

Rapporto

numero

7055 R

data

18 novembre 2015

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 11 marzo 2015 concernente la revisione totale della Legge sull'ordine pubblico e sulla Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici

I. INTRODUZIONE

Nel 1937 la Confederazione assume la competenza relativa anche al diritto penale, prima affidata a ciascun Cantone, e adotta il Codice penale svizzero, entrato in vigore il 1° gennaio 1942. Da quel momento, la **competenza residua a favore dei Cantoni** concerne unicamente la legislazione sulle contravvenzioni di polizia che non sia già regolata dal diritto federale (art. 335 cpv. 1 CPS).

In Ticino, dal 29 maggio 1941 è in vigore la Legge sull'ordine pubblico, volta a tutelare, appunto, la sicurezza pubblica. Visto il lungo tempo trascorso, imprescindibile appare oramai l'adeguamento del linguaggio del testo di Legge come pure dei comportamenti da reprimere.

Nel merito, le novità principali sono costituite dal **trasferimento di competenza** ai Municipi e dal **divieto di dissimulare il volto in pubblico**, anche se, soprattutto a seguito dell'interesse e di un'eco mediatica fuori dal comune, questa Legge è ormai denominata "*Legge anti burqa*". In realtà – lo vedremo – questo tema non si esaurisce mediante la revisione della Legge sull'ordine pubblico, essendo provvido prevedere allo scopo una *lex specialis*, che la Commissione della legislazione, nello svolgimento dei suoi compiti, ha pure preparato, viste l'urgenza e la connessione tematica e applicativa, e presenta al Parlamento insieme al disegno di Legge governativo concernente le disposizioni sull'ordine pubblico.

Ma andiamo con ordine.

II. ATTI PARLAMENTARI E POPOLARI

Iniziativa generica 31 maggio 2010 di Eros Mellini e cofirmatari

Relativa alla modifica della Legge cantonale sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, affinché l'accattonaggio e il vagabondaggio fossero sanzionati con una contravvenzione di competenza comunale.

Adesione del Gran Consiglio, in data 15 ottobre 2013, al Rapporto 16 giugno 2013 di Angelo Paparelli, che accoglieva la richiesta di trasferimento di competenza dal Ministero Pubblico ai Comuni.

Iniziativa popolare costituzionale elaborata 15 marzo 2011 di Giorgio Ghiringhelli e copromotori (FU 24/2011, p. 2348)

Relativa all'introduzione nella Costituzione cantonale di un articolo che vieti la dissimulazione del viso (art. 9a) e di una norma transitoria che ne determini l'entrata in vigore contestualmente alla nuova Legge di applicazione.

La modifica costituzionale proposta è stata accolta con ampio margine in votazione popolare il 22 settembre 2013 e ha ottenuto la garanzia federale (preavviso favorevole del Consiglio federale il 12 novembre 2014; concessione del Consiglio degli Stati il 5 marzo 2015 e del Consiglio nazionale l'11 marzo 2015).

II. PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

L'Esecutivo cantonale, considerata la vetustà della legge in discussione, nel solco delle riforme relative a Giustizia 2018, come pure dell'accoglimento sia dell'iniziativa Mellini, sia del voto popolare relativo all'iniziativa Ghiringhelli, propone la revisione totale della Legge sull'ordine pubblico del 19 maggio 1941.

Il Consiglio di Stato ha fatto proprie le conclusioni del **gruppo di lavoro** (estate 2014) e, nel Messaggio 11 marzo 2015 n. 7055, conclude in particolare per l'adozione del divieto di dissimulare il volto e per una diversa attribuzione delle competenze.

Visto anche il **positivo esito della procedura di consultazione** (Municipi, Ministero pubblico, Magistratura dei minorenni e Polizia sono sostanzialmente concordi), il Governo propone una chiara ripartizione dei compiti, rinunciando alla competenza esclusiva della Magistratura e prevedendo le seguenti attribuzioni:

- **Ministero Pubblico e Magistratura dei minorenni**

Spari con armi da fuoco o lancio di oggetti pericolosi e spargimento di sostanze velenose con lo scopo di far soffrire o sopprimere animali, poiché, in genere, in relazione alla commissione di altri reati e di difficile istruzione rispetto alle altre casistiche (onere delle indagini maggiore sia in termine di strumenti e competenze specialistiche, sia dei mezzi finanziari necessari).

- **Municipi**

Accattonaggio, lasciar vagare animali, incuria di edifici pericolanti, disturbo della tranquillità pubblica (stato alterato, schiamazzi, ecc.), littering (sporcare, imbrattare, ecc.), esercizio della prostituzione, adescamento e dissimulazione del volto.

Se l'autore ha commesso anche altri reati, la competenza sarà – per tutte le infrazioni – del Ministero Pubblico.

Mentre i casi relativi ad autori minorenni rimangono di esclusiva competenza della Magistratura dei minorenni, non essendo possibile alcuna delega in questo ambito.

Per quanto attiene all'art. 2 lett. g relativo all'esercizio della prostituzione, nonché all'art. 2 lett. h concernente l'adescamento, la Commissione rileva che queste norme non entrano in conflitto né con il Codice penale, né tantomeno con la Legge sull'esercizio della prostituzione (sia nella versione attuale sia in quella di prossima revisione), riferendosi unicamente a comportamenti legati all'esercizio della prostituzione che turbano l'ordine pubblico e che per questo motivo possono essere sanzionati dai Municipi.

Per quanto concerne la **dissimulazione del volto**, il Governo, sulla scorta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di cui si dirà a breve, nonché della garanzia costituzionale ricevuta dalle Camere federali, ha sancito il divieto e ha previsto eccezioni solamente in relazione alla copertura del volto per rispettare delle norme legali (ad es. l'obbligo di indossare il casco e altre coperture per ragioni professionali, come quelle dei reparti speciali di polizia o dei pompieri, ma anche per la tutela di altre attività professionali e sportive), nonché per partecipare a manifestazioni religiose, culturali, di natura artistica o a vocazione commemorativa.

Il Consiglio di Stato si è inoltre già espresso favorevolmente sul varo di una Legge *ad hoc* in relazione alla dissimulazione del volto, la Commissione della Legislazione, quasi all'unanimità, in particolare nel rispetto del principio di celerità e di connessione tematico-applicativa, ha deciso di procedere *motu proprio* con la presentazione di un disegno di Legge, allegato al presente rapporto. In ogni caso, il Dipartimento delle Istituzioni è stato informato e la Commissione ha recepito le sue osservazioni (comunicazione 18.11.2015). In particolare, rimane la fissazione dell'entrata in vigore di entrambi i disegni di Legge allegati da parte del Consiglio di Stato, con l'auspicio della Commissione della legislazione che questo possa avvenire al più presto.

III. PARERE DELLA COMMISSIONE

La Commissione, nuovamente costituitasi dopo le elezioni cantonali dello scorso aprile, si è riunita per la prima volta il 20 maggio 2015 e ha incaricato, già in quell'occasione, la scrivente relatrice e il collega Jacques Ducry di approfondire il Messaggio governativo che qui ci occupa. I lavori sono stati celeri e sono stati scanditi da audizioni, approfondimenti documentali, anche con il Dipartimento, e con la discussione in seno alla Commissione in sei occasioni (una prima della pausa estiva, il 1° luglio, le altre dopo il 26 agosto).

Di seguito, un breve riassunto dei lavori parlamentari, con la precisazione che il collega Ducry ha rinunciato all'incarico e che le conclusioni esposte sono quelle dell'ampia maggioranza commissionale.

Audizione Dipartimento delle istituzioni – Magistratura

In data 1° luglio 2015, la Commissione ha esperito l'audizione del Segretario generale del Dipartimento delle istituzioni, avv. Santini, accompagnato dal Procuratore generale aggiunto Antonio Perugini. Alla puntuale presentazione della nuova Legge è seguita un'ampia discussione, e il PP Perugini si è chinato anche su alcuni aspetti critici sollevati dalla Commissione in relazione alla dissimulazione del volto, che possono essere così riassunti:

- non è previsto un obbligo di esecuzione reale: non si può imporre di levare il *burqa* o il *niqab* alla persona interessata;
- la multa può essere aumentata per chi persevera a coprire il volto;

- non serve alcun tipo di pubblicità, tutti devono conoscere le leggi (la legge non ammette ignoranza);
- non è necessaria né una definizione di volto né un elenco delle diverse coperture (es. *burqa*, *niqab*, ecc.): meglio una norma generale e una definizione data dalla prassi;
- informazione e formazione agli agenti per trattare questi casi, emanazione di direttive per facilitare la quantificazione delle sanzioni.

Necessità di revisione totale della Legge sull'ordine pubblico

La Commissione **al completo** concorda con il bisogno di aggiornare la Legge qui in discussione e con i contenuti proposti. Considerato l'ampio sostegno al progetto di revisione, questo rapporto si concentra sugli unici due elementi critici, che peraltro rappresentano significative novità rispetto alla normativa attuale, ossia il travaso di competenze e la dissimulazione del volto.

1. La Commissione **ad ampia maggioranza** nutre fiducia nelle Autorità interessate dal **cambiamento di competenza** e, per esprimere il proprio consenso, ha considerato centrali i seguenti argomenti:
 - maggiore immediatezza ed efficienza di intervento grazie alla polizia di prossimità;
 - valorizzazione del lavoro delle polizie comunali, anche in relazione alle polizie regionali (poli) e a un'adeguata ripartizione dei compiti rispetto alla polizia cantonale, anche in applicazione della Legge del 16 marzo 2011 sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali;
 - ottimizzazione della tutela dell'ordine pubblico, e dunque del territorio oltre che della qualità di vita di ogni cittadino, anche a fronte della competenza municipale già prevista dalla Legge organica comunale (art. 107 LOC);
 - facoltà di ricorso al Consiglio di Stato prima e al Tribunale amministrativo cantonale poi (art. 148 LOC), che permette di verificare l'uniformità dell'applicazione della Legge e apportare, laddove necessari, correttivi;
 - opportunità di sgravare la polizia cantonale e la Magistratura.

Per garantire una corretta e univoca applicazione della Legge, **la Commissione ritiene altresì necessaria l'emanazione quanto prima di un Regolamento chiarificatore**, perché non considera sufficienti le direttive menzionate dal (nuovo) art. 7 della Legge. Per la Commissione è fondamentale la parità di trattamento; dunque dovrà, in particolare, essere precisata la portata della multa (forchetta 100-10'000 franchi troppo ampia) secondo il tipo di infrazione e la sua gravità, la recidiva e via di seguito. Dovranno inoltre essere precisate le modalità di riscossione di una garanzia anticipata per i contravventori residenti all'estero e, come discusso con il Dipartimento, organizzata e promossa un'adeguata formazione degli agenti, oltre alla messa a disposizione dei necessari strumenti di intervento (ad es. formularistica). In merito, si ricorda che anche alcune Autorità (in particolare di polizia) interpellate durante la consultazione, hanno auspicato precise indicazioni e una sorta di tariffario per snellire il lavoro e, non meno importante, per garantire la parità di trattamento sul territorio.

Per questi motivi, la Commissione propone la seguente modifica dell'art. 7 della nuova Legge.

Disegno di Legge del Governo

	Art. 7
Direttive di applicazione	Il Consiglio di Stato emana le necessarie direttive all'indirizzo delle autorità comunali.

Proposta della Commissione della legislazione

	Art. 7
Direttive di applicazione	Il Consiglio di Stato, <u>tramite un regolamento</u> , emana le necessarie direttive all'indirizzo delle autorità comunali.

2. La Commissione **ad ampia maggioranza** ritiene inoltre che, in relazione alla **dissimulazione del volto mediante *burqa* o *niqab***, sia necessaria una **Legge ad hoc**. Nel Messaggio n. 7055 qui in discussione il Governo si riserva una simile facoltà, anche se, secondo le rassicurazioni pervenute dal Dipartimento interessato, si tratterebbe di un passo certo e non di un'eventualità. Per questi motivi, la maggioranza della Commissione, nell'interesse di tutte le parti coinvolte, certa di incontrare anche il favore governativo, propone l'adozione contestuale sia della revisione della Legge sull'ordine pubblico sia di un testo dedicato alla dissimulazione del volto non per motivi preminenti di ordine pubblico e sicurezza, ma in relazione all'interazione sociale. Questa soluzione, oltre a rendere più solide le nuove normative, è maggiormente rispettosa del diritto superiore e, in ogni caso, non travalica le competenze del Consiglio di Stato, limitandosi a concretizzare la volontà politica dell'Esecutivo, espressa in più occasioni all'attenzione della Commissione (oltre che nei media).

In effetti, secondo la quasi totalità dei Commissari, il divieto di dissimulare il volto deve sì essere introdotto nella Legge sull'ordine pubblico ma in riferimento, in particolare, ai manifestanti, ai facinorosi, a tutti coloro che coprono il proprio volto per non permettere alle Autorità l'identificazione, avendo intenzioni delittuose. Diversa è, evidentemente, la motivazione di chi indossa il *burqa* o *niqab*. In questo caso, oltre a non permettere l'identificazione della persona e a costituire, per questa ragione, un potenziale pericolo per la sicurezza pubblica, interferisce altresì in maniera significativa con i valori fondanti della nostra società libera e democratica. Nel **Messaggio n. 6732 del 16 gennaio 2013**, cui ci si permette di rinviare, il Governo si è per altro già chinato sugli aspetti giuridici relativi a un simile divieto, e, in particolare sulla legittimità di una norma sanzionatoria sulla dissimulazione del volto mediante *burqa* o *niqab*.

La Commissione, ad ampia maggioranza, e per tutti i motivi che seguono, ritiene che l'adozione di una legge mirata sia imprescindibile. Il più importante strumento di valutazione l'ha fornito indubbiamente la **sentenza 1° luglio 2014 della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**.

Prima di entrare nel merito, è opportuno ricordare che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo garantisce i diritti fondamentali quali il diritto alla vita, la proibizione della tortura, il diritto alla libertà e alla sicurezza, a un equo processo, al rispetto della

sfera privata, la libertà d'opinione o il divieto della discriminazione. La CEDU è stata conclusa il 4 novembre 1950 a Roma e la Svizzera l'ha ratificata nel 1974.

La **Corte europea dei diritti dell'uomo**, organo permanente con sede a Strasburgo, ha il compito di sorvegliare il rispetto da parte degli Stati firmatari delle disposizioni contenute nella CEDU, compresa la Svizzera dunque. La CEDU ha carattere vincolante: la Confederazione ha l'obbligo di attuarla sul suo territorio e di riconoscere la Corte europea dei diritti dell'uomo e le sue sentenze. La CEDU è applicata anche dai Tribunali elvetici, in particolare dal Tribunale federale, che la cita regolarmente.

a) Caso francese e sentenza 1° luglio 2014 della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo

L'iniziativa popolare ticinese è stata manifestamente mutuata dalla Legge francese n. 2010-1192 dell'11 ottobre 2010 volta a vietare la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici e aperti al pubblico.

L'*iter* legislativo francese è stato assai travagliato sia nei confini nazionali, sia dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

A seguito dell'interposto ricorso, la Grande Camera (massimo organo della Corte europea dei diritti dell'uomo) ha dovuto esprimersi sulla compatibilità della Legge in parola con il rispetto imprescindibile dei diritti dell'uomo, giungendo, nella sentenza del 1° luglio 2014 (a maggioranza e non all'unanimità), in particolare alle seguenti conclusioni:

- il volto di una persona è fondamentale nell'interazione sociale;
- l'opportunità di rapportarsi agli altri in maniera naturale passa anche dal contatto visivo ed è la premessa per il rispetto delle esigenze della vita in società in una realtà democratica;
- il divieto di dissimulare il volto è da considerare legittimo se persegue lo scopo di favorire l'integrazione, di proteggere i diritti di ciascuno, ma anche le libertà altrui e assicurare così il rispetto dei requisiti minimi del vivere insieme.

La **Corte europea dei diritti dell'uomo**, in buona sostanza, non ne fa né una questione di religione, né tantomeno di sicurezza, concentrandosi sul volto scoperto come **requisito del vivere in comune**: «(...) *avec les modalités de la communication sociale et, plus largement, du "vivre ensemble": Dans cette perspective, l'État défendeur entend protéger une modalité d'interaction entre les individus, essentielle à ses yeux pour l'expression non seulement du pluralisme, mais aussi de la tolérance et de l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'y pas de société démocratique (...)*» (nota 153 della citata sentenza).

La Corte conclude che una simile Legge, un simile divieto di dissimulare il volto, non sarebbe dunque legittimo per motivi di sicurezza, di ordine pubblico, non risultando in quel caso proporzionale (nota 142 della citata sentenza).

Per questi motivi, la quasi totalità della Commissione della legislazione, considerata anche la possibilità che le nuove normative siano impugnate, al fine di garantire il rispetto del voto popolare e la celere entrata in vigore e relativa applicazione sia della Legge sull'ordine pubblico, sia del divieto di dissimulare il volto per altri motivi, segnatamente indossando il *burqa* o il *niqab*, ritiene perspicuo scindere i due *iter*, presentando due leggi e non una unica.

In effetti, il disegno di Legge presentato dal Consiglio di Stato è ovviamente relativo all'ordine pubblico, alla tranquillità, alla moralità, alla salute e alla sicurezza pubblica (cfr. lo scopo, art. 1). Questa Legge è di natura repressiva e, dunque, maggiormente adeguata ai casi di dissimulazione del volto per non permettere la propria identificazione e, in genere, per commettere altre infrazioni.

Il divieto sancito dall'art. 2 lett. i della (nuova) Legge sull'ordine pubblico si riferisce infatti alla dissimulazione del volto per celare la propria identità, in particolare in occasione di manifestazioni ma non solo, e, in ogni caso, con intenzioni delittuose. Non risultano – anche se non possono essere esclusi – casi di disordini legati a persone che indossavano il *burqa* o il *niqab*, che, in genere, rappresenta un gesto privato ma con conseguenze pubbliche sul vivere comune e non sulla sicurezza, appunto.

Come anticipato in ingresso, il Governo, oltre a quanto indicato nel Messaggio qui in discussione, in risposta alla Commissione ha precisato che avrebbe presentato un progetto di Legge *ad hoc* dopo aver preso conoscenza delle discussioni e relative decisioni parlamentari (scritto del Consiglio di Stato alla Commissione della legislazione in data 16 settembre 2015). Il Consigliere di Stato Norman Gobbi, in più di un'occasione e ancora in una recente intervista, ha affermato che quella di cui all'art. 2 è una norma generica e che in un secondo momento sarà approvata una disposizione mirata: «(...) *La legge sull'ordine pubblico va contro la dissimulazione del volto, che vale per esempio per le manifestazioni sportive e i black bloc, che vanno nella chiara direzione dell'ordine pubblico. (...) Si tratta di un principio generale, e una volta approvato dalla Commissione e dal Parlamento presenteremo un messaggio unicamente per chi porta il burqa. (...)*» (intervista a Teleticino, 29 settembre 2015).

In merito, si ricorda che anche il Comitato iniziativa ha ripetutamente richiesto una legge *ad hoc*, citando a sua volta la sentenza della Corte europea e dunque l'opportunità di garantire in «*una società democratica il rispetto delle esigenze della vita in società, ossia del vivere assieme*» (scritto di Giorgio Ghiringhelli al Governo e alla Commissione della legislazione di data 21 agosto 2015).

La nuova disposizione deve avere come scopo principale, se in relazione alla dissimulazione del volto, segnatamente mediante *burqa*, *niqab* o simili, quello di **non tollerare una possibile situazione di esclusione della donna dalla società democratica**. Secondo quanto emerso in particolare dagli approfondimenti in Francia, consultati i massimi organismi legati alla tutela dei diritti dell'uomo, ma anche i movimenti femminili e le associazioni della società civile, la dissimulazione del volto costituisce una limitazione di espressione e partecipazione alla vita sociale, e può determinare uno stato di manifesta inferiorità della donna coperta in viso, che è incompatibile con i principi di uguaglianza e libertà che ispirano uno Stato di diritto e le norme che ne conseguono.

Per tutti i motivi sopraesposti, la Commissione invita il Parlamento ad adottare il disegno di Legge come da Messaggio governativo in relazione all'ordine pubblico, nonché una Legge apposita relativa all'integrazione sociale, per assicurare, al contempo, la sollecita attuazione della volontà popolare e il rispetto dei vincolanti parametri CEDU (cfr. disegno di Legge allegato).

b) Adeguata informazione in merito alla dissimulazione del volto e nessuna eccezione per il settore turistico

La Commissione ritiene inoltre fondamentale una corretta comunicazione del divieto in parola.

L'obiettivo non è certo quello di multare chi indossa il *burqa* o il *niqab*, bensì di informare la possibile cerchia di interessati affinché possa decidere se recarsi/risiedere in Ticino o meno. Il rispetto dei principi sopracitati non è più importante del rispetto delle persone stesse, che, confrontate con una procedura contravvenzionale, si sentirebbero indubbiamente mortificate. In questo senso, la mancata pubblicità della norma non sarebbe d'aiuto neanche al settore turistico. L'accoglienza passa anche da una corretta informazione, potendo spiegare in maniera adeguata la situazione e non lasciare l'amara sorpresa, ad esempio fermando e multando intere famiglie di turisti in mezzo alla strada. In questo senso, una Legge *ad hoc*, ancora una volta, favorisce un sistema migliore di comunicazione, che potrà essere concertato (dogane, ambasciate, aeroporti, uffici del turismo, agenzie viaggio, ecc.), in particolare nell'ambito delle direttive che il Governo emanerà all'indirizzo dei Municipi, affinché sia rispettato lo scopo della normativa *ad hoc* – legato all'interazione sociale – piuttosto che quello sanzionatorio (art. 8 Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici).

La Commissione, seppur considerando le posizioni degli ambienti turistici, in particolare quelle espresse a mezzo stampa nonché all'indirizzo della scrivente relatrice da Lorenzo Pianezzi (presidente di Hotelleriesuisse Ticino), ritiene che la proposta legislativa non possa e non debba prevedere eccezioni. È indubbio che il Ticino turistico sia confrontato con un mercato emergente. La significativa crescita di turisti provenienti dal Medio Oriente (32'000 pernottamenti nel 2013, 40'000 nel 2014 per – stimati – 16 milioni di franchi) non può però avere maggior peso della tutela dei valori di libertà sopra espressi.

Come giustamente indicato dalla sentenza della Corte europea, non si tratta di garantire solo la libertà della donna di interagire in una società democratica anche attraverso il proprio volto, bensì quella di tutti i cittadini di potersi vedere gli uni gli altri in volto. In questo senso, è evidente che un'eccezione per il settore turistico non può essere contemplata, pur dovendo essere presi tutti gli accorgimenti del caso affinché non venga a mancare l'opportunità di mantenere questo tipo di clientela, ad esempio, come detto, attraverso una preventiva e adeguata informazione.

In questo senso, la Commissione non ha seguito il modello francese in relazione alla possibilità – invece di infliggere la multa – di pronunciarsi sull'obbligo di frequentare un corso di cittadinanza. Laddove la realtà ticinese dovesse mutare al punto da presentare un significativo numero di casi di dissimulazione del volto in conflitto con i noti principi di libertà sopra espressi, e questi fossero numerosi anche per rapporto a persone residenti e non solo di passaggio nel nostro Cantone (ad esempio per soggiorni turistici), potrà essere in futuro valutata l'introduzione di una simile possibilità in alternativa alla multa.

c) Dibattito a livello nazionale sull'iniziativa 29 settembre 2015

Il cosiddetto "Comitato di Egerkingen" ha presentato, il 29 settembre 2015 a Berna, una proposta del tutto simile a quella ticinese, volta a introdurre su suolo nazionale un divieto di dissimulare o nascondere il proprio viso nelle vie pubbliche

e nei luoghi aperti al pubblico (ad eccezione dei luoghi di culto), nonché il divieto di costringere un'altra persona a nascondere il proprio viso per questioni religiose. La proposta su scala nazionale non ha mancato di sollevare aspre critiche, sia in ambienti politici (va ricordato che il Consiglio federale aveva considerato la modifica costituzionale ticinese inopportuna, sebbene conforme al diritto federale), sia in quelli economici, in particolare quelli legati al settore turistico.

L'esito del dibattito – e la tempistica – su scala nazionale è incerto. Una Legge ticinese, emanata correttamente nell'ambito della riserva di competenza concessa, e sulla scorta dei principi evocati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, in particolare quelli legati all'integrazione (e non alla pubblica sicurezza e alla repressione, appunto), permetterà di meglio garantire il rispetto della volontà popolare ticinese. Anche per questi motivi, la Commissione ha deciso di presentare autonomamente il disegno di legge ad hoc allegato al presente rapporto.

IV. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto suesposto, la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare:

- il Messaggio 11 marzo 2015 n. 7055 con le precisazioni indicate nel presente rapporto e riportate nell'allegato disegno di Legge (Legge sull'ordine pubblico), in particolare in relazione all'impegno del Consiglio di Stato di presentare quanto prima un Regolamento a favore di una omogenea applicazione dei disposti di legge sul territorio cantonale (art. 7);
- l'allegato disegno di Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici, relativo all'integrazione e all'interazione sociale, concernente la necessità di avere il volto scoperto in luoghi pubblici e aperti al pubblico come requisito del vivere comune in una società libera e democratica (Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici).

Per la Commissione della legislazione:

Natalia Ferrara Micocci, relatrice
Agustoni - Celio - Corti - Delcò Petralli - Ferrari -
Franscella - Galusero - Ghisolfi - Giudici -
Minotti - Paparelli - Pinoja - Rückert - Viscardi

Disegno di

LEGGE

sull'ordine pubblico (LOrP)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 11 marzo 2015 n. 7055 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 18 novembre 2015 n. 7055R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a:

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

¹Sono puniti con la multa di competenza municipale coloro che, intenzionalmente:

- a) praticano l'accattonaggio;
- b) lasciano vagare su suolo pubblico animali potenzialmente pericolosi che sono in loro custodia, omettono di adottare le misure necessarie onde evitarne la fuga oppure di avvertire senza indugio l'autorità quando è avvenuta;
- c) omettono, malgrado l'ingiunzione fatta loro dalla competente autorità: di riparare o di demolire gli edifici pericolanti; di effettuare lavori urgenti o ripari onde evitare un pericolo imminente; persistono, malgrado il divieto, a continuare in lavori od opere considerati pericolosi;
- d) sporcano, imbrattano o in altro modo insudiciano il suolo o beni pubblici, riservate le eventuali norme comunali in materia;
- e) disturbano, a causa del loro stato psico-fisico alterato, la tranquillità pubblica con atti, clamori od altre molestie;
- f) effettuano schiamazzi notturni nei luoghi abitati in violazione delle norme locali di quiete;
- g) esercitano la prostituzione nei luoghi pubblici o privati, turbando l'ordine, la tranquillità, la moralità, la salute o la sicurezza pubblici, siano essi all'aperto od al chiuso ma visibili al pubblico, riservato l'articolo 199 del Codice penale svizzero (CP);
- h) praticano l'adescamento su suolo pubblico o privato visibile al pubblico allo scopo di esercitare la prostituzione;
- 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.

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

Art. 3

b) di competenza del ministero pubblico

Sono puniti con la multa di competenza del ministero pubblico coloro che, intenzionalmente:

- a) sparano con armi da fuoco o lanciano oggetti pericolosi in zone abitate o in altre circostanze tali da creare pericolo pubblico;
- b) spargono su suolo pubblico o privato sostanze velenose od altri preparati allo scopo di far soffrire o perire animali selvatici o domestici.

Art. 4

c) di competenza della magistratura dei minorenni

Le infrazioni contemplate dalla presente legge commesse da minorenni sono di esclusiva competenza della magistratura dei minorenni.

Art. 5

Ammontare della multa

¹Le infrazioni alla presente legge, sono punite con la multa da 100.- a 10'000.- franchi.

²La 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

¹La 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) dal Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (CPP), nelle fattispecie di cui all'articolo 3;
- c) dalla Procedura penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMin), nelle fattispecie commesse da minorenni.

²I 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 recidività 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

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.

³Con l'entrata in vigore della legge, entrano in vigore anche i nuovi articoli 9a e 96 della Costituzione cantonale approvati il 22 settembre 2013.

Disegno di

LEGGE

sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 11 marzo 2015 n. 7055 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 18 novembre 2015 n. 7055R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a:

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

¹Nessuno può dissimulare il proprio volto negli spazi pubblici.

²Nessuno 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

¹Le infrazioni intenzionali alla presente legge sono punite con la multa di competenza municipale da 100.-- a 1'000.-- franchi.

²In caso di recidiva la multa può variare da 200.-- a 2'000.-- franchi.

³La 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.

⁴Il 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

¹La 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.

²I 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 recidività 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

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.

³Con l'entrata in vigore della legge, entrano in vigore anche i nuovi articoli 9a e 96 della Costituzione cantonale approvati il 22 settembre 2013.