Urteilskopf

144 I 281

24. Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico nelle cause A. e B. contro Gran Consiglio del Cantone Ticino (ricorsi in materia di diritto pubblico) 1C_211/2016 / 1C_212/2016 del 20 settembre 2018

Regeste (de):
Art. 13 Abs. 2, 16, 22, 27, 49 Abs. 1 BV; Kanton Tessin; Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum.

Die Tessiner Gesetze über die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und über die öffentliche Ordnung sehen eine abschliessende Liste mit Ausnahmen zum Gesichtsverhüllungsverbot vor. Politische, gewerbliche oder Werbeveranstaltungen kommen auf dieser Liste nicht vor (E. 3.4). Im Lichte der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 117 Ia 472) erscheint das so formulierte Verbot unter dem Blickwinkel der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit als unverhältnismässig (E. 5.3 und 7). Um es mit diesen Grundrechten vereinbar zu machen, wird der Grosse Rat die Gesetze ergänzen und zusätzliche Ausnahmen für die betreffenden Veranstaltungen vorsehen müssen (E. 5.4.3- 5.5 und 7.4).

Regeste (fr):
Art. 13 al. 2, 16, 22, 27, 49 al. 1 Cst.; canton du Tessin; interdiction de se dissimuler le visage dans les espaces publics.

Les lois tessinoises sur la dissimulation du visage dans les espaces publics et sur l'ordre public prévoient une liste exhaustive des exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage, parmi lesquelles ne figurent pas les manifestations politiques, commerciales ou publicitaires (consid. 3.4). Sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 117 Ia 472), l'interdiction ainsi formulée apparaît disproportionnée sous l'angle de la liberté d'opinion et de réunion ainsi que de la liberté économique (consid. 5.3 et 7). Afin de la rendre compatible avec ces droits fondamentaux, le Grand Conseil devra compléter les lois précitées et prévoir des exceptions supplémentaires pour ces manifestations (consid. 5.4.3-5.5 et 7.4).

Regesto (it):
Art. 13 cpv. 2, 16, 22, 27, 49 cpv. 1 Cost.; divieto di dissimulazione del viso negli spazi pubblici nel Cantone Ticino.

Le leggi ticinesi sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici e sull'ordine pubblico prevedono un elenco esaustivo di eccezioni al divieto di dissimulare il viso, fra le quali non rientrano le manifestazioni politiche, commerciali o pubblicitarie (consid. 3.4). Sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 117 Ia 472), il divieto così formulato appare sproporzionato sotto il profilo della libertà di opinione e di riunione, nonché della libertà economica (consid. 5.3 e 7). Affinché esso sia compatibile con questi diritti fondamentali, il Gran Consiglio dovrà completare per queste manifestazioni le norme mediante ulteriori eccezioni (consid. 5.4.3-5.5 e 7.4).

Sachverhalt ab Seite 283

A. Con decisione del 31 maggio 2011 (...) la Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino ha accertato la riuscita dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata (...) 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 (...) il Gran Consiglio ha raccomandato di respingere l'iniziativa e di accogliere il controprogetto, tendente a modificare la legge del 29 maggio 1941 sull'ordine pubblico 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. 2 Il 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. 9 Le 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 (...). 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 (...). Alle suddette modifiche costituzionali è stata conferita la garanzia federale con decreto federale dell'11 marzo 2015 (...). 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 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 del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (RL 550.200; in seguito: 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 del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico (LOrP; RL 550.100) 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 (...), il Consiglio di Stato ha inoltre pubblicato il regolamento del 6 aprile 2016 sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (ROrP; RL 550.250), 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 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. (...) Il Tribunale federale ha accolto parzialmente i ricorsi e ha rinviato gli atti al Gran Consiglio affinché gli art. 2 cpv. 2 LOrP e 4 LDiss siano completati nel senso dei considerandi. (estratto)

Erwägungen

Dai considerandi:

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 12 novembre 2014 concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni [...], FF 2014 7845, 7863 seg. n. 1.8.5). Il primo scopo è perseguito dalla LOrP, di natura repressiva (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; 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. 260 bis 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; DTF 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. 260 bis 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 [RS 131.229]). 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; DTF 137 I 31 consid. 6.1; DTF 132 I 256 consid. 3, DTF 132 I 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; DTF 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

BGE 144 I 281 S. 299

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. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4 a ed. 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; DTF 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

BGE 144 I 281 S. 300

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 com-

portamento 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 citata 1C_225/2012 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". Reputano 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 del 12 dicembre 1989 sulla polizia (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. art. 9c cpv. 3-8 LPol e il regolamento dell'8 febbraio 2012 per l'impiego di apparecchi audio e video a supporto delle operazioni e degli interventi della polizia cantonale [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 del 13 dicembre 1999 sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali (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 opi-

nione, 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; DTF 142 II 369 consid. 6.2; DTF 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;

DTF 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; DTF 142 I 76 consid. 3.1; DTF 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 pubb-

lico, 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.