

07.000

Messaggio

concernente un disposto costituzionale sulla lotta contro gli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (tifoseria violenta) nonché una modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale sulla lotta contro gli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive nonché due disegni di modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006	M	06.3004	Misure contro gli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (CS 7.3.06, Commissione degli affari giuridici CS 05.065; CN 9.3.06)
------	---	---------	---

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero

La presidente della Confederazione: Micheline Calmy-Rey

La cancelliera della Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'obiettivo è di creare una base costituzionale che conferisce alla Confederazione la competenza di adottare misure per lottare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Ciò permetterebbe in particolare di continuare ad applicare senza limiti di tempo il divieto di accedere a determinate aree, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia. A causa delle opinioni contrastanti circa la loro costituzionalità, l'applicazione di tali misure è attualmente limitata fino alla fine del 2009. Questa soluzione a livello federale dovrebbe tuttavia essere adottata soltanto se i Cantoni non realizzano per tempo una soluzione basata su un concordato.

A livello internazionale negli ultimi tempi la predisposizione e il ricorso alla violenza in occasione di manifestazioni sportive sono costantemente aumentati, di modo che i Paesi interessati hanno iniziato a reagire e ad adottare contromisure. Per contrastare tale tendenza anche in Svizzera, e in particolare per fornire alle autorità i mezzi necessari in vista di future manifestazioni sportive importanti, quali ad esempio i campionati europei di calcio EURO 08, durante la primavera del 2006 le Camere federali hanno inserito nella legge federale del 21 marzo 1997¹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) delle disposizioni sulla lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In base a tali disposizioni i tifosi violenti possono essere registrati in un sistema d'informazione su scala nazionale e, mediante un sistema a cascata di misure preventive, si può impedire loro di commettere atti violenti. In questo pacchetto di misure sono inoltre state disciplinate le possibilità di messa al sicuro, sequestro e confisca di materiale di propaganda con contenuti che incitano alla violenza.

Nel quadro dei dibattiti parlamentari è stata tuttavia contestata la costituzionalità di tre delle cinque misure previste, vale a dire il divieto di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia per i tifosi violenti. Per questo motivo il Parlamento ha deciso di limitare nel tempo (fino alla fine del 2009) l'applicazione delle tre misure menzionate, in modo da garantire che i necessari lavori di adeguamento a livello giuridico siano avviati con la massima sollecitudine.

Con una mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-CS) il Parlamento ha successivamente incaricato il Consiglio federale di fare in modo che, grazie a una base giuridica sufficiente costituita da una modifica della Costituzione federale o da un concordato, le misure previste possano essere applicate anche dopo il termine stabilito. Due altri interventi parlamentari, la mozione Joder e l'iniziativa parlamentare Berset, chiedono un disciplinamento stabile a livello federale. Essendo stata incaricata dalla suddetta mozione della CAG-CS di garantire la creazione di una base legale sufficiente in tempi adeguati, la Confederazione - d'intesa con i Cantoni - ha avviato i lavori per un nuovo disposto costituzionale (soluzione costituzionale) già nell'estate del 2006, in modo da avere in ogni caso a disposizione una soluzione alternativa nel caso in cui il concordato (soluzione del concordato), preferito dai Cantoni, non si realizzasse del tutto o per tempo. Questo celere modo di procedere si è imposto anche per il poco tempo a disposizione. Si prevede tuttavia di bloccare i lavori a livello federale non appena sarà chiaro

¹ RS 120

che la realizzazione di un disciplinamento cantonale è imminente. Nella procedura di consultazione svolta nella primavera del 2007, i Cantoni, i partiti e altre cerchie interessate hanno accolto complessivamente in modo positivo sia il modo di procedere proposto sia l'avamprogetto di disposto costituzionale. Nel caso in cui si optasse per la soluzione costituzionale e il popolo e i Cantoni l'approvassero, le tre misure a tempo determinato potrebbero essere inserite (o rimanere) stabilmente nella LMSI. Per questo motivo, nel presente messaggio vi sottoponiamo nel contempo anche la corrispondente revisione parziale della LMSI (disegno A). Nell'eventualità che si optasse invece per la soluzione del concordato, vi sottoponiamo anche il disegno di modifica della LMSI necessario in questo caso (disegno B).

1 Principi del disegno

1.1 Situazione iniziale

Il 24 marzo 2006 le Camere federali hanno approvato la revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RU 2006 3703). Essa è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. L'obiettivo della revisione era di creare le basi legali federali necessarie per migliorare la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In futuro, mediante un sistema a cascata di misure preventive, si potrà impedire ai tifosi che hanno commesso atti violenti di ricorrere nuovamente alla violenza. Il sistema prevede che una misura più severa sia applicata soltanto se quella meno severa non è stata rispettata o se si ritiene che non sia efficace. Il pacchetto con un totale di cinque misure prevede i seguenti strumenti: registrazione in un sistema d'informazione su scala nazionale ("HOOGAN") dei tifosi che hanno commesso atti violenti, la possibilità di ordinare un divieto di recarsi in un determinato Paese, il divieto di accedere a determinate aree, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia.

Mentre l'introduzione del sistema d'informazione sulla tifoseria violenta e il divieto di recarsi in un determinato Paese si possono ricondurre alle attuali competenze costituzionali della Confederazione, le Camere federali hanno espresso opinioni divergenti in merito alla costituzionalità del divieto di accedere a un'area, dell'obbligo di presentarsi alla polizia e del fermo preventivo di polizia. Alla fine si è imposto il parere del Consiglio degli Stati che prevedeva un'applicazione limitata fino alla fine del 2009 delle tre misure controverse. Con ciò il Parlamento ha voluto esercitare pressione affinché entro la scadenza di tale termine venga creata rapidamente un'impeccabile base costituzionale federale oppure i Cantoni elaborino e mettano in vigore un corrispondente concordato.

Mentre la mozione della CAG-CS (06.3004)² lascia aperto se l'obiettivo debba essere raggiunto con una modifica della Costituzione federale (Cost.) o mediante un concordato, la mozione Joder (06.3064)³ chiede direttamente la creazione di una nuova base costituzionale. Va menzionata anche l'iniziativa parlamentare Berset (06.454)⁴, che chiede anch'essa una soluzione legislativa stabile a livello federale con un equilibrio tra misure preventive e repressive. Essendo stata incaricata dalla suddetta mozione della CAG-CS di *garantire* la creazione di una base legale sufficiente in *tempi adeguati*, la Confederazione - d'intesa con i Cantoni - ha avviato i lavori per una base costituzionale già nell'estate del 2006, in modo da avere in ogni caso a disposizione una soluzione alternativa nel caso in cui la soluzione del concordato non si realizzasse del tutto o per tempo. Questo celere modo di procedere si è imposto anche per il poco tempo a disposizione. Si prevede tuttavia di bloccare i

² Mozione CAG-CS del 24.1.2006: Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (06.3004)

³ Mozione Joder del 20.3.2006; Base costituzionale per misure contro atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (06.3064; respinta dal Consiglio nazionale il 22.06.2007)

⁴ Iniziativa parlamentare Berset del 23.6.2006; Legge relativa alla prevenzione delle violenze durante le manifestazioni sportive (06.454)

lavori a livello federale non appena la realizzazione tempestiva della soluzione del concordato è imminente.

Per l'opzione della soluzione costituzionale le scadenze della Confederazione prevedono che il Parlamento dovrebbe aver concluso il dibattito al più tardi nella sessione autunnale del 2008 (ossia entro appena un anno), di modo che il disegno sia pronto per essere sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni nella prima metà del 2009. In caso di approvazione, il nuovo disposto costituzionale entrerebbe in vigore per tempo, ovvero prima della fine del 2009, termine di scadenza previsto per le tre misure di durata limitata della LMSI.

Nella primavera del 2007, in occasione di una riunione della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP), i Cantoni si sono espressi in linea di massima a favore della soluzione del concordato. Un progetto definitivo di concordato dovrebbe essere pronto entro la metà di novembre 2007 e pertanto attualmente si può supporre che i Cantoni riescano a ratificarlo e a farlo entrare in vigore per tempo prima del 1° gennaio 2010.

1.2 Il nuovo disciplinamento proposto

Proponiamo di completare l'articolo 68 Cost. federale con un quarto capoverso, che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni per lottare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Nel contempo intendiamo revocare la durata limitata degli articoli che disciplinano l'obbligo di presentarsi alla polizia, il divieto di accedere a determinate aree e il fermo preventivo di polizia (art. 24b, 24d e 24e LMSI; disegno A). Se invece si dovesse optare per la soluzione del concordato proponiamo una seconda variante (disegno B), che permetterebbe di revocare nella LMSI le tre misure menzionate e di procedere agli adattamenti di carattere redazionale che ne conseguirebbero.

1.3 Panoramica dei risultati della procedura di consultazione

1.3.1 Accoglienza generale

L'avamprogetto è stato in generale accolto favorevolmente⁵. I partecipanti alla consultazione si sono in particolare espressi unanimemente a favore della creazione di una base legale durevole e solida (soluzione costituzionale o sulla base di un concordato) per le tre misure summenzionate. Vi sono invece opinioni divergenti in merito alla questione se tale base legale debba essere creata nella Costituzione federale o in un concordato. Qui prevale in generale il parere secondo cui la soluzione del concordato sia da preferire, sempreché tale concordato possa essere realizzato

⁵ Hanno accolto in modo negativo l'avamprogetto nel suo complesso soltanto il Partito cristiano sociale (PCS), Referendum LMSI, le Giuriste e i Giuristi democratici svizzeri, fanarbeit schweiz e grundrechte.ch. I tre ultimi ritengono in particolare che prima di prendere in considerazione una modifica della Costituzione federale, le misure previste dalla LMSI a tempo determinato debbano essere analizzate nei prossimi anni.

per tempo⁶. Nel contempo la maggior parte dei partecipanti alla consultazione è del parere che, parallelamente agli sforzi dei Cantoni per una soluzione sulla base di un concordato, la Confederazione debba proseguire i lavori per una soluzione costituzionale, per l'eventualità in cui il concordato non potesse essere realizzato del tutto o per tempo⁷.

Le Giuriste e i Giuristi democratici svizzeri e fanarbeit Schweiz sono dell'avviso che la disciplina del "fenomeno singolo della tifoseria violenta" a livello costituzionale non sia appropriata, in quanto secondo gli obiettivi della recente revisione totale della Costituzione federale dovrebbero essere incluse nella Costituzione federale soltanto le disposizioni fondamentali, e la base legale per le misure contro la tifoseria violenta previste dalla LMSI non ne farebbe chiaramente parte.

1.3.2 Collocazione sistematica del disposto costituzionale

Per quanto riguarda la collocazione sistematica del disposto nella Costituzione federale vi sono due pareri. La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è detta d'accordo con la proposta di inserire il disposto nell'articolo della Costituzione federale sullo sport (art. 68 Cost.; terza sezione "Formazione, ricerca e cultura"), perché in tal modo si chiarisce che, limitando il nuovo disposto costituzionale al fenomeno della tifoseria violenta, l'assetto delle competenze della Confederazione e dei Cantoni nel settore della sicurezza deve rimanere sostanzialmente immutato. I Cantoni BE e SH nonché la CDCGP hanno espressamente accolto con favore tale collocazione. Una minoranza degli interpellati⁸ è invece dell'opinione che la nuova norma sulla competenza debba essere inserita nelle disposizioni sulla sicurezza della Costituzione federale (art. 57-61 Cost.), poiché l'argomento concerne inequivocabilmente tale settore e ciò andrebbe espresso chiaramente mediante una corrispondente collocazione sistematica.

1.3.3 Osservazioni in merito all'avamprogetto del disposto costituzionale

La formulazione proposta del nuovo disposto costituzionale è stata in generale accolta positivamente e sono state mosse poche critiche dettagliate. Il Cantone GR è del parere che nella versione proposta il disposto sia da una parte troppo esteso, ossia che ingerisca troppo nella sovranità in materia di polizia dei Cantoni, se contempla anche manifestazioni sportive locali o intercantonali che potrebbero essere affrontate in base al diritto di polizia cantonale. D'altra parte, ritiene che il disposto sia troppo limitato se si tratta di affrontare aspetti intercantonali della sicurezza in generale. In tal caso non ci si dovrebbe limitare soltanto alle manifestazioni sportive e contemplare qualsiasi tipo di grandi manifestazioni di rilievo per la sicurezza

⁶ Si sono invece espressi per una soluzione federale i Cantoni ZG, VD e UR nonché il PS, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni Svizzeri, la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS), la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, la Fédération des Entreprises Romandes, l'Unione sindacale svizzera, la Swiss Football League, la Fédération des Fan's Clubs Sportifs e l'Associazione delle imprese di sicurezza svizzere.

⁷ In particolare i Cantoni AG, GL, SG e TG chiedono invece di bloccare immediatamente i lavori a livello federale.

⁸ I Cantoni VD, GR e ZG nonché PCS e CAIS.

(quindi accanto alle manifestazioni sportive anche conferenze, mostre, concerti ecc.), nel caso in cui queste hanno ripercussioni su più Cantoni. In merito a quest'ultimo punto (estensione a tutti i tipi di grandi manifestazioni intercantionali di rilievo per la sicurezza) sono dello stesso avviso anche il Cantone BS, l'associazione degli incaricati svizzeri della protezione dei dati (privatim) e la Fédération des Entreprises Romandes.

Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono che per quanto riguarda le misure contro la tifoseria violenta l'accento non vada messo soltanto su quelle repressive, bensì in misura maggiore anche su quelle preventive⁹; di conseguenza chiedono di adattare o completare il disposto costituzionale. I Cantoni VD e UR nonché il PS chiedono o propongono inoltre un'indennità per le spese o un sostegno finanziario da parte della Confederazione, mentre il Cantone BE e l'UDC vorrebbero chiamare ad assumersi maggiormente le loro responsabilità gli organizzatori privati.

1.3.4 Altre osservazioni

Il Cantone SO, il PS e privatim chiedono che le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive siano estrapolate dal settore della protezione dello Stato, ossia dalla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), e inserite in un altro atto legislativo, analogamente a quanto previsto dall'iniziativa parlamentare Berset. Le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive non avrebbero direttamente niente a che fare con la protezione dello Stato disciplinata nella LMSI e dovrebbero essere trasferite in un'altra legge.

1.4 Ponderazione dei risultati della procedura di consultazione

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione preferisce la soluzione del concordato. Ma nel contempo, la grande maggioranza degli interpellati è del parere che i lavori per la soluzione costituzionale proposta nell'avamprogetto debbano proseguire parallelamente, fintanto che non sia chiaro se la soluzione del concordato possa essere realizzata. Di conseguenza si proseguiranno i lavori per la soluzione costituzionale, in quanto soluzione alternativa.

Per quanto riguarda il contenuto e la collocazione sistematica del disposto costituzionale, visti i risultati della consultazione, la versione attuale è mantenuta. Riteniamo in particolare che non sia giustificato estendere la competenza della Confederazione anche al promovimento della prevenzione o inserire la norma nelle disposizioni sulla sicurezza della Costituzione federale (art. 57-61 Cost.).

1.5 Ulteriore modo di procedere

Spetterà al Parlamento decidere se ed eventualmente quando bloccare i lavori per la soluzione costituzionale. Al momento del licenziamento del messaggio da parte nostra (autunno 2007) i Cantoni avranno già preso una decisione di fondo a favore

⁹ In particolare PS, Unione delle città svizzere, Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, Fédération des Fan's Clubs Sportifs.

del concordato, ma il progetto non sarà ancora pronto per la procedura di ratifica nei Cantoni. Ciò sarà probabilmente il caso soltanto a metà novembre 2007, quando, in occasione della sua riunione autunnale, la CDCGP deciderà in merito alla forma definitiva del progetto di concordato, aprendo così la strada all'avvio della procedura di ratifica nei Cantoni. Allora avremo già licenziato il messaggio all'attenzione del Parlamento e l'affare sarà di competenza di quest'ultimo. I primi risultati della procedura di ratifica nei Cantoni si avranno per altro non prima del 2008; in un momento quindi in cui il disegno sarà già in una fase molto avanzata del dibattito parlamentare. A ciò si aggiunge che il Parlamento dovrà decidere anche in merito all'iniziativa parlamentare Berset (di sua esclusiva competenza) che predilige anch'essa una soluzione federale.

Sarà in definitiva importante e decisivo che il Parlamento decida definitivamente se optare per la soluzione costituzionale o per quella del concordato prima della votazione finale sul disposto costituzionale nella seconda Camera. È opportuno che in tale occasione il Parlamento decida anche in merito agli adattamenti necessari nella LMSI. A tale scopo, oltre al disegno di disposto costituzionale, sottoponiamo al Parlamento anche due disegni di modifica della LMSI: uno per la variante della soluzione costituzionale e una per quella del concordato.

Se il Parlamento dovesse optare per la soluzione costituzionale nella LMSI dovrebbe essere inserito nell'ingresso il nuovo disposto costituzionale (art. 68 cpv. 4 Cost.) e revocata la durata limitata degli articoli 24b, 24d e 24e LMSI (disegno A) – naturalmente sempre fatta salva l'approvazione di tale soluzione da parte del popolo e dei Cantoni. Se invece si dovesse esprimere a favore del concordato, il Parlamento dovrebbe adattare materialmente alla revoca degli articoli 24b, 24d e 24e le disposizioni restanti della sezione interessata della LMSI; ciò concernerebbe l'articolo 24a capoverso 2, l'articolo 24c capoverso 1 lettera a e capoverso 2, nonché gli articoli 24f, 24g e 24h. Bisognerebbe inoltre adattare anche l'articolo 2 capoverso 4 lettera f (cfr. disegno B).

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il 24 settembre 1990 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio¹⁰. La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a emanare leggi che permettano di prendere misure atte a impedire gli atti violenti in occasione delle partite di calcio (art. 1 n. 1 in combinato disposto con art. 3 n. 1 lett. c della Convenzione). Secondo l'articolo 3 numero 4 lettera d della Convenzione gli Stati contraenti devono inoltre adottare misure preventive per non ammettere negli stadi gli istigatori di disordini noti. L'articolo 1 capoverso 2, infine, statuisce che gli obblighi summenzionati non si riferiscono soltanto alle partite di calcio, bensì a tutte le manifestazioni sportive.

In Paesi come l'Inghilterra e la Germania, che hanno dovuto affrontare il fenomeno della tifoseria violenta relativamente presto, le misure preventive, quali il divieto di accedere a determinate aree, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il divieto di recarsi in un determinato Paese, vengono applicate già da parecchio tempo. L'Austria tende

¹⁰ RS 0.415.3

attualmente a una soluzione praticamente identica a quella prevista dalla legislazione svizzera. Nei Paesi dell'Unione europea sono in vigore circa 8 000 divieti nazionali di entrare allo stadio, 2 000 solo in Germania. Le basi legali per le misure degli Stati stranieri si trovano in atti legislativi di natura diversa. In Germania, ad esempio, il divieto di lasciare il Paese è disposto in base alla legge sui passaporti, mentre l'obbligo di presentarsi alla polizia si fonda, in assenza di una base legale specifica, sulla clausola generale di polizia. L'Inghilterra ha invece creato una serie di basi legali autonome (Public Order Act 1986 e altri).

2 Spiegazioni relative al disposto costituzionale

2.1 Tipo di disposto costituzionale

Il nuovo disposto costituzionale conferisce alla Confederazione la facoltà di emanare prescrizioni per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici in occasione di manifestazioni sportive. In questo settore la Confederazione deve poter prendere le necessarie misure preventive e repressive per prevenire o tenere sotto controllo gli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive. In questo settore il nuovo disposto costituzionale assegna alla Confederazione una competenza legislativa piena con effetto derogatorio a posteriori.

Come abbiamo già osservato, la Confederazione – in base alle sue restanti competenze nel settore della sicurezza – ha già fatto uso della propria competenza legislativa emanando una serie di misure preventive per la lotta contro la tifoseria violenta tese a integrare la LMSI. Con il nuovo disposto costituzionale si crea ora una base legale esplicita e stabile per questo pacchetto di misure. Le misure sancite nella LMSI hanno una chiara priorità; il disposto costituzionale lascia tuttavia alla Confederazione la possibilità di prendere altre o ulteriori misure adeguate per mettere fine alla violenza in occasione di manifestazioni sportive.

2.2 Collocazione sistematica

I disordini violenti che si verificano in occasione di manifestazioni sportive rappresentano un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblici. Sono messi a repentaglio i classici beni di polizia quali la vita, la salute, la libertà e la proprietà. Considerati i beni giuridici da proteggere e gli obiettivi che si vogliono raggiungere con la modifica costituzionale, il disegno di revisione è da collocare essenzialmente nell'ambito della sicurezza interna. Il nuovo disposto costituzionale fonda quindi una competenza parziale della Confederazione nell'ambito della sicurezza interna.

L'obiettivo della competenza è tuttavia limitato esclusivamente all'emanazione di prescrizioni necessarie alla prevenzione della violenza e alla gestione di situazioni di pericolo acuto in occasione di manifestazioni sportive. Per sottolineare lo stretto nesso con lo sport, ma anche per indicare la limitatezza del campo d'azione della Confederazione, proponiamo di non inserire il nuovo disposto sulla competenza nelle disposizioni relative alla sicurezza della Costituzione federale (articoli 57–61 Cost.), bensì di integrare l'articolo sullo sport (art. 68 Cost.; Sezione 3: «Formazione, ricerca e cultura») con la nuova disposizione. Mettendo in primo piano lo stretto legame con lo sport, s'intende in definitiva anche illustrare e chiarire il fatto che, essendo il campo d'applicazione del nuovo disposto costituzionale limitato ai disor-

dini violenti in occasione di manifestazioni sportive, l'assetto delle competenze della Confederazione e dei Cantoni nel settore della sicurezza resta sostanzialmente immutato.

2.3 Obiettivi del disposto costituzionale

Le manifestazioni sportive che vedono la comparsa di tifosi violenti e altri istigatori di disordini sono di dimensioni nettamente superiori rispetto ad avvenimenti cantonali o regionali. Per questo motivo non ci si può limitare a una collaborazione intracantonale quando si tratta di organizzare e svolgere singoli eventi sportivi. Per affrontare il problema occorre piuttosto applicare una procedura unitaria e mirata che preveda l'applicazione di misure e provvedimenti specifici.

Con il presente disposto costituzionale s'intende creare la base per una normativa unitaria relativa alla lotta contro la tifoseria violenta in tutta la Svizzera. Alla Confederazione è assegnata la competenza di emanare un pacchetto di misure coerente ed esaustivo per prevenire e gestire gli atti violenti e i disordini in occasione di manifestazioni sportive. In questo modo viene colmata una lacuna riconosciuta nell'ambito della prevenzione della violenza.

Il nuovo disposto costituzionale permette infatti anche di continuare ad applicare le misure sancite nella LMSI. Esso può fungere soprattutto da riferimento, in quanto norma costituzionale che fonda una competenza, per quelle misure la cui legalità era stata contestata nell'ambito della modifica della LMSI. Tutte le disposizioni concernenti la lotta contro la tifoseria violenta restano quindi incluse in un'unica legge federale e, dopo la scadenza del termine di validità, non devono essere suddivise in atti legislativi federali (divieto di recarsi in un determinato Paese e banca dati sui tifosi violenti) e cantonali (aree vietate, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo della polizia).

2.4 Contenuto e portata del disposto costituzionale

L'obiettivo principale del nuovo disposto costituzionale è di garantire lo svolgimento ordinato di eventi sportivi e di impedire gli atti violenti commessi in occasione di tali manifestazioni. A livello materiale, il campo d'applicazione dell'articolo 68 capoverso 4 della Costituzione comprende tutti gli eventi sportivi, siano essi internazionali, nazionali o locali. In questo modo s'intende impedire che, in alternativa, gli atti violenti vengano commessi in occasione di eventi sportivi di leghe inferiori. Non ha alcuna importanza se la manifestazione sportiva è gratuita o se invece gli spettatori devono pagare. Nemmeno la disciplina sportiva è determinante. Benché finora i disordini si siano verificati soprattutto in occasione di partite di calcio e di disco su ghiaccio, non è escluso che possano avvenire anche in occasione dello svolgimento di altre discipline sportive. Siffatte tendenze si stanno ad esempio delineando in occasione di partite di pallacanestro.

Dall'obiettivo generale del disposto costituzionale si evince che il legislatore, dal punto di vista spaziale, non deve limitarsi a emanare misure applicabili soltanto alle strutture in cui si svolgono le manifestazioni sportive. La violenza e i disordini non si verificano soltanto negli stadi, che dispongono oltretutto dei più grandi dispositivi di sicurezza. I conflitti vengono provocati altrove e quindi gli atti violenti vengono

commissi negli immediati dintorni degli stadi e nei centri delle città dove si svolgono le manifestazioni. L'esperienza insegna che anche il fenomeno del «public viewing», in cui gli spettatori assistono in massa a manifestazioni sportive trasmesse in diretta su grandi schermi in luoghi pubblici, contribuisce a far sì che i disordini avvengano sempre più spesso al di fuori degli stadi. Il disposto costituzionale non prevede invece misure atte a garantire lo svolgimento tranquillo e ordinato di grandi eventi non sportivi a rischio in stadi o palazzi dello sport multifunzionali.

Le persone interessate dal campo d'applicazione del disposto costituzionale sono coloro che partecipano a manifestazioni sportive come spettatori. Da quanto detto risulta tuttavia che esso comprende anche i sostenitori e i tifosi che commettono atti violenti o istigano alla violenza altrove, non direttamente sul luogo in cui si svolge la manifestazione sportiva. La relazione degli atti violenti con una determinata manifestazione sportiva è data dalla vicinanza temporale e tematica alla manifestazione stessa. Il disposto costituzionale per contro non è teso ad arginare la violenza tra sportivi o altri protagonisti coinvolti in una manifestazione sportiva (allenatori, funzionari nel settore dello sport ecc.).

3 Spiegazioni relative alla LMSI

Dal punto di vista contenutistico e redazionale gli articoli del disegno A corrispondono esattamente a quelli contenuti nella legge in vigore. È revocata soltanto la durata limitata. Gli articoli a tempo indeterminato entrerebbero in vigore al momento in cui scade il termine di validità delle misure a tempo determinato – sempreché il Parlamento nonché il popolo e i Cantoni optino anch'essi per la soluzione costituzionale. Inoltre l'ingresso della LMSI sarebbe completato con il nuovo disposto costituzionale. Il disegno B è previsto per il caso in cui si realizzasse il concordato. In tal caso la pertinente sezione della LMSI e l'articolo 2 capoverso 4 lettera f dovrebbero essere adattati dal punto di vista redazionale alla revoca degli articoli 24*b*, 24*d* e 24*e*.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per quanto concerne la Confederazione, né la soluzione costituzionale né la revisione della LMSI dovrebbero causare spese supplementari, se si eccettuano gli oneri finanziari e in materia di personale per la votazione popolare. Le conseguenze finanziarie e in materia di personale per l'esecuzione delle misure contro la tifoseria violenta, attualmente inserite nella LMSI, sono state già presentate nel messaggio relativo alla modifica della legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna concernente le misure contro la tifoseria violenta (FF 2005 5009).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le misure contro la tifoseria violenta inserite nella LMSI, per le quali s'intende creare una base legale con il disposto costituzionale proposto, sono entrate in vigore già il 1° gennaio 2007. Le misure preventive tuttavia sgraveranno i Cantoni soltanto a medio o lungo termine. È invece probabile che a breve o medio termine le autorità

cantonali di perseguimento penale registreranno un onere supplementare. Gli oneri che l'esecuzione delle nuove misure comporta per i Cantoni devono essere tuttavia valutati in relazione a quelli finora causati dalle persone violente in occasione di manifestazioni sportive (interventi della polizia, danni a persone e oggetti ecc.). Dal punto di vista del diritto costituzionale va osservato che in caso di approvazione del disposto costituzionale verrebbe trasferita alla Confederazione – anche se limitatamente all'ambito sportivo - una competenza parziale tradizionalmente assegnata ai Cantoni. Per questo motivo auspichiamo che il Parlamento rinunci al disposto costituzionale, a condizione che i Cantoni riescano a realizzare in tempo, ossia entro la fine del 2009, un pertinente concordato.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive non hanno ripercussioni importanti per l'economia. Se con le misure preventive previste nella LMSI si potranno raggiungere gli obiettivi fissati, i commercianti dei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive nazionali potranno probabilmente registrare meno danni causati dalla tifoseria violenta.

5 Programma di legislatura e piano finanziario

Il progetto non è stato considerato nel rapporto sul programma di legislatura e sul piano finanziario 2003-2007¹¹. Il mandato per la creazione di una base legale che consenta alla Confederazione di adottare misure per lottare contro la tifoseria violenta è stato conferito soltanto dopo il licenziamento del programma di legislatura e del piano finanziario 2003-2007.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1 Competenze attuali della Confederazione nel settore della sicurezza interna

Le norme tese a garantire la quiete e l'ordine in occasione di manifestazioni sportive rientrano nel settore della sicurezza interna. La salvaguardia della sicurezza interna rappresenta un compito statale che è sostanzialmente di competenza dei Cantoni. Secondo il diritto costituzionale attuale, nel settore della sicurezza interna la Confederazione dispone soltanto di alcune competenze settoriali o parziali che la autorizzano solo a certe condizioni a emanare prescrizioni per impedire e combattere la violenza in occasione di manifestazioni sportive. La Confederazione ha in particolare soltanto una competenza molto limitata a emanare misure preventive in tale settore.

La Costituzione federale contiene diverse disposizioni che conferiscono esplicitamente alla Confederazione determinate competenze legislative di rilievo per singoli

¹¹ FF 2004 969

settori parziali o aspetti della sicurezza interna. Ne fa parte ad esempio l'articolo 123 Cost., che conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa nel campo del diritto penale. In virtù di tale competenza la Confederazione può emanare prescrizioni per sanzionare atti passibili di pena commessi in occasione di disordini in occasione di manifestazioni sportive. La competenza nel campo del diritto penale non conferisce per contro alla Confederazione la facoltà di adottare misure per impedire che potenziali autori commettano un reato. Per quanto riguarda le misure incentrate sulla prevenzione a livello individuale, le quali, in base alle conoscenze attuali, sono prioritarie e che sono anche state introdotte in occasione della modifica parziale della LMSI, l'articolo 123 Cost. non può fungere da base costituzionale.

In un senso molto stretto anche l'articolo 57 capoverso 2 Cost. assegna alla Confederazione una competenza legislativa nel settore della sicurezza interna. Ma una competenza legislativa fondata sull'obbligo di coordinamento statuito dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. sussiste soltanto nel caso in cui si tratta di aspetti della sicurezza che rientrano almeno parzialmente nell'ambito di competenza della Confederazione e che secondo quest'ultima impongono un coordinamento in collaborazione con essa o sotto la sua direzione. In questo caso la competenza della Confederazione non può avere un'importanza marginale. Se tali condizioni sono soddisfatte, la Confederazione, esercitando la competenza legislativa basata sull'articolo 57 capoverso 2 Cost., può disciplinare anche settori che di per sé rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Poiché la norma fonda una competenza della Confederazione solo in questo senso stretto, l'articolo 57 capoverso 2 Cost. non può di regola fungere da base costituzionale per le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Infatti, quando si è trattato di introdurre le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, soltanto la creazione di una banca dati nazionale sulla tifoseria violenta è stata ricondotta alla competenza di coordinamento della Confederazione prevista dall'articolo 57 capoverso 2 Cost.¹².

Non si possono neppure applicare i disposti costituzionali degli articoli 173 capoverso 1 lettera b (provvedimenti dell'Assemblea federale a tutela della sicurezza interna) e 185 capoverso 2 Cost. (provvedimenti del Consiglio federale a tutela della sicurezza interna), che si riferiscono alla competenza di autorità federali. Tali disposti permettono alla Confederazione di intervenire solo in situazioni eccezionali e pertanto non possono essere presi in considerazione come strumenti per la lotta contro gli episodi di tifoseria violenta che si verificano normalmente.

Il nuovo disposto costituzionale conferisce dunque alla Confederazione un'esplicita (ulteriore) competenza parziale nel settore della sicurezza interna, che le attribuisce la facoltà di adottare le misure opportune per la lotta contro la tifoseria violenta.

6.1.2 Rapporto tra il nuovo disposto costituzionale e le norme sulla competenza esistenti

Come menzionato, la Confederazione è autorizzata anche da altre norme costituzionali sulla competenza a disciplinare – anche se in misura limitata – determinati settori parziali della sicurezza interna. Tali competenze parziali permangono anche dopo la creazione di una norma di competenza specifica per disciplinare il problema della tifoseria violenta. Se si tratta tuttavia di adottare misure per prevenire e com-

¹² FF 2005 5006, pagg. 5033 s.

