2. Per il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.), che può essere invocato quale diritto costituzionale individuale, i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate esaustivamente dal diritto federale; negli altri campi, essi non possono emanare norme giuridiche che violino sia il senso sia lo spirito del diritto federale e ne pregiudichino la sua realizzazione (DTF 142 II 369 consid. 5.2 e rinvii; 140 I 277 consid. 4.1). Trattandosi del controllo astratto delle norme fondato sull'art. 49 Cost., il Tribunale federale esamina liberamente la conformità delle disposizioni cantonali con il diritto federale (DTF 134 I 269 consid. 6.2 e rinvii).

4.3. Secondo l'art. 335 CP, ai Cantoni rimane riservata la legislazione sulle contravvenzioni di polizia, che non sono regolate dalla legislazione federale (cpv. 1). Essi possono comminare sanzioni per le violazioni delle disposizioni cantonali in materia di amministrazione e di procedura (cpv. 2). Quando il diritto penale federale ha disciplinato in modo esaustivo le lesioni di un bene giuridicamente protetto, non v'è spazio per una contravvenzione di diritto cantonale (DTF 138 IV 13 consid. 3.3.1 e rinvii). La protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici (cfr. art. 1 LOrP) spetta ai Cantoni, così come il disciplinamento dell'uso del suolo pubblico. Nei loro ambiti di competenza, i Cantoni possono di principio integrare nelle regolamentazioni di diritto pubblico delle norme di diritto penale destinate ad assicurarne il rispetto (DTF 129 IV 276 consid. 2.1; sentenza 1C 225/2012 del 10 luglio 2013 consid. 5.2, in: SJ 2014 I pag. 37). Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che ingerenze nella tranquillità pubblica non sono disciplinate in modo esaustivo dagli art. 258 segg. CP (DTF 117 Ia 472 consid. 2b pag. 475 segg.). L'art. 260bis CP, invocato dai ricorrenti, punisce gli atti preparatori nel caso di specifici reati particolarmente gravi. L'art. 2 cpv. 1 lett. i e l LOrP non interferisce in questo ordinamento, ma rientra nelle facoltà del legislatore di prevedere contravvenzioni, nell'ambito delle sue competenze, in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici. La norma cantonale non punisce la dissimulazione del viso quale atto preparatorio di un reato penale, ma mira a prevenire eventuali atti di violenza in occasione di manifestazioni ed a facilitare l'identificazione delle persone sospette da parte della polizia. Non si sovrappone pertanto al diritto penale federale e non viola di conseguenza l'art. 49 cpv. 1 Cost.

5.

5.1. I ricorrenti fanno valere la violazione delle libertà di opinione (art. 16 Cost.), di riunione (art. 22 Cost.) e di manifestazione (art. 8 cpv. 2 lett. e Cost./TI). Sostengono che nell'ambito di manifestazioni politiche, alle quali potrebbero partecipare anche solo poche persone, il divieto indiscriminato di coprirsi il volto potrebbe indurre gli interessati a rinunciare ad organizzare simili eventi, limitando quindi le citate garanzie costituzionali. Riconoscono che la LDiss e la LOrP rispondono all'esigenza di una sufficiente base legale per la restrizione, ma negano l'esistenza di un interesse pubblico e la proporzionalità del provvedimento. Adducono che i cittadini che si riuniscono pacificamente, in particolare per partecipare ad una manifestazione politica, non si sottrarrebbero all'interazione sociale, né costituirebbero un pericolo per la sicurezza pubblica. Reputano poi sproporzionato un divieto generalizzato di coprirsi il volto, siccome impedirebbe di esprimere la propria opinione in modo anonimo o di fare passare un messaggio in maniera più efficace mediante l'uso di una maschera, esponendo i contravventori ad una multa fino a fr. 10'000.–. Secondo i ricorrenti, esisterebbero misure meno restrittive del

divieto,
come per esempio, a dipendenza della situazione, il rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità per manifestare la propria opinione. Ritengono inoltre che sia l'art. 2 cpv. 1 lett. i e l LOrP sia l'art. 2 cpv. 2 LOrP considererebbero come pericoloso per l'ordine pubblico un cittadino con il volto dissimulato, senza tuttavia esigere la prova di una situazione di pericolo.

5.2. Nella sua risposta il Consiglio di Stato rileva che l'interesse pubblico alla base delle due leggi è riconducibile sia alla tutela dell'ordine, della tranquillità, della moralità, della salute e della sicurezza pubblici (cfr. art. 1 LOrP) sia alla preservazione delle condizioni fondamentali del vivere assieme (cfr. art. 1 LDiss). Sottolinea che così il divieto di dissimulazione del volto persegue anche lo scopo di contribuire ad impedire atti di violenza in occasione di raggruppamenti di persone (per esempio nell'ambito di manifestazioni sportive), che possono sfociare in danni a persone e beni materiali. Consente inoltre alla polizia di agevolare l'identificazione e le indagini nei confronti di coloro che commettono atti di violenza. Secondo il Consiglio di Stato, le disposizioni litigiose dovrebbero essere esaminate tenendo conto del "contesto attuale di insicurezza generale che si manifesta nella popolazione" : esse mirano a migliorare il sentimento di sicurezza dei cittadini ed esplicano un effetto preventivo. Sarebbero inoltre rispettose del principio di proporzionalità, in particolare ove si considerino le ampie eccezioni previste al divieto di dissimulazione del viso e il fatto che la legislazione cantonale si ispira alla legge francese n. 2010-1192 dell'11 ottobre 2010, tutelata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza S.A.S. contro Francia del 1°luglio 2014. Il Governo ritiene la normativa cantonale legittima anche alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale pubblicata in DTF 117 Ia 472. Nelle considerazioni introduttive della risposta, richiama inoltre il testo del controprogetto legislativo, pure accettato nella votazione popolare del 22 settembre 2013, anche se con un numero di voti inferiore a quelli raccolti dall'iniziativa, il quale prevedeva un elenco non esaustivo di eccezioni. Secondo il Consiglio di Stato, in determinate situazioni in cui la dissimulazione del viso non si pone in contrasto con gli scopi perseguiti dalla LDiss e dalla LOrP, potranno essere ammesse ulteriori eccezioni, non esplicitamente elencate agli art. 4 LDiss e 2 cpv. 2 LOrP.

5.3.

5.3.1. Le manifestazioni sul suolo pubblico rientrano nella sfera di protezione della libertà di opinione e di quella di riunione (art. 16 e 22 Cost.; DTF 132 I 256 consid. 3). I ricorrenti invocano pure la libertà di manifestazione pubblica giusta l'art. 8 cpv. 2 lett. e Cost./TI, ma non sostengono che quest'ultima garanzia conferirebbe una protezione più estesa di quella assicurata dalle citate disposizioni costituzionali federali.
La libertà di opinione, garantita esplicitamente dall'art. 16 Cost., sancisce il diritto per ogni persona di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e di diffonderla senza impedimenti. Secondo la giurisprudenza, l'art. 16 cpv. 2 Cost. costituisce un diritto fondamentale sussidiario rispetto alle forme specifiche di comunicazione (DTF 137 I 209 consid. 4.2 pag. 212). La libertà di riunione, garantita dall'art. 22 Cost., vieta misure da parte dello Stato che impediscono la convocazione, l'organizzazione o lo svolgimento di una riunione, come pure la partecipazione o meno alla stessa. Rientrano nella nozione di riunione ai sensi della citata disposizione le forme più diverse di ritrovo tra individui nel contesto di una certa organizzazione, con uno scopo di formazione, di espressione e di scambio di opinioni inteso in senso ampio (DTF 143 I 147 consid. 3.1; 137 I 31 consid. 6.1; 132 I 256 consid. 3, 49 consid. 5.3). Un divieto di dissimulare il volto nell'ambito di manifestazioni e dimostrazioni tange la sfera di protezione di queste garanzie costituzionali, potendo impedire ai partecipanti di esprimere la loro opinione su un determinato tema facendo uso di un mascheramento, per esempio indossando delle maschere
antigas nell'ambito di una manifestazione volta a sensibilizzare la popolazione sulla problematica dell'inquinamento atmosferico o sui rischi legati all'esercizio di una centrale nucleare (DTF 117 Ia 472 consid. 3c).
L'art. 36 cpv. 1 Cost. consente restrizioni dei diritti fondamentali purché siano fondate su una base legale e, se gravi, siano previste dalla legge medesima. Esse devono inoltre essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e devono essere proporzionate allo scopo (art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.). Rientra nell'interesse pubblico in particolare la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici (DTF 143 I 147 consid. 3.1). Il principio della proporzionalità esige che il provvedimento sia idoneo e necessario a raggiungere lo scopo prefisso e che sussista un rapporto ragionevole tra questo scopo e i mezzi impiegati, rispettivamente gli interessi compromessi (DTF 143 I 403 consid. 5.6.3; 135 I 176 consid. 8.1 e rinvii). Nell'ambito della tutela

dell'ordine pubblico, esso implica segnatamente che le misure di polizia siano dirette contro il perturbatore, mentre la valutazione del loro carattere ragionevolmente esigibile presuppone un'ampia ponderazione degli interessi pubblici e privati in discussione (DTF 143 I 147 consid. 3.1).

5.3.2. Nella sentenza pubblicata in DTF 117 Ia 472, il Tribunale federale, pur pronunciandosi su una normativa dal tenore sostanzialmente diverso da quella in esame, ha avuto modo di rilevare che un divieto di mascherarsi durante riunioni, manifestazioni e altri assembramenti soggetti ad autorizzazione non costituiva una restrizione inammissibile della libertà di opinione e di riunione nella misura in cui potevano essere autorizzate eccezioni (DTF 117 Ia 472 consid. 3). Ha in particolare ritenuto il provvedimento giustificato da un interesse pubblico, siccome serviva a contenere possibili atti di violenza in occasione di dimostrazioni e raggruppamenti di persone, come pure a facilitare l'attività della polizia, segnatamente l'identificazione degli autori di eventuali reati. Ha considerato questo interesse chiaramente superiore rispetto a quello dei privati ad esercitare in maniera illimitata i suddetti diritti costituzionali, la cui restrizione appariva minima, non essendo impedita la libera formazione della propria opinione, nonché la possibilità di esprimerla, di diffonderla e di riunirsi a tale scopo (DTF 117 Ia 472 consid. 3f). Quanto al rispetto del principio della proporzionalità, il Tribunale federale ha ritenuto che il divieto di mascherarsi costituiva una misura idonea e necessaria, per motivi di prevenzione generale, a limitare il rischio di atti violenti ed a meglio proteggere la sicurezza pubblica. Al riguardo ha considerato determinante il fatto che il divieto di dissimulazione non era assoluto, ma permetteva di autorizzare eccezioni qualora fossero dati legittimi motivi, segnatamente nel caso in cui una dimostrazione poteva raggiungere il suo scopo in modo ottimale soltanto dissimulando il viso (per esempio indossando una maschera contro l'inquinamento atmosferico). Il Tribunale federale ha quindi considerato che in quelle circostanze, la normativa cantonale potesse essere oggetto di un'interpretazione conforme alla Costituzione (DTF 117 Ia 472 consid. 3g).

5.3.3. In quella causa, pronunciandosi sulla censura relativa all'indeterminatezza della norma, il Tribunale federale ha rilevato che era praticamente impossibile stabilire in modo puntuale in quali casi può essere autorizzata un'eccezione, poiché la risposta dipendeva dal tema della manifestazione e dal numero dei partecipanti. Il riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento riguardo alle eccezioni possibili appariva del resto favorevole al cittadino, giacché se la legge le avesse definite, l'autorità preposta al rilascio di autorizzazioni eccezionali sarebbe stata limitata alle fattispecie contemplate dalla norma (DTF 117 Ia 472 consid. 3e in fine). In relazione all'esame della restrizione della libertà di opinione e di riunione sotto il profilo della proporzionalità, il Tribunale federale ha poi considerato determinante la possibilità di prevedere eccezioni, oltre al caso in cui sono dati legittimi motivi, in particolare anche quando si tratta di dimostrazioni le cui finalità, il motivo e lo scopo possono essere raggiunti unicamente attraverso la dissimulazione del volto (DTF 117 Ia 472 consid. 3g/bb). Come visto (cfr. consid. 3), le normative ticinesi non istituiscono una clausola d'autorizzazione né un regime
d'eccezione generale. Esse prevedono semplicemente un regime sanzionatorio con sole specifiche eccezioni, che alla luce della citata giurisprudenza di per sé avrebbero carattere esclusivo.

5.4.

5.4.1. I ricorrenti non contestano l'esistenza di una base legale per limitare gli invocati diritti costituzionali, ma ritengono che il divieto di dissimulazione del volto non sarebbe giustificato da un interesse pubblico e sarebbe sproporzionato. Al riguardo, essi si limitano tuttavia ad addurre genericamente l'assenza di scopi e di interessi pubblici alla base delle normative, sostenendo che i cittadini intenzionati ad esprimere la loro opinione politica si riunirebbero pacificamente, non costituirebbero un pericolo pubblico e non si negherebbero all'interazione sociale. Ritengono la DTF 117 Ia 472 inapplicabile alla fattispecie in esame, siccome concernerebbe esclusivamente manifestazioni e dimostrazioni soggette ad autorizzazione.
È quantomeno dubbio che le argomentazioni ricorsuali rispettino le esigenze di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, giacché i ricorrenti si limitano in sostanza a negare in modo generico l'esistenza dell'interesse pubblico e la proporzionalità della LDiss e della LOrP, senza tuttavia confrontarsi puntualmente con gli scopi perseguiti dalle normative (cfr. art. 1 LDiss e art. 1 LOrP). Adducendo che i partecipanti a manifestazioni di carattere politico non si sottrarrebbero alla libera interazione sociale, i ricorrenti disattendono che la LDiss persegue "lo scopo di preservare le condizioni fondamentali del vivere insieme, nel senso della garanzia della

libera interazione sociale, quale elemento della protezione dei diritti di ciascuno e delle libertà altrui" (art. 1 LDiss) : essa si riferisce principalmente alla dissimulazione del volto mediante il porto del burka o del niqab. Questo aspetto non è però qui litigioso ed esula pertanto dall'oggetto della causa in esame. Il divieto di dissimulare il volto durante le manifestazioni di carattere politico, contestato dai ricorrenti, è per contro fondato essenzialmente su motivi di ordine e di sicurezza pubblici e rientra perciò nel campo di applicazione della legge sull'ordine pubblico (cfr. art. 1 LOrP; cfr. rapporto 7055 R della Commissione della legislazione, del 18 novembre 2015, pag. 5 e 7). Le censure devono quindi essere esaminate prevalentemente sotto il profilo della LOrP.
Come è stato esposto, dal punto di vista della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, perseguiti dalla LOrP, il divieto mira ad impedire o quantomeno a limitare il rischio di atti di violenza in occasione di manifestazioni e di raggruppamenti di persone, agevolando altresì l'attività di indagine e di identificazione da parte della polizia (cfr. messaggio 6732 del Consiglio di Stato, del 16 gennaio 2013, pag. 13; risposte del Consiglio di Stato, del 16 luglio 2016, pag. 7). Un tale provvedimento, destinato a contenere nella misura del possibile il pericolo di azioni violente durante le dimostrazioni ed a favorire gli accertamenti da parte delle autorità è sorretto da un evidente interesse pubblico (DTF 117 Ia 472 consid. 3f). Contrariamente all'opinione dei ricorrenti, i considerandi esposti al riguardo nella DTF 117 Ia 472, pur concernendo una legge cantonale applicabile solo alle manifestazioni sottoposte ad autorizzazione, sono pertinenti anche per l'esame della causa in oggetto. Non può infatti essere di principio escluso che anche nel caso di manifestazioni spontanee o minori, soggette ad autorizzazione o meno, un raggruppamento di partecipanti mascherati possa comportare un potenziale rischio di azioni violente, ciò
che si giustifica di evitare per motivi di prevenzione generale. Assembramenti di persone per scopi politici o anche di sostegno a una determinata causa (per esempio sportiva, oppure in favore di singole o di determinate categorie di persone) possono intrinsecamente rappresentare una messa in pericolo della sicurezza pubblica. Anche una manifestazione inizialmente pacifica può infatti degenerare in misura tale da relegare in secondo piano le componenti legate alla formazione dell'opinione e da fare venire meno la protezione della libertà di riunione (DTF 143 I 147 consid. 3.2 in fine). Il divieto di dissimulazione del viso può quindi giustificarsi anche nel caso di simili manifestazioni.
L'interesse pubblico alla base del divieto di dissimulare il volto deve quindi essere ammesso anche nella fattispecie, analogamente alla citata giurisprudenza.

5.4.2. Per quanto concerne in particolare la violazione del principio della proporzionalità, i ricorrenti criticano in modo generico l'adeguatezza di un divieto generalizzato di coprire il viso e accennano all'importo massimo della multa (fr. 10'000.–), che ritengono eccessivo. Ipotizzano quale misura meno restrittiva il rilascio di un'autorizzazione in casi specifici, segnatamente quando, manifestando a viso scoperto, si correrebbe il rischio di una stigmatizzazione sociale. Lamentano poi il fatto che la LOrP darebbe per acquisita la pericolosità per l'ordine pubblico della dissimulazione del viso a prescindere dalla dimostrazione di una concreta situazione di pericolo (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. i e l LOrP).

5.4.3. Come visto, il Tribunale federale ha ritenuto che il divieto di mascherarsi costituisce una misura idonea e necessaria a limitare il rischio di atti violenti ed a meglio proteggere la sicurezza pubblica. Ha altresì ammesso l'esistenza di un rapporto ragionevole tra il provvedimento litigioso e gli scopi di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblici perseguiti, ciò segnatamente ove si consideri che la restrizione dei diritti fondamentali derivante dalla misura appare d'importanza esigua rispetto al citato interesse pubblico.
In concreto, il legislatore ha previsto delle eccezioni al divieto di dissimulazione del volto negli spazi pubblici (cfr. art. 2 cpv. 2 LOrP e art. 4 LDiss). Queste norme non contemplano un'eccezione esplicita per le manifestazioni politiche prospettate dai ricorrenti. Nella risposta al ricorso, il Consiglio di Stato ha però ammesso la possibilità di ulteriori eccezioni, non riconoscendo quindi che l'elenco delle eccezioni legali è esaustivo.

5.4.4. Invero, né il messaggio 7055 del Consiglio di Stato dell'11 marzo 2015 sulla revisione totale della Legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, né il relativo rapporto 7055 R della Commissione della legislazione del 18 novembre 2015, prevedono esplicitamente eccezioni oltre il testo letterale dell'art. 2 cpv. 2 LOrP. Quanto al disegno della nuova LDiss redatto dalla Commissione stessa, il rapporto commissionale non prevede poi la possibilità di riconoscere ulteriori eccezioni in aggiunta a quelle specificatamente elencate all'art. 4 LDiss.
Il Governo, nelle sue risposte al ricorso introdotte anche in rappresentanza del Gran Consiglio, nell'esposizione

della genesi della norma per finire adottata, rileva che originariamente, pur condividendo il principio del divieto della dissimulazione del viso nei luoghi pubblici, in contrapposizione all'iniziativa costituzionale elaborata era stato formulato un controprogetto che prevedeva una regolamentazione esclusivamente a livello legislativo, considerando eccessiva una modifica costituzionale per introdurre un simile divieto. Entrambi i testi prevedevano eccezioni: quello dell'iniziativa ne demandava il disciplinamento alla legge di applicazione (art. 9a cpv. 2 Cost./TI), mentre quello del controprogetto legislativo le elencava a titolo esemplificativo, mediante la locuzione "in particolare" (cfr. art. 2 del controprogetto). Sebbene in votazione popolare sia stata preferita l'iniziativa costituzionale, anche il controprogetto legislativo è stato accettato dai votanti. Tuttavia, nell'ambito dell'elaborazione della legge di applicazione, che ha tratto spunto dal tenore della citata legge francese n. 2010-1192 dell'11 ottobre 2010 tutelata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'espressione "in particolare" non è stata
ripresa nel testo legale definitivo. A mente del Consiglio di Stato, l'evoluzione dei testi e della loro formulazione non fornisce un chiarimento definitivo sulle ragioni delle loro modificazioni e sulla volontà del legislatore di adottare una versione piuttosto che un'altra. L'autorità cantonale ritiene comunque che esiste un margine d'interpretazione riguardo alle eccezioni ammissibili, segnatamente nelle situazioni in cui la dissimulazione del viso non si pone in contrasto con gli obiettivi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici perseguiti dalla LOrP, rispettivamente con quelli di preservazione delle condizioni fondamentali del vivere insieme prefissi dalla LDiss.

5.4.5. Il divieto di dissimulazione del viso non è di principio diretto ad impedire l'espressione di una determinata opinione per il suo contenuto, ma colpisce unicamente la modalità dell'esercizio di tale espressione facendo capo a un mascheramento (cfr. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4aed., 2008, pag. 382). La restrizione comporta quindi di massima un'ingerenza limitata nella libertà di riunione e di opinione.
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 (DTF 117 Ia 472 consid. 3). 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 (tenute imposte dall'esercizio di una funzione pubblica, prescritte dalla legge, dettate da motivi di salute, di sicurezza, professionali, di pratica sportiva, di usi e costumi locali nell'ambito di feste e manifestazioni religiose, culturali, artistiche, ricreative o commemorative). 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 (cfr. DTF 143 II 202 consid. 8.5; 143 III 385 consid. 4.1 e rispettivi rinvii). In tali circostanze, gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss appaiono incompleti e devono quindi essere precisati dal legislatore cantonale nel senso che le eccezioni elencate non hanno carattere esaustivo conformemente a quanto riconosciuto dall'autorità cantonale stessa in questa sede. La novità del disciplinamento cantonale sul tema in oggetto e il fatto che l'applicazione delle nuove normative spetta in primo luogo agli esecutivi comunali giustificano, per ragioni di sicurezza giuridica, che la natura non esaustiva delle eccezioni ammissibili al divieto di dissimulazione del volto risulti chiaramente dal testo letterale delle norme (cfr. DTF 138 II 173 consid. 8). Con queste precisazioni delle disposizioni concernenti le eccezioni al divieto di dissimulazione del volto, 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: in tal caso la punibilità dei manifestanti con il volto coperto sarebbe esclusa. Con l'esplicita completazione in questo senso delle eccezioni previste dagli art. 2 cpv.
2 LOrP e 4 LDiss, il divieto di dissimulazione del volto non costituisce una restrizione inammissibile della libertà di riunione e di opinione. In tali circostanze, contrariamente all'opinione dei ricorrenti, l'esercizio degli invocati diritti fondamentali non appare perciò pregiudicato al punto tale da raggiungere l'effetto dissuasivo ed intimidatorio da loro paventato (cfr., sul cosiddetto "chilling effect", DTF 143 I 147 consid. 3.3).

5.4.6. Con riferimento alla violazione del principio della proporzionalità, i ricorrenti criticano pure l'importo massimo della multa (fr. 10'000.–) e il fatto che l'art. 2 LOrP non presuppone una dimostrazione del comportamento violento. Tale importo costituisce tuttavia unicamente il limite massimo e può essere raggiunto soltanto qualora siano adempiute specifiche condizioni (cfr. art. 2 cpv. 3 ROrP). Di principio, per l'infrazione in questione, l'ammontare della multa si situa entro una forchetta da fr. 100.– a fr. 2'000.– (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2 ROrP) e deve comunque essere fissato tenendo conto della gravità della contravvenzione e della situazione dell'autore nel singolo caso. L'importo fissato può inoltre essere oggetto di un controllo giudiziario in occasione di un'applicazione concreta. In questa sede è sufficiente rilevare che il limite massimo di fr. 10'000.– corrisponde a quello previsto per le multe secondo l'art. 106 cpv. 1 CP e in astratto non appare quindi insostenibile (cfr. sentenza 1C 225/2012, citata, consid. 5.3).
Come è stato esposto, il divieto di dissimulazione del viso previsto dall'art. 2 LOrP mira a contrastare il potenziale pericolo di atti di violenza insito nelle dimostrazioni, rispettivamente nei raggruppamenti di persone sul suolo pubblico. Il raggiungimento di questa finalità non presuppone quindi la dimostrazione di un concreto comportamento violento.

5.5. Alla luce di tutto quanto esposto, l'autorità legislativa dovrà quindi precisare la portata degli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss, completandoli nel senso di prevedere, oltre a quelle specifiche attuali, ulteriori eccezioni al divieto di dissimulazione del volto. Nell'ambito di un'applicazione concreta delle normative, le autorità potranno quindi se del caso autorizzare o comunque non perseguire i cittadini che parteciperanno mascherati a una manifestazione per motivi politici, nella misura in cui non saranno messi in pericolo gli obiettivi perseguiti dalle due normative cantonali. In queste condizioni, il contestato divieto di dissimulazione del volto non viola pertanto la libertà di riunione e di opinione.

6.

6.1. 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". Reputa il provvedimento sproporzionato, siccome consentirebbe di eseguire riprese filmate senza eccezioni, correndo il rischio di essere condannati ad un multa il cui ammontare massimo sarebbe eccessivo.

6.2. L'art. 13 cpv. 1 Cost. prevede che ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare, nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni. Giusta l'art. 13 cpv. 2 Cost., ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati. Il diritto all'autodeterminazione informativa, garantito da quest'ultima disposizione, assicura di principio al singolo cittadino il dominio sui dati concernenti la sua persona, indipendentemente da quanto essi siano sensibili (DTF 138 II 346 consid. 8.2). La garanzia permette in particolare all'interessato di chiedere la cancellazione di dati personali memorizzati per lungo tempo senza un motivo evidente in un registro pubblico (DTF 138 I 256 consid. 5.5).

6.3. Così come esposta, la censura non adempie le esigenze di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, giacché i ricorrenti partono in sostanza dal presupposto che il divieto di dissimulare il volto mirerebbe a filmare sistematicamente i cittadini ed a schedarli. 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 (cfr. DTF 117 Ia 472 consid. 4b). 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.
I ricorrenti disattendono inoltre che le modalità di esecuzione di eventuali registrazioni da parte della polizia sono disciplinate dal diritto cantonale. L'art. 9c cpv. 1 della legge sulla polizia, del 12 dicembre 1989 (LPol;

RL 561.100), prevede in particolare che la polizia può effettuare registrazioni audio e video mediante apparecchi tecnici fissi e mobili che permettono l'identificazione di persone, allo scopo di garantire, nel rispetto dei diritti fondamentali, la sicurezza e il mantenimento dell'ordine pubblico, di prevenire e reprimere atti illeciti e di preservare l'integrità di persone o beni nei seguenti ambiti: manifestazioni di massa, segnatamente sportive o di piazza, se esiste un rischio oggettivo che possano essere commessi atti violenti contro persone o cose (lett. a); durante interventi di polizia, quando esiste un rischio oggettivo per l'incolumità delle persone e degli agenti di polizia coinvolti (lett. b). La normativa cantonale disciplina altresì le modalità di elaborazione e di cancellazione delle registrazioni (cfr. l'art. 9c cpv. 3-8 LPol e il regolamento per l'impiego di apparecchi audio e video a supporto delle operazioni e degli interventi della polizia cantonale, dell'8 febbraio 2012 [RL 561.360]). La tutela dei diritti fondamentali, in particolare della personalità e della sfera privata delle persone i cui dati sono elaborati dalla polizia cantonale o nell'ambito di deleghe o collaborazioni dalle polizie comunali, è segnatamente regolata dalla legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali, del 13 dicembre 1999 (LPDPpol; RL 163.150). La persona interessata ha il diritto di chiedere l'accesso ai dati elaborati dalla polizia che la riguardano, nonché di adire le istanze superiori di ricorso contro un'eventuale elaborazione illegale (cfr. art. 22 segg. e art. 30 seg. LPDPpol).
In tali circostanze, qualora in occasione di manifestazioni di massa le autorità dovessero eseguire registrazioni filmate, le persone interessate avranno la possibilità di chiedere l'accesso ai dati che li riguardano e potranno se del caso aggravarsi contro eventuali irregolarità e abusi nella raccolta e nel trattamento degli stessi. La misura potrà quindi essere oggetto di un controllo concreto nel singolo caso di applicazione. Allo stadio attuale del controllo astratto, il divieto di dissimulazione del viso non è di conseguenza incompatibile con l'art. 13 Cost.
Quanto al limite massimo della multa (fr. 10'000.–), parimenti invocato dai ricorrenti, può essere qui rinviato a quanto esposto al consid. 5.4.6 in relazione alla libertà di riunione e di opinione.

6.4. I ricorrenti fanno pure valere una violazione della libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.), adducendo che per sottrarsi alle possibili riprese video e fotografiche, il cittadino "corre il rischio potenziale di non potere più uscire di casa". In quest'ambito, la citata garanzia non riveste tuttavia una portata più ampia rispetto a quella assicurata dal diritto costituzionale specifico dell'art. 13 cpv. 2 Cost. (DTF 138 I 256 consid. 4). La censura, la cui ammissibilità è invero dubbia, non deve pertanto essere esaminata oltre.

7.

7.1. I ricorrenti lamentano una violazione della libertà economica (art. 27 Cost.), siccome il divieto impedirebbe di utilizzare maschere e travestimenti a scopi commerciali, in particolare pubblicitari. Sostengono che una persona travestita da un pupazzo caratterizzante un determinato prodotto o marchio al fine di pubblicizzarlo non costituirebbe né un pericolo per l'ordine pubblico né un ostacolo alla libera interazione sociale. Richiamano sostanzialmente gli argomenti già esposti con riferimento alla libertà di riunione e a quella di opinione, rimproverando inoltre all'autorità cantonale di non avere previsto quantomeno la possibilità di rilasciare un'autorizzazione eccezionale per azioni pubblicitarie particolari, come per esempio eventi destinati ai bambini.

7.2. La libertà economica garantita dagli art. 27 e 94 Cost. protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 143 I 403 consid. 5.6.1; 142 II 369 consid. 6.2; 141 V 557 consid. 7.1). Essa include, in particolare, la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). Comprende inoltre la facoltà di pubblicizzare la propria attività commerciale (DTF 139 II 173 consid. 5.1; 128 I 295 consid. 5a). Le restrizioni alla libertà economica sono di massima conformi alla Costituzione se si fondano su motivi di polizia o di politica sociale oppure su misure che non servono in primo luogo agli interessi economici (DTF 143 I 403 consid. 5.2; 142 I 76 consid. 3.1; 132 I 282 consid. 3.3).

7.3. Come si è visto, nelle risposte ai ricorsi, il Consiglio di Stato ha precisato che occorre tenere conto dei motivi e delle finalità delle nuove disposizioni, ossia in particolare della tutela dell'ordine, della tranquillità, della moralità, della salute e della sicurezza pubblici (art. 1 LOrP) e della preservazione delle condizioni fondamentali del vivere assieme, nel senso della garanzia della libera interazione sociale quale elemento della protezione dei diritti di ciascuno e delle libertà altrui (art. 1 LDiss). Anche esprimendosi sulla censura di violazione della

libertà economica, il Consiglio di Stato rileva quindi che nei casi in cui non sono infranti gli obiettivi della LOrP e della LDiss possono entrare in considerazione eccezioni non esplicitamente contemplate dall'art. 2 cpv. 2 LOrP e dall'art. 4 LDiss. Ritiene che rientrano in questi casi "per esempio, la collocazione di una persona mascherata per promuovere un negozio all'esterno dello stesso. Anche la presenza di una o più persone mascherate da mascotte di una squadra sportiva all'interno di un impianto sportivo potrebbe essere ammissibile. Queste situazioni in genere non pongono infatti particolari problemi di ordine pubblico e non pregiudicano la sicurezza".

7.4. Il divieto di dissimulazione del volto non impedisce di promuovere e di pubblicizzare un'attività commerciale, ma colpisce unicamente la modalità di esercizio della pubblicità mediante l'utilizzo di una maschera. Secondo quanto precisato dal Consiglio di Stato, risulta che le azioni pubblicitarie prospettate dai ricorrenti, quali i travestimenti da mascotte che rappresentano aziende o marchi commerciali, non rientrano nelle fattispecie interessate dal divieto di dissimulazione. Ciò nella misura in cui simili eventi, che non pregiudicano di principio la libera interazione sociale, non dovessero assumere dimensioni tali da comportare un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici.
Al riguardo, si può rinviare alle considerazioni esposte in precedenza con riferimento alla restrizione della libertà di riunione e di opinione (cfr. consid. 5). Queste concernono la comunicazione di natura ideale, ma possono valere in modo analogo con riferimento alla restrizione della libertà economica, ove è in discussione una comunicazione di carattere prevalentemente commerciale (cfr. DTF 128 I 295 consid. 5a). 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.

8.

8.1. I ricorrenti lamentano la violazione del principio dell'uguaglianza giuridica, adducendo che non si giustificherebbe di trattare in modo diverso una manifestazione politica (individuale o di gruppo) con il viso coperto rispetto ad una dissimulazione del volto nell'ambito di una trasmissione televisiva oppure all'anonimato giornalistico garantito dal segreto redazionale ai sensi dell'art. 17 cpv. 3 Cost. Lamentano una disparità di trattamento anche in relazione al fatto che, tra le eccezioni al divieto, sarebbe ammessa la copertura del volto mediante mascherine igieniche e tramite costumi nell'ambito di manifestazioni religiose (cfr. art. 2 cpv. 2 LOrP e art. 4 LDiss).

8.2. Un atto normativo lede il principio di uguaglianza sancito dall'art. 8 cpv. 1 Cost. se a fronte di situazioni uguali opera distinzioni giuridiche su aspetti rilevanti non giustificate da motivi ragionevoli, oppure se sottopone a regime identico situazioni che presentano differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 141 I 78 consid. 9.1). In questo contesto, il legislatore dispone di un ampio potere di apprezzamento, nel quale il Tribunale federale interviene con riserbo (DTF 134 I 23 consid. 9.1 pag. 43; 132 I 57 consid. 4.1 pag. 163).

8.3. I ricorrenti accennano a situazioni che a loro dire sarebbero simili alla partecipazione a una manifestazione politica con il volto coperto. Disattendono tuttavia lo scopo di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici perseguiti dalla LOrP e il fatto che, come è stato esposto, seppure lo stesso può valere per un singolo manifestante, simili manifestazioni e dimostrazioni implicano di regola l'assembramento di un certo numero di persone e possono comportare il rischio di atti di violenza e la commissione di reati penali. Essi non rendono seriamente verosimile che ciò sarebbe il caso anche per le fattispecie da loro ritenute equiparabili.
L'invocato segreto redazionale è parte della libertà dei media (art. 17 Cost.) e autorizza i giornalisti a tutelare le loro fonti. È concretizzato dagli art. 28a CP e 172 CPP, che impediscono di principio di sottoporre a pene, a provvedimenti coercitivi e all'obbligo di deporre le persone che si occupano professionalmente della pubblicazione di informazioni e che si rifiutano di testimoniare sull'autore dell'opera o sul contenuto e le fonti

dell'informazione. Il segreto redazionale permette il flusso delle informazioni necessarie al dibattito democratico. La mancanza di questa protezione renderebbe difficoltoso per i media l'accesso alle informazioni e quindi lo svolgimento della loro funzione di vigilanza indispensabile in una società democratica (DTF 136 IV 145 consid. 3.1). La fattispecie accennata dai ricorrenti relativa al caso di una testimonianza anonima (persona mascherata) in una trasmissione televisiva deve essere valutata alla luce di queste considerazioni. L'espressione in forma anonima dell'opinione di un partecipante ad una trasmissione informativa costituisce peraltro l'eccezione e deve essere valutata approfonditamente dall'emittente radiotelevisiva, che conosce l'identità della persona interessata e i motivi che
potrebbero giustificare una testimonianza in forma anonima (cfr. decisioni dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva del 14 maggio 2004, pag. 7 consid. 5.2.4 e del 5 luglio 1989 consid. 3 e 4 in: VPB 55/1991, n. 10, pag. 87 segg.). Sono del resto già praticate diverse modalità per non rendere riconoscibile un intervistato, senza necessariamente dovere fare capo a un mascheramento. Si tratta quindi di fattispecie diverse, incentrate sul campo specifico del giornalismo e della libertà dei media, che non sono equiparabili al caso della partecipazione in veste di manifestante con il volto coperto ad una dimostrazione sul suolo pubblico.
Parimenti di natura differente sono il porto della mascherina igienica, dettato da motivi di protezione della salute, e quello di abbigliamenti particolari in occasione di manifestazioni religiose, legato a motivi di culto, festivi e tradizionali. Nelle esposte circostanze, una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica non è quindi resa seriamente verosimile dai ricorrenti.

9.

9.1. I ricorrenti censurano la violazione del divieto dell'arbitrio, adducendo genericamente che il divieto di dissimulazione del viso non si fonderebbe su motivi di sicurezza condivisibili e colpirebbe in modo arbitrario innocui partecipanti ad azioni politiche o pubblicitarie. Ritengono ingiustificata l'adozione del divieto in due distinte leggi con una differente enumerazione delle eccezioni, in particolare ove si consideri che l'iniziativa popolare costituzionale intendeva unicamente vietare il porto del burka. Considerano poi arbitrari l'importo massimo della multa e il fatto che sia stato legiferato in un ambito finora non problematico.

9.2. Un atto normativo è arbitrario quando non si fonda su motivi seri e oggettivi e sia privo di senso e scopo (DTF 131 I 1 consid. 4.2 pag. 6; 129 I 1 consid. 3). Il divieto dell'arbitrio è strettamente legato al principio dell'uguaglianza giuridica, che costituisce una forma particolare dello stesso (DTF 141 I 235 consid. 7.1). Come esposto ai precedenti considerandi, il provvedimento litigioso non realizza gli estremi di una disparità di trattamento. Per il resto, i ricorrenti si limitano a criticare in modo appellatorio la legislazione cantonale sollevando dubbi sulla sua utilità, ma non dimostrano con una motivazione conforme alle esigenze poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF ch'essa sarebbe manifestamente insostenibile. Disattendono inoltre le finalità e le giustificazioni diverse alla base della LOrP e della LDiss. Limitandosi poi a ritenere arbitrario l'ammontare massimo della multa, di fr. 10'000.–, i ricorrenti non considerano che per le infrazioni al divieto di dissimulare il volto di regola gli importi della multa sono sensibilmente inferiori a tale limite, il quale può essere raggiunto soltanto in casi particolari (cfr. art. 2 ROrP; consid. 5.4.6). Ricordato che con il rimedio del ricorso in materia di diritto pubblico
può essere fatta valere esclusivamente la violazione del diritto (art. 95 LTF), non spetta per il resto al Tribunale federale statuire sull'opportunità o meno delle scelte operate dal legislatore ticinese.

10.

10.1. I ricorrenti fanno infine valere la violazione degli art. 29a e 30 Cost., lamentando il fatto che la competenza per decidere in primo grado sull'infrazione al divieto di dissimulare il volto è stata attribuita al municipio e non all'autorità penale. Rilevano inoltre che il giudizio di ultima istanza cantonale spetterebbe al Tribunale cantonale amministrativo, il quale, non potendo statuire sull'adeguatezza o meno della decisione impugnata, non disporrebbe di una cognizione completa. Evidenziano come le garanzie di indipendenza e di imparzialità dei tribunali, previste dall'art. 30 Cost., non sarebbero applicabili alla procedura dinanzi alle autorità amministrative. Richiamando gli art. 17 e 357 CPP, i ricorrenti sostengono che i municipi difetterebbero di esperienza nell'applicazione del CPP.

10.2. Per quanto qui di rilievo, le infrazioni intenzionali al divieto di dissimulazione del volto negli spazi pubblici sono di principio punite con la multa di competenza del municipio (cfr. art. 5 cpv. 1 LDiss e art. 2 cpv. 1 lett. i e l LOrP). Per tali fattispecie, la procedura e i rimedi giuridici sono retti dalla legge organica comunale, del 10 marzo 1987 (LOC, RL 181.100; cfr. art. 7 cpv. 1 lett. a LDiss e art. 6 cpv. 1 lett. a LOrP). In virtù dell'art. 148 cpv. 2 LOC, la decisione municipale sulla contravvenzione è impugnabile dinanzi al Consiglio di Stato. Secondo l'art. 148 cpv. 3 LOC, contro la decisione governativa è in seguito dato il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.
Il richiamo dei ricorrenti agli art. 17 e 357 CPP non è pertinente, giacché, trattandosi di contravvenzioni previste dal diritto penale cantonale (art. 335 CP), anche la relativa procedura è disciplinata dal diritto cantonale (cfr. art. 1 cpv. 1 CPP; messaggio del Consiglio federale concernente l'unificazione del diritto processuale penale, del 21 dicembre 2005, in: FF 2006 989 pag. 1033; NIKLAUS SCHMID/DANIEL JOSITSCH, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3aed., 2018, n. 3 all'art. 1). Nella fattispecie, il Cantone Ticino ha sottoposto il perseguimento delle infrazioni alla suddetta procedura di contravvenzione della LOC. Nella misura in cui si fondano su una pretesa applicazione del CPP, i ricorrenti disattendono che la procedura in concreto è retta dal diritto cantonale. Non sostanziano quindi una violazione del diritto (art. 95 LTF) con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF.

10.3. La garanzia della via giudiziaria, sancita dall'art. 29a Cost., prevede che nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. Essa è concretizzata dall'art. 110 LTF, secondo cui laddove la LTF prescrive di istituire un tribunale quale autorità cantonale di ultima istanza (cfr. art. 80 cpv. 2 e art. 86 cpv. 2 LTF), i Cantoni provvedono affinché quest'ultimo o un'autorità giudiziaria di istanza inferiore esamini liberamente i fatti e applichi d'ufficio il diritto determinante. Gli art. 29a Cost. e 110 LTF garantiscono di principio nelle controversie giuridiche l'accesso ad almeno un tribunale che esamini ampiamente le questioni di fatto e di diritto. Non esigono per contro, di massima, un controllo dell'adeguatezza della decisione impugnata (cfr. sentenza 1C 97/2014 del 9 febbraio 2015 consid. 3.2).
Queste esigenze sono adempiute in concreto, visto che un'eventuale contravvenzione può essere sottoposta nel singolo caso al giudizio del Tribunale cantonale amministrativo quale autorità giudiziaria di ultima istanza cantonale, abilitata ad esaminare liberamente l'accertamento dei fatti e l'applicazione del diritto (cfr. art. 69 della legge sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 [LPAmm; RL 165.100]). La via del ricorso dinanzi alla Corte cantonale garantisce nel contempo il diritto a un giudice indipendente e imparziale giusta l'art. 30 Cost., parimenti invocato dai ricorrenti. Quanto all'imparzialità delle autorità inferiori, la stessa può essere dedotta dall'art. 29 Cost., che garantisce il diritto alla parità ed equità di trattamento (DTF 140 I 326 consid. 5.2). Eventuali motivi di ricusa o di astensione nei confronti di membri del municipio o del Consiglio di Stato possono essere fatti valere dagli interessati nel singolo caso concreto ed essere sottoposti al giudizio delle istanze superiori di ricorso. Allo stadio del controllo astratto della normativa cantonale, la procedura ricorsuale prevista dagli art. 7 cpv. 1 lett. a LDiss e art. 6 cpv. 1 lett. a LOrP non appare di principio lesiva del diritto costituzionale.

11.
Con richiamo alla genesi della norma adottata sulla base dell'iniziativa costituzionale elaborata del 15 marzo 2011, al parere del Consiglio di Stato, espresso anche in rappresentanza del Gran Consiglio, secondo cui va ammessa la possibilità di ulteriori eccezioni oltre quelle espressamente previste dalla norma litigiosa (consid. 5.4.4), nonché la possibilità di applicarla in un caso concreto nel rispetto del principio di proporzionalità, ciò che vale per tutte le censure di violazione di diritti costituzionali sollevate dai ricorrenti, le normative sulle eccezioni devono essere completate nel senso di permettere di riconoscere ulteriori eccezioni, oltre quelle elencate dal loro tenore letterale, nella misura in cui non rientrano negli scopi perseguiti dal divieto, in particolare laddove non sono minacciati l'ordine e la sicurezza pubblici (consid. 5.4.5 e 5.5).
Le conclusioni principali dei ricorrenti, volte all'annullamento delle disposizioni contestate sono di conseguenza infondate. Il fatto che gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss siano incompleti non giustifica di per sé di invalidarli (cfr. DTF 143 II 476 consid. 3.6). Essi possono essere mantenuti in vigore, essendo sufficiente rinviare gli atti al Gran Consiglio, affinché gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss siano precisati e formulati nel senso che possono entrare in considerazione ulteriori eccezioni, segnatamente per manifestazioni di carattere politico, commercia-

le o pubblicitario (cfr. DTF 138 II 173 consid. 8). Spetterà al legislatore cantonale scegliere la formulazione più appropriata, posto che beneficia di un margine di apprezzamento al riguardo.

12.

12.1. Ne segue che i ricorsi devono essere parzialmente accolti. Gli atti sono rinviati al Gran Consiglio perché modifichi gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss nel senso dei considerandi. Per il resto i gravami sono respinti nella misura della loro ammissibilità.

12.2. Visto l'esito dei gravami, si giustifica di rinunciare a prelevare spese giudiziarie a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF). Ritenuto ch'essi non hanno fatto capo al patrocinio di un avvocato e che non sono totalmente vincenti, non si giustifica di assegnare loro un'indennità per le spese sostenute nel procedimento (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Le cause 1C 211/2016 e 1C 212/2016 sono congiunte.

2.
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.

3.
Non si prelevano spese giudiziarie.

4.
Comunicazione ai ricorrenti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

Losanna, 20 settembre 2018

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Merkli

Il Cancelliere: Gadoni