

05.065

**Messaggio  
relativo alla modifica della legge federale sulle misure  
per la salvaguardia della sicurezza interna**

**(Misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione  
di manifestazioni sportive)**

del 17 agosto 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.

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

17 agosto 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Il presente progetto di legge crea le basi per migliorare la lotta preventiva contro la violenza e in particolare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In virtù delle norme proposte si potrà in futuro sequestrare il materiale propagandistico che istiga alla violenza. Inoltre per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive, le persone violente potranno essere registrate e mediante un sistema a cascata di misure preventive si potrà impedire loro di commettere atti violenti.*

*Con il progetto di legge s'intende completare la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) con misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.*

*Le nuove misure legislative perseguono i seguenti obiettivi:*

- sostenere i Cantoni nella lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive;*
- completare il piano di sicurezza per i campionati europei di calcio EURO 2008;*
- colmare le lacune nella lotta contro la propaganda violenta e la violenza in generale;*
- adempiere le esigenze della «Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio» (Convenzione del Consiglio d'Europa; RS 0.415.3).*

*Sia in Svizzera sia a livello internazionale aumentano la predisposizione e il ricorso alla violenza in occasione di manifestazioni sportive. Negli ultimi anni si sono verificati regolarmente dei disordini violenti in occasione di partite di calcio e di disco su ghiaccio di livello nazionale. Nella prassi si è rivelato insufficiente lottare contro il fenomeno della violenza per mezzo di decreti di polizia cantonali e del diritto penale. Dato che i tifosi violenti partecipano a disordini soprattutto al di fuori del proprio Cantone di domicilio, la violenza in occasione di manifestazioni sportive è un problema sovracantonale. Sinora manca tuttavia una base efficace per lottare a livello nazionale contro questo tipo di violenza.*

*Come base per la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, il progetto di legge prevede una banca dati su scala nazionale in cui registrare i tifosi violenti. La raccolta e la registrazione centralizzata di dati riguardanti persone notoriamente violente in occasione di manifestazioni sportive consente una visione d'insieme nazionale ed è necessaria anche nell'ottica della cooperazione internazionale. I legami fra singoli esponenti e gruppi di tifosi violenti devono poter essere individuati rapidamente. Si può lottare efficacemente contro la tifoseria violenta soltanto identificando tempestivamente, togliendo dall'anonimato e tenendo rigorosamente lontani dalle manifestazioni sportive i potenziali attivisti violenti.*

*Le informazioni registrate nella banca dati centrale saranno a disposizione delle competenti autorità di polizia di tutta la Svizzera.*

---

---

*Per arginare la violenza in occasione di manifestazioni sportive, il progetto di legge prevede ulteriori misure amministrative volte a impedire che tifosi notoriamente violenti partecipino a manifestazioni sportive.*

*Il grado di incidenza delle misure può essere adattato individualmente, consentendo un'applicazione adeguata per ogni singolo caso. Ciò significa che una misura più severa, quale l'obbligo di presentarsi alla polizia, è decretata solo se una misura meno severa, ad esempio l'interdizione di accedere a un'area, è stata violata. Per le poche persone violente renitenti può essere infine decretato il fermo preventivo di polizia, se anche l'obbligo di presentarsi alla polizia non ha raggiunto lo scopo prefisso. Misure simili hanno dato buoni risultati in altri Paesi europei.*

*Da alcuni anni gli scontri tra gruppi e singoli esponenti di destra e di sinistra si verificano sempre più spesso in modo violento. Questa tendenza è stata favorita dalla diffusione di ideologie che propagano la violenza.*

*Il progetto di revisione disciplina la messa al sicuro, il sequestro e la confisca di materiale di propaganda che incita alla violenza, contemplando qualsiasi forma di violenza fisica. Il progetto non si limita a determinati fenomeni o forme di violenza. Sia la violenza di estrema sinistra sia quella di estrema destra sono riprovevoli. In uno Stato democratico l'incitamento e il ricorso alla violenza non sono giustificabili. La violenza deve essere condannata indipendentemente dal suo indirizzo o dalla sua motivazione politica.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5010</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>5013</b>
1.1 Situazione iniziale	5013
1.1.1 Violenza in occasione di manifestazioni sportive	5013
1.1.2 Lotta contro la propaganda violenta	5014
1.1.3 Lavori preliminari per il progetto di legge	5014
1.2 Le novità proposte	5015
1.2.1 Sequestro e confisca di materiale di propaganda	5015
1.2.2 Banca dati sulla tifoseria violenta	5015
1.2.3 Le singole misure per combattere la violenza in occasione di manifestazioni sportive	5016
1.3 Spiegazione e valutazione della soluzione proposta; consultazione	5016
1.3.1 Procedura di consultazione relativa alla banca dati e alla propaganda violenta (2003)	5017
1.3.2 Procedura di consultazione sulle ulteriori misure per la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (2005)	5018
1.4 Armonizzazione tra i compiti e le risorse finanziarie	5019
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	5019
1.6 Realizzazione	5021
1.7 Stralcio di interventi parlamentari	5021
<b>2 Le novità</b>	<b>5021</b>
2.1 Impostazione delle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive	5021
2.2 Spiegazione dei singoli articoli	5022
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>5031</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	5032
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	5032
3.3 Ripercussioni per l'economia	5033
<b>4 Programma di legislatura e piano finanziario</b>	<b>5033</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>5033</b>
5.1 Base costituzionale	5033
5.2 Compatibilità con i diritti fondamentali	5035
5.2.1 Restrizione dei diritti fondamentali mediante le misure contro la propaganda violenta	5035
5.2.2 Restrizione dei diritti fondamentali mediante le misure preventive di cui agli articoli 24b-24e	5036
5.3 Obblighi internazionali	5036
<b>Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna</b> <i>(Disegno)</i>	<b>5039</b>

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

Con il presente progetto di legge intendiamo colmare le lacune constatate nella prevenzione della violenza. In seno alla legge del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), il progetto crea le basi per la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive e migliora le possibilità di sequestro di materiale di propaganda che istiga alla violenza.

#### **1.1.1 Violenza in occasione di manifestazioni sportive**

Da parecchio tempo i Cantoni e le federazioni sportive chiedono l'intervento della Confederazione e in particolare la creazione di una banca dati nazionale per registrare le persone che commettono atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Attualmente in Svizzera un'azione comune dei Cantoni e una lotta a livello nazionale contro la violenza nello sport, come richiesto dal diritto dell'Unione europea (UE), non è possibile. Manca un servizio centrale d'informazione a livello federale.

I disordini violenti sempre più frequenti in occasione di partite di calcio o di disco su ghiaccio mostrano che a causa dell'evoluzione attuale e del potenziale, in diversi Paesi vi è il rischio da medio a elevato che, a seconda delle squadre impegnate, possano verificarsi degli atti violenti. Gli spettatori delle partite di disco su ghiaccio o di calcio, che si recano allo stadio per assistere a un avvenimento sportivo, sempre più spesso si ritrovano di fronte a gruppi inclini alla violenza.

I tifosi violenti agiscono confondendosi fra la folla degli spettatori e di preferenza in occasione delle partite in trasferta, restando così quasi sempre anonimi. Essi sfruttano coscientemente le attuali lacune legislative. I divieti di accedere allo stadio, pronunciati in virtù del diritto privato, hanno un effetto limitato poiché i disordini non si verificano soltanto all'interno degli stadi, bensì anche nei dintorni e nei centri delle città in cui si svolgono le manifestazioni sportive. Inoltre, senza ulteriori misure di polizia, i divieti di accedere agli stadi sono difficilmente applicabili. Solo raramente si possono identificare, arrestare e portare davanti al giudice singoli tifosi violenti. Gli strumenti del diritto penale non sono sufficienti per affrontare questo tipo di violenza.

Accanto alle misure legislative sono attualmente in corso diversi progetti per la lotta contro la tifoseria violenta. Per realizzarli è necessaria la cooperazione internazionale in materia di polizia. Nonostante le somme elevate che i gestori degli stadi e i Cantoni investono settimanalmente per la sicurezza delle manifestazioni sportive, il problema dell'aumento della violenza resta irrisolto.

Con le misure per la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive previste dal progetto di legge, s'intende non in ultimo migliorare la sicurezza in occasioni di futuri eventi importanti quali i campionati europei di calcio EURO 2008 in Svizzera e in Austria.

A livello cantonale, già nel 1998 la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera ha istituito il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus, SZH) presso la polizia della città di Zurigo. Il servizio collabora strettamente con i servizi specializzati dei corpi di polizia cantonali, i gestori degli stadi, le società sportive e le loro associazioni mantello. Il suo obiettivo è di coordinare la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Per raggiungerlo è necessaria anche una stretta collaborazione con le autorità preposte alla sicurezza della Confederazione.

### **1.1.2 Lotta contro la propaganda violenta**

Fino al 1998, accanto a materiale di propaganda di estrema destra, si sono potute regolarmente sequestrare e distruggere grandi quantità di materiale di propaganda di contenuto violento, di provenienza svizzera o estera. Con l'entrata in vigore della LMSI e con l'abrogazione del cosiddetto «decreto sulla propaganda»<sup>1</sup>, si è registrato un aumento dell'importazione di materiale che istiga alla violenza.

Le attività delle organizzazioni estremiste devono essere riconosciute e impedito tempestivamente. I gruppi estremisti sfruttano per scopi di propaganda le possibilità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione. Internet offre anche a loro una piattaforma sfruttabile in vario modo e con una diffusione rapida a livello mondiale. Quasi tutti i gruppi estremisti violenti noti in Svizzera e all'estero dispongono di un proprio sito web.

### **1.1.3 Lavori preliminari per il progetto di legge**

#### *Suddivisione dei progetti*

Traendo spunto dai rapporti di due gruppi di lavoro intitolati «Estremismo di destra» (ottobre 2000) e «Coordinazione e attuazione dei provvedimenti nell'ambito dell'estremismo di destra» (ottobre 2001) nonché dall'«Analisi della situazione e dei rischi in Svizzera dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001» del 26 giugno 2002, il 26 giugno 2002 abbiamo deciso di elaborare nuove misure per combattere la violenza. I progetti legislativi nel settore della sicurezza interna sono stati suddivisi in due progetti tematici. Un primo progetto include i lavori legislativi negli ambiti del razzismo, della tifoseria violenta e della propaganda violenta.

La revisione della LMSI per quanto riguarda le misure nell'ambito dell'estremismo e del terrorismo è oggetto di un secondo progetto.

#### *Obblighi internazionali*

In virtù degli obblighi derivanti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa e in base al nostro piano per una politica dello sport in Svizzera, che prevede di lottare contro gli eccessi, quali la violenza, che nuociono all'immagine dello sport, nel dicembre 2001 è stato elaborato un rapporto su incarico del capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Il rapporto

<sup>1</sup> Decreto del Consiglio federale del 29 dicembre 1948 concernente il materiale di propaganda; RU 1948 1282

analizza i motivi della violenza nello sport e, per combatterla, propone misure preventive e sanzioni. Le federazioni coinvolte (calcio e disco su ghiaccio) hanno rapidamente adottato delle misure, in particolare per quanto riguarda la formazione del loro personale addetto alla sicurezza. Swiss Olympic ha istituito un gruppo di specialisti che, in quanto interlocutore di tutte le federazioni, è incaricato di adottare misure ed emanare direttive per lottare contro gli eccessi. Con la creazione di una base legale a livello nazionale per la banca dati sulla tifoseria violenta prevista dal presente disegno di legge, la Confederazione ha tenuto conto di una proposta importante del summenzionato rapporto.

### *Prima procedura di consultazione*

In primavera 2003 si è svolta la procedura di consultazione concernente la base legale per la banca dati sulla tifoseria violenta e le misure contro la propaganda violenta. Il 22 dicembre 2004 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione, decidendo di affiancare alla creazione della nuova banca dati ulteriori misure preventive contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Siamo consapevoli del fatto che le misure repressive di nostra competenza da sole non sono sufficienti per porre fine alla violenza negli stadi. Di conseguenza auspichiamo che in particolare le società e le federazioni adottino i provvedimenti di loro competenza, affinché si possa creare un clima pacifico adatto agli eventi sportivi. Invitiamo perciò tutti gli interessati a intensificare i programmi di assistenza ai tifosi.

## **1.2 Le novità proposte**

### **1.2.1 Sequestro e confisca di materiale di propaganda**

Il nuovo articolo 13a garantisce una migliore protezione della popolazione dalla violenza in generale. Esso permetterà di sequestrare materiale di propaganda anche senza una sentenza penale, completando così l'articolo 259 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0), che punisce la pubblica istigazione alla violenza. Nessuna forma di violenza va tollerata, neanche quella contro gli oggetti. Nel contempo non vanno tuttavia in nessun caso criminalizzate determinate opinioni.

### **1.2.2 Banca dati sulla tifoseria violenta**

Insieme alla banca dati nazionale sulla tifoseria violenta (art. 24a nuovo), le misure di prevenzione costituiscono un nuovo approccio a livello di prevenzione individuale, che ha dato buoni risultati in altri Paesi europei trovatisi a dover affrontare il fenomeno della violenza prima della Svizzera. Con le misure proposte s'intende impedire che persone violente note alle autorità partecipino a manifestazioni sportive in Svizzera e all'estero (turismo della violenza) per commettervi vie di fatto, lesioni personali o danneggiamenti. Le misure servono in generale a proteggere dalla violenza le manifestazioni sportive e in particolare a salvaguardare beni giuridici individuali quali la vita e l'integrità fisica, la salute, la libertà e la proprietà. Gli spettatori pacifici devono essere protetti e l'ordine e la sicurezza pubblica vanno salvaguardati.

### **1.2.3 Le singole misure per combattere la violenza in occasione di manifestazioni sportive**

L'articolo 24a (Informazioni su atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive) costituisce la base legale per una *banca dati* a livello federale, che permette di individuare rapidamente i legami fra singoli esponenti e gruppi di tifosi violenti svizzeri e di fornire informazioni ai servizi interessati.

*Aree interdette* (art. 24b nuovo): con la creazione di aree interdette si vieta alle persone interessate di soffermarsi, durante una determinata manifestazione sportiva, in una zona (area) ben definita in prossimità del luogo in cui si svolge la manifestazione sportiva. Le singole aree sono definite dai Cantoni.

*Divieto limitato di lasciare la Svizzera* (art. 24c nuovo): con il divieto limitato di lasciare la Svizzera s'intende impedire che le persone, che per motivi di sicurezza in Svizzera non possono accedere agli stadi, possano commettere atti violenti in occasione di manifestazioni sportive all'estero. Nella prassi sono noti casi di tifosi che pur non commettendo mai atti violenti nel proprio Paese, vi partecipano regolarmente all'estero. Il provvedimento è adottato in forma di decisione scritta dall'Ufficio federale di polizia.

*Obbligo di presentarsi alla polizia* (art. 24d nuovo): a differenza delle aree interdette e del divieto limitato di lasciare la Svizzera, con cui si emana un divieto, l'obbligo di presentarsi alla polizia impone un determinato comportamento. La persona nei cui confronti è adottato il provvedimento è obbligata a presentarsi in determinati orari a un determinato posto di polizia, con la comminazione di una pena in caso d'inadempienza. L'obbligo di presentarsi alla polizia è imposto a persone nei cui confronti misure meno severe non si sono rivelate efficaci.

*Fermo preventivo di polizia* (art. 24e nuovo): Il fermo preventivo di polizia costituisce l'«ultima ratio» nei confronti delle persone violente particolarmente renitenti. La misura è consentita soltanto se vi sono indizi concreti che la persona interessata intenda partecipare ad atti violenti in occasione di manifestazioni sportive e non vi sono altre possibilità per impedire atti violenti imminenti. La durata del fermo preventivo si limita al tempo necessario per impedire alla persona interessata di partecipare a disordini in occasione di una determinata manifestazione sportiva. Il fermo dura al massimo 24 ore.

### **1.3 Spiegazione e valutazione della soluzione proposta; consultazione**

In complesso le proposte sono equilibrate e atte a contrastare la crescente violenza in occasione di manifestazioni sportive e la diffusione di materiale di propaganda che istiga alla violenza.

### 1.3.1 **Procedura di consultazione relativa alla banca dati e alla propaganda violenta (2003)**

Nella procedura di consultazione del 2003, la misura proposta per combattere la propaganda violenta e la base legale per la banca dati sulla tifoseria violenta sono state accolte con favore da quasi tutti i Cantoni. Il progetto di legge è considerato un mezzo idoneo per raggiungere gli obiettivi stabiliti. I partiti hanno tuttavia espresso pareri controversi. Due partiti (PPD e PCS) hanno appoggiato l'avamprogetto, mentre gli altri partiti, pur ritenendo necessarie le misure, hanno giudicato in maniera contrastante la loro elaborazione. Tre partiti (Verdi, Democratici svizzeri e UDC) hanno respinto l'avamprogetto nel suo complesso.

#### *Propaganda violenta*

Singoli partecipanti alla consultazione si sono opposti a una misura amministrativa contro il materiale di propaganda, sostenendo che il sequestro dovrebbe semmai essere disposto dal giudice. Tale critica non tiene conto del fatto che in conformità con le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) viene emanata una decisione che dev'essere motivata e che è impugnabile con ricorso. Inoltre la norma è applicata solo se il diritto penale non consente il sequestro del materiale. La soluzione di diritto amministrativo ha il vantaggio che si può agire efficacemente già in ambito preventivo.

In base agli adeguamenti eseguiti in seguito alla procedura di consultazione, sarà contemplata solo la propaganda che istiga alla violenza contro persone e oggetti indipendentemente dalla matrice razzista, politica o di altro tipo della propaganda.

#### *Banca dati sulla tifoseria violenta*

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione sono favorevoli a una base legale a livello federale per uno scambio d'informazioni su scala nazionale e internazionale su persone che commettono atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive. Il principio della proporzionalità è garantito anche dalla concentrazione su eventi sovracantonali e nazionali. Mancando una base legale non vi è sinora una raccolta e una registrazione centralizzata di dati riguardanti persone notoriamente violente in occasione di manifestazioni sportive. Le raccolte di dati esistenti, gestite dalla polizia municipale di Zurigo nell'ambito del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta, devono essere cancellate entro tempi brevi per rispettare le prescrizioni cantonali in materia di protezione dei dati. È proprio in quest'ambito che, nell'ottica della cooperazione internazionale, appaiono necessarie una prospettiva nazionale e una conservazione centralizzata.

In seguito ai risultati della consultazione, nella banca dati saranno registrate unicamente informazioni su persone che commettono atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive. La soluzione proposta a livello federale non prevede di registrare nella banca dati o addirittura di criminalizzare i tifosi pacifici. Non è necessario, come richiesto in alcuni pareri, estendere la disposizione alla registrazione di dati su persone che partecipano a manifestazioni violente o che commettono atti di violenza in occasione di manifestazioni pubbliche, poiché a questo scopo esistono già banche dati specifiche.

### 1.3.2

#### **Procedura di consultazione sulle ulteriori misure per la lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (2005)**

Le ulteriori misure proposte sono state in gran parte accolte con favore nel corso della procedura di consultazione conclusasi il 24 giugno 2005. L'avamprogetto è definito uno strumento necessario ed efficace per raggiungere gli obiettivi fissati.

L'avamprogetto è accolto in generale con favore da cinque partiti (PPD, PCS, PEV, PLR, UDC), da tutti i Cantoni, dal comando di polizia di Basilea Città, e da 22 organizzazioni interessate (Centre Patronal, Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, Fédération Internationale des Fan's-Clubs Sportifs, Istituto di polizia scientifica e di criminologia, Commissione consultiva in materia di sicurezza interna, Conferenza delle autorità inquirenti svizzere, Pro Sportstadt Zürich, Federazione svizzera degli avvocati, Incaricati svizzeri della protezione dei dati, Federazione svizzera di hockey su ghiaccio, Lega nazionale di hockey su ghiaccio Sagl, Lega svizzera di hockey su ghiaccio dilettanti, Associazione svizzera di Football, Unione delle città svizzere, Unione svizzera delle arti e mestieri, Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera/Commissione delle polizie giudiziarie, Swiss Football League, Swiss Olympic, Federazione svizzera dei funzionari di polizia, Associazione imprese svizzere servizi di sicurezza, Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta).

I partecipanti summenzionati approvano l'avamprogetto, proponendo tuttavia singole modifiche e aggiunte. Di alcune proposte si è tenuto conto, senza che ciò abbia comportato modifiche sostanziali.

Il PS non è di principio contrario all'avamprogetto, ma esprime riserve su tre disposizioni. Un partito (I Verdi) e quattro organizzazioni interessate (Fanarbeit Schweiz, Fanprojekt Basel, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Die Wochenzeitung WOZ) sono tendenzialmente contrari all'avamprogetto.

Le proposte di modifica avanzate riguardano nella maggior parte dei casi l'estensione delle misure proposte o l'inasprimento delle loro conseguenze giuridiche. Spesso si deplora che le misure siano state concepite esclusivamente per manifestazioni sportive e che non siano applicabili in occasione di disordini violenti in genere.

Molti partecipanti alla consultazione si esprimono in merito alla costituzionalità della competenza legislativa della Confederazione per quanto riguarda misure di polizia di sicurezza. Mentre alcuni partecipanti approvano esplicitamente la competenza legislativa della Confederazione in virtù dell'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.), altri chiedono di esaminare la questione. In alcuni pareri si rinvia alla sovranità cantonale in materia di polizia per quanto riguarda siffatte misure di polizia di sicurezza e si propone una soluzione basata su un concordato.

Durante la fase preliminare, la questione della competenza legislativa è stata ampiamente discussa. I casi registrati nella banca dati saranno sistematicamente confrontati dalle autorità competenti e le misure decise in base a criteri uniformi. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha ritenuto che la necessità di coordinazione e gli interessi nazionali in gioco fossero sufficienti per giustificare la competenza della Confederazione in virtù dell'articolo 57 capoverso 2. La questione è stata esaminata nuovamente durante la procedura di consultazione.

Per la banca dati sulla tifoseria violenta e il divieto limitato di lasciare la Svizzera, la competenza legislativa della Confederazione è stata riconosciuta (cfr. capitolo 5.1). Sono state invece espresse riserve sulla competenza normativa della Confederazione per le aree interdette, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia. In base alla dottrina dominante bisogna ritenere che l'articolo 57 Cost. non costituisca una base per la competenza federale in materia e altre basi costituzionali non esistono. I Cantoni auspicano tuttavia espressamente una normativa federale e una parte di essi ritiene che l'articolo 57 Cost. costituisca una base sufficiente per un disciplinamento delle misure a livello federale. Alla luce di queste circostanze e del poco tempo disponibile, riteniamo sostenibile una soluzione a livello federale. Poiché tuttavia non si possono fugare tutti i dubbi relativi alla competenza della Confederazione, proponiamo di limitare, almeno per ora, la validità delle misure in questione. Esse saranno in vigore solo fino alla fine del 2008. Con ciò si tiene conto della situazione particolare in relazione con i campionati europei di calcio del 2008, rispettando così anche il principio di proporzionalità.

## **1.4 Armonizzazione tra i compiti e le risorse finanziarie**

### *Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive*

La sicurezza è un elemento importante della nostra qualità di vita. Uno dei compiti principali dello Stato consiste nell'adottare le misure necessarie per garantire la sicurezza. In quest'ambito vi sono delle lacune per quanto riguarda le manifestazioni sportive.

I disordini, talvolta gravi, causano danni a persone e oggetti i cui costi sono a carico dei Cantoni o dell'economia privata. Per le manifestazioni sportive nazionali, durante le quali si verificano regolarmente atti violenti, sono indispensabili dispendiose misure di sicurezza per garantire un livello minimo di sicurezza. Non è raro che per una partita di calcio della Super League siano preventivate spese per la sicurezza superiori a CHF 50 000. Le misure proposte contribuiscono a impedire che simili disordini possano verificarsi. Grazie ad esse le manifestazioni sportive si svolgeranno in modo più pacifico, consentendo a medio termine di ridurre le spese per la sicurezza.

Le spese supplementari che i Cantoni devono sostenere per applicare le misure sono come minimo controbilanciate dai risparmi dovuti alla riduzione dei dispositivi di sicurezza e dal numero minore di danni a persone e oggetti.

Le spese necessarie per realizzare le nuove misure sono relativamente esigue e appaiono sostenibili alla luce dell'importanza del progetto di legge.

## **1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

### **Sforzi internazionali**

#### *Cooperazione internazionale in materia di polizia*

In virtù degli accordi internazionali in materia di polizia e di diversi concordati, la cooperazione internazionale di polizia è stata migliorata anche nella lotta contro la tifoseria violenta, in particolare con l'istituzione di gruppi inquirenti comuni, con

ricerche e osservazioni comuni e grazie all'impiego di agenti di collegamento che conoscono gli ambienti della tifoseria violenta.

### *Convenzione del Consiglio d'Europa*

La Svizzera partecipa alle riunioni del comitato permanente del Consiglio d'Europa, incaricato di sorvegliare l'applicazione della Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio. La Convenzione, ratificata dalla Svizzera il 24 settembre 1990, mira ad armonizzare gli standard di sicurezza in Europa. Essa obbliga gli Stati contraenti ad adottare una legislazione che permetta di adottare i provvedimenti appropriati per evitare atti violenti in occasione di partite di calcio (art. 1 n. 1 in combinato disposto con l'art. 3 n. 1 lett. c della Convenzione). Secondo l'articolo 3 numero 4 lettera d, gli Stati contraenti devono inoltre adottare le misure preventive necessarie per non ammettere alle partite di calcio noti istigatori di disordini. Infine, nell'articolo 1 numero 2 della Convenzione si stabilisce che questi impegni non si riferiscono solo alle partite di calcio, bensì a tutte le manifestazioni sportive. Con il presente progetto di legge si applicano alcuni elementi della Convenzione del Consiglio d'Europa.

### *Misure in altri Paesi contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive*

In Paesi come l'Inghilterra e la Germania, che già negli anni Sessanta o Settanta hanno dovuto affrontare il fenomeno della tifoseria violenta, le misure preventive, quali la creazione di aree interdette, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il divieto limitato di lasciare il Paese, sono applicate con successo già da molto tempo. Secondo le indicazioni delle autorità tedesche, nei Paesi dell'Unione europea sono in vigore a livello nazionale circa 8000 divieti di accedere agli stadi, di cui 2000 in Germania. Nella maggior parte degli Stati che dispongono della possibilità di pronunciare divieti di accedere agli stadi a livello nazionale, questi ultimi sono decretati e gestiti dalle autorità o da privati (società, federazioni)<sup>2</sup>.

All'estero le basi legali per le misure si trovano in disposizioni di legge molto differenti. In Germania i divieti di lasciare il Paese sono decretati in base alla legge sui passaporti, mentre in assenza di una norma di legge specifica, l'obbligo di presentarsi alla polizia è decretato in virtù della competenza generale di polizia<sup>3</sup>. L'Inghilterra ha creato una serie di basi legali apposite per emanare misure preventive (Public Order Act 1986 et al.). Il modello inglese prevede sanzioni severe per le persone oggetto dei provvedimenti (in determinati casi l'interdizione di accedere a un'area per 10 anni, in caso di partite all'estero ritiro del passaporto e obbligo di presentarsi alla polizia).

### *Misure in altri Paesi contro la propaganda violenta*

Molti Paesi europei hanno a disposizione provvedimenti di diritto amministrativo o penale per il sequestro di materiale di propaganda violenta. La maggior parte delle disposizioni sono materialmente più estese di quelle in vigore attualmente in Svizzera (Art. 135, 261<sup>bis</sup> e 259 CP).

2 «Rahmenkonzeption zur Bewältigung von polizeilichen Einsätzen anlässlich der Fussball-WM 2006 in Deutschland» (Piano generale per realizzare gli interventi di polizia in occasione dei campionati mondiali di calcio 2006 in Germania), capitolo 6.1.5.

3 *Breucker*, NJW 2004, 1632.

In Gran Bretagna e in Francia si possono adottare provvedimenti al di fuori di una procedura penale, senza la possibilità della verifica da parte di un giudice indipendente. La Spagna e il Portogallo prevedono possibilità d'intervento al di fuori della procedura penale, ma sono tuttavia possibili verifiche da parte del giudice. In Germania, Austria, Danimarca, Svezia e nei Paesi Bassi nonché nei Paesi dell'Europa dell'est il materiale di propaganda può essere sequestrato nel quadro di un procedimento penale dalle autorità penali competenti.

## **1.6 Realizzazione**

In occasione dell'elaborazione della basi legali per le misure preventive un rappresentante del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta ha esaminato le proposte in relazione alla loro applicabilità. Nella procedura di consultazione i Cantoni non hanno messo in discussione le possibilità d'esecuzione delle misure.

Indicazioni concernenti l'esecuzione delle misure a livello di ordinanza federale e di legislazione cantonale risultano dagli articoli sulle singole misure preventive o dalle relative spiegazioni.

## **1.7 Stralcio di interventi parlamentari**

Le norme proposte soddisfano completamente o in parte le richieste delle interpellanze Heim (01.3451) Stahl (04.3513) e Gysin (04.3782), nonché dell'interrogazione ordinaria Leutenegger (04.1163). Questi interventi parlamentari chiedono al Consiglio federale cosa intende fare per combattere l'aumento della violenza in occasione di manifestazioni sportive, quali misure preventive intende adottare contro le persone violente e se tali misure saranno in vigore in occasione dei campionati europei di calcio del 2008.

## **2 Le novità**

### **2.1 Impostazione delle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive**

Le misure preventive proposte sono rivolte in modo specifico contro le persone note alle autorità per aver fatto ricorso alla violenza. A tali persone s'intende impedire di commettere atti violenti, tenendole lontane da manifestazioni sportive.

La relazione degli atti violenti con una determinata manifestazione sportiva è data dalla vicinanza temporale e dall'affinità tematica con la manifestazione stessa. Gli addetti alla tifoseria delle società sportive e le forze di polizia locali conoscono le persone militanti e sono presenti sul luogo in occasione delle partite considerate a rischio. Essi svolgono un ruolo chiave in relazione alla valutazione dei disordini e all'identificazione delle persone che vi partecipano. Nella prassi finora non si è mai rivelato problematico stabilire un nesso tra determinati atti violenti e una determinata manifestazione sportiva.

Poiché le misure servono a garantire l'ordine pubblico, principalmente di competenza dei Cantoni, la loro esecuzione è compito di questi ultimi, ad eccezione del divieto limitato di lasciare la Svizzera (art. 24c nuovo).

Le misure sono concepite come misure di diritto amministrativo e non di diritto penale. Le autorità di decisione sono quindi le autorità di polizia cantonali, salvo per il divieto limitato di lasciare la Svizzera. Quale atto normativo in cui includere le misure, la LMSI è stata preferita ad altre leggi poiché essa è concepita per tutte le misure preventive nel settore della sicurezza interna.

Le misure più restrittive devono essere decise solo se quelle meno severe si sono rivelate inefficaci. In caso di dubbio va sempre ordinata la misura meno severa. Con questa struttura a cascata s'intende garantire che le misure siano applicate in maniera proporzionata allo scopo, ai sensi dell'articolo 36 Cost. Di principio l'obbligo di presentarsi alla polizia (art. 24d nuovo) può ad esempio essere deciso solo se la persona interessata ha già violato l'interdizione di accedere a un'area (art. 24b nuovo) o il divieto limitato di lasciare la Svizzera (art. 24c nuovo). L'ingerenza nei diritti fondamentali della persona contro cui le misure sono applicate si limita così al minimo necessario. Già da molto tempo i tifosi violenti stranieri sono tenuti lontani dal territorio svizzero mediante divieti d'entrata, se vi è motivo di ritenere che intendono recarsi in Svizzera.

Le sanzioni in caso di violazione delle misure proposte sono rette dall'articolo 292 CP (cfr. le spiegazioni concernenti l'art. 24h cpv. 2 al capitolo 2.2).

Le persone oggetto di una misura possono avvalersi dei normali rimedi giuridici cantonali o federali. In tal modo si permette loro di prendere posizione in merito ai motivi adottati dalle autorità per decidere la misura. Nel caso concreto si possono verificare la legalità e l'adeguatezza di una misura.

## **2.2 Spiegazione dei singoli articoli**

### *Articolo 2 capoverso 4 lettera f*

L'elenco delle misure preventive della LMSI è completato con quelle per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

### *Articolo 13a (nuovo)*

Il capoverso 1 definisce il termine «materiale di propaganda».

Per evitare che la disposizione possa essere elusa, si parla di «materiale» che può servire a scopi propagandistici. Vi rientrano scritti, registrazioni sonore o visive, immagini ed altri oggetti o rappresentazioni.

La disposizione proposta comprende tutte le forme di propaganda che istigano alla violenza contro persone oppure al danneggiamento di valori patrimoniali o di oggetti.

Vi rientra anche materiale che a prima vista non è riconoscibile come materiale di propaganda (p.es. documenti i cui contenuti sono celati sotto titoli come «idee personali» o simili). Sul modello dell'articolo 46 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0) la norma comprende tutti i

provvedimenti delle autorità, quali la messa al sicuro, il sequestro e la confisca. Con la formulazione «indipendentemente da quantità» si permette alle autorità doganali di sequestrare qualsiasi quantità di materiale di propaganda che istiga alla violenza. Il materiale è sequestrato e consegnato all'Ufficio federale di polizia (cfr. anche il cpv. 2).

Con propaganda in senso lato s'intende l'influenza esercitata su un numero imprecisato di persone con lo scopo di istigarle contro altre persone o gruppi di persone. La propaganda in senso stretto è stata definita oggettivamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza svizzera, in linea con l'articolo 275<sup>bis</sup> CP, come un atteggiamento comunicativo (DTF 68 IV 147 ss.). Vi rientrano ad esempio attività quali tenere una relazione, prestare o distribuire scritti o esporre immagini. Soggettivamente tali attività sono caratterizzate non solo dalla consapevolezza che una determinata azione richiami l'attenzione delle persone, ma anche dall'intenzione di influenzarle al fine di convincerle delle idee espresse o di rafforzare le loro convinzioni. Non importa quindi se la propaganda si rivolge a una o più persone. Con la messa in circolazione si persegue sempre lo scopo dell'impatto sull'opinione pubblica.

In virtù del *capoverso 2* l'Ufficio federale di polizia dispone per mezzo di una decisione il sequestro o la restituzione. In tal modo è garantita un'esecuzione uniforme a livello nazionale.

Contro la messa al sicuro è possibile impugnare ricorso presso il DFGP. I ricorsi sono trattati secondo le disposizioni generali della procedura federale. Con l'entrata in vigore dell'articolo 29a Cost. (Riforma della giustizia), l'eccezione prevista dall'articolo 100 capoverso 1 lettera a della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) sarà interpretata in modo più restrittivo. Dal 1° gennaio 2007 sarà competente il Tribunale amministrativo federale.

Una modifica della legge sulle dogane non è necessaria, poiché l'articolo 13a costituisce una base legale sufficiente per l'intervento delle autorità doganali o delle guardie di confine.

Se già in occasione della messa al sicuro si constata un reato, in virtù del *capoverso 4* il caso è trasmesso al giudice penale. Al procedimento penale è quindi data la precedenza nei confronti della confisca di diritto amministrativo.

Il *capoverso 5* descrive le possibilità d'intervento dell'Ufficio federale competente in caso di diffusione di materiale di propaganda via Internet. Se vi è la possibilità del perseguimento per legge in Svizzera (server situato in Svizzera, sede dell'hosting o content provider in Svizzera), può essere ordinata la cancellazione. Se non vi è la possibilità del perseguimento in Svizzera, può essere soltanto raccomandato il blocco del contenuto in questione all'access provider svizzero.

*Sezione 5a:* Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

Per ragioni di sistematica le misure per garantire la sicurezza in occasione delle manifestazioni sportive sono raggruppate in una nuova sezione.

## Articolo 24a

*Capoverso 1:* la formulazione «fare ricorso alla violenza» include il comportamento violento sia di singole persone sia di un gruppo di persone. Sono contemplati in primo luogo gli atti violenti pianificati e quelli commessi in gruppo. I particolari saranno disciplinati nell'ordinanza.

La banca dati è gestita dall'Ufficio federale di polizia al fine di garantire un coordinamento a livello nazionale. Essa è gestita separatamente dal sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS.

*Il capoverso 2* comprende sia misure di diritto civile, quali i divieti di accedere agli stadi, sia misure di diritto pubblico della Confederazione e dei Cantoni. I dati sono registrati nel caso in cui il motivo della misura può essere dimostrato, ad esempio grazie a immagini video o a dichiarazioni di testimoni. In virtù della *lettera c* i dati sono tuttavia registrati anche se il motivo della misura è dimostrato a posteriori. Nella banca dati si possono registrare anche informazioni che pervengono all'Ufficio federale nell'ambito di altri compiti previsti dalla LMSI, ad esempio per mezzo di comunicazioni dall'estero, divieti d'accesso a luoghi o stadi non ancora comunicati o non ancora noti all'autorità giudiziaria. Il trattamento dei dati sarà disciplinato nell'ordinanza d'esecuzione.

*Il capoverso 3* elenca i dati che possono essere registrati. Nell'ordinanza si dovrà disciplinare in quale misura i dati registrati dal Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta potranno essere trasferiti nella banca dati sulla tifoseria violenta. Le disposizioni transitorie per l'utilizzazione dei dati raccolti in virtù delle misure a tempo determinato saranno contenute nell'ordinanza. Il «workflow» della banca dati sarà disciplinato nell'ordinanza. Il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta avrà accesso alla banca dati. Vi saranno registrate soltanto persone per le quali sussiste un nesso causale con atti violenti. Il termine «organizzazioni» indica i gruppi violenti, mentre con il termine «eventi» s'intendono il luogo e le circostanze in cui si sono verificati gli atti violenti.

*Il capoverso 4* garantisce la trasmissione dei dati necessari.

*Capoverso 5:* al trattamento dei dati particolarmente degni di protezione si applicano le disposizioni dell'articolo 15 capoverso 2 LMSI. Su suggerimento dell'Incaricato federale della protezione dei dati, nel presente capoverso si è adottata una formulazione esplicita analoga a quella dell'articolo 17 capoverso 2 lettera a della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1).

*Il capoverso 6* è formulato sul modello dell'articolo 15 capoverso 1 LMSI e, in analogia alle disposizioni dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (Ordinanza ISIS; RS 120.3), dovrà essere concretizzato dal Consiglio federale. Le informazioni errate o non più necessarie devono essere cancellate dalla banca dati. Tali informazioni comprendono anche le denunce sfociate in un'assoluzione. In virtù del capoverso 4, queste ultime devono essere comunicate all'Ufficio federale. L'ordinanza disciplinerà i particolari.

*Il capoverso 7* è formulato sul modello dell'articolo 15 capoverso 3 LMSI. La procedura relativa alla conservazione, all'accesso e alla cancellazione dei dati, sarà concretizzata a livello di ordinanza.

In virtù del *capoverso 8* i dati personali registrati nella banca dati possono essere trasmessi dagli organizzatori di manifestazioni sportive a terzi, ad esempio ai servizi di sicurezza che svolgono i controlli all'entrata, solo se sono necessari per l'esecuzione delle misure di sicurezza. I dati possono essere comunicati agli organizzatori esclusivamente per manifestazioni definite precedentemente. Dopo la manifestazione i dati devono essere distrutti.

Poiché in parte provengono da valutazioni e decisioni di privati, i dati personali possono essere comunicati all'estero solo per uno scopo ben definito. Il *capoverso 9* disciplina tale utilizzazione vincolata. Lo scambio di dati è disciplinato nel rispetto della Convenzione del Consiglio d'Europa (art. 3 n. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 3 n. 4 lett. d della Convenzione). La garanzia della protezione della fonte si riferisce a informazioni raccolte in Svizzera.

In applicazione della legge sull'assistenza in materia penale (legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale; AIMP RS 351.1) e dell'articolo 17 capoverso 3 LMSI, i dati relativi a persone che hanno commesso un reato o che appartengono ad ambienti dell'estremismo violento possono essere trasmessi all'estero nel quadro dello scambio di informazioni di polizia, ai fini dell'assistenza amministrativa.

*Capoverso 10*: il diritto di ottenere informazioni relative ai dati che figurano nella banca dati è retto dalle disposizioni della LPD.

#### *Articolo 24b* Aree interdette

L'interdizione di accedere a un'area può essere pronunciata solo se è comprovato che la persona interessata ha partecipato ad atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Nella prassi la prova che una persona ha partecipato ad atti violenti è fornita dalle indicazioni degli agenti di polizia, dei responsabili dei tifosi delle società sportive o del personale addetto alla sicurezza degli stadi nonché da fotografie o filmati. Non è necessaria una prova a livello di procedura penale. Indipendentemente dalle indicazioni summenzionate, l'assunzione delle prove in seguito a una denuncia spetta alle autorità di perseguimento penale, dei cui risultati si tiene naturalmente conto (*cpv. 1*).

I divieti di accesso allo stadio, già pronunciati dai gestori degli stadi oppure dalle federazioni di calcio o di disco su ghiaccio, possono essere verificati dalle autorità cantonali. Contro una determinata persona può essere pronunciata una decisione di interdizione di accedere a un'area, soltanto quando è dimostrato che il divieto è stato emanato a causa di atti violenti. La formulazione «partecipazione ad atti violenti» include anche la fattispecie della sommossa (art. 260 CP). I presupposti per la pronuncia dell'interdizione di accedere a un'area saranno disciplinati in maniera più dettagliata nell'ordinanza.

In casi concreti l'interdizione si può estendere ad esempio agli stadi in cui si disputano partite di calcio della Super League e della Challenge League, a tutti gli stadi in cui si svolgono incontri di calcio o di disco su ghiaccio oppure anche a luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive di altro tipo. Indicando in modo flessibile le delimitazioni spaziali e temporali dell'interdizione, si garantisce nel singolo caso il rispetto del principio di proporzionalità. Si tiene inoltre conto del fatto che il fenomeno della violenza si può estendere anche ad altre discipline sportive che non siano

il disco su ghiaccio o il calcio. Una tendenza alla violenza si sta ad esempio delineando in occasione di partite di pallacanestro.

In virtù dello scopo della misura, l'interdizione è valida soltanto nel caso in cui nel luogo indicato si svolgono manifestazioni sportive. Di conseguenza, una persona contro cui è stata pronunciata l'interdizione può assistere lo stesso a un concerto o visitare una fiera organizzata in uno stadio multifunzionale.

Le autorità cantonali definiscono i confini geografici dell'area interdetta in relazione a ogni singolo stadio o a ogni singolo luogo in cui si svolgono manifestazioni sportive. In ogni caso l'area interdetta include solo gli spazi pubblici e dovrebbe essere fissata in modo da comprendere ad esempio anche i locali pubblici nelle vicinanze degli stadi, in cui si riuniscono i tifosi potenzialmente violenti. D'altra parte dell'area interdetta non dovrebbero ad esempio far parte ospedali o piscine pubbliche, poiché in caso contrario vi sarebbe il pericolo che la restrizione della libertà di movimento della persona interessata non sia proporzionale allo scopo della misura.

La decisione con cui si ordina l'interdizione di accedere a un'area dovrebbe essere accompagnata da una piantina in cui sono indicate le singole aree. La piantina permette alla persona oggetto della decisione di sapere a quali aree non può accedere in occasione di manifestazioni sportive.

La durata dell'interdizione di accedere a un'area dipende dalla gravità degli atti violenti e dalle circostanze concrete. Coloro ad esempio che in quanto capi di un gruppo provocano dei disordini saranno tenuti lontano dagli stadi più a lungo rispetto a coloro che vi partecipano solo occasionalmente. Di conseguenza nel *capoverso 2* la durata dell'interdizione è disciplinata in modo flessibile e il suo limite massimo è comunque di un anno, il che di solito include un'intera stagione sportiva.

Secondo le indicazioni degli esperti del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta, tra i Cantoni vi sono grandi differenze nel modo di procedere contro le persone che in occasione delle trasferte della loro squadra provocano disordini violenti. Per questo motivo il *capoverso 3* permette ai Cantoni in cui si sono verificati episodi di violenza di interdire l'accesso a determinate aree anche a persone violente domiciliate in altri Cantoni. Per evitare conflitti di competenza, la legge statuisce la priorità dell'autorità nel cui Cantone si sono verificati gli atti violenti. L'informazione del Cantone di domicilio sulle misure adottate da un altro Cantone è garantita automaticamente dalla registrazione nella banca dati.

I particolari delle modalità e delle procedure relative alle aree interdette saranno disciplinati nell'ordinanza.

#### *Articolo 24c* Divieto limitato di lasciare la Svizzera

Il dovere di rispettarsi fra Stati, sancito dal diritto internazionale pubblico, obbliga i singoli Stati a impedire emissioni oltre i confini nazionali. Sono emissioni anche le conseguenze negative per i Paesi limitrofi dovute ad azioni commesse da cittadini domiciliati in Svizzera. Nella prassi sono noti casi di tifosi violenti che pur non commettendo mai atti violenti nel proprio Paese, vi partecipano regolarmente all'estero. Da ciò consegue che in virtù del diritto internazionale pubblico la Svizzera ha l'obbligo di adottare le misure atte a impedire che i tifosi violenti si rechino all'estero per assistere a manifestazioni sportive, mettendovi a repentaglio la pubblica sicurezza.

Tale obbligo vale d'altronde anche per gli altri Stati nei confronti della Svizzera. In Paesi quali la Germania o l'Inghilterra, in cui i gruppi di tifosi violenti sono numerosi, i divieti limitati o addirittura assoluti di lasciare il Paese si applicano con successo da molto tempo. Concretamente, prima di una manifestazione sportiva di livello internazionale, le autorità svizzere possono richiedere gli elenchi dei tifosi violenti stranieri noti. Contro di essi l'Ufficio federale può emanare un divieto di entrare in Svizzera, in virtù dell'articolo 13 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20). I tifosi violenti fermati in Svizzera senza autorizzazione di soggiorno possono essere obbligati a lasciare la Svizzera senza procedura speciale e quindi essere espulsi rapidamente dal Paese (art. 12 LDDS in combinato disposto con l'art. 17 cpv. 1 dell'ordinanza d'esecuzione del 1° marzo 1949 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri; ODDS, RS 142.201).

La misura è applicabile anche ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea con diritto di soggiorno in Svizzera. Secondo l'articolo 5 dell'allegato I all'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, (Accordo sulla libera circolazione; RS 0.142.112.681), la libera circolazione delle persone può essere limitata per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità. In virtù della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>4</sup> per i motivi summenzionati si possono adottare misure preventive contro i tifosi o i manifestanti violenti anche nel caso in cui, pur non essendosi ancora resi punibili, rappresentino tuttavia un pericolo serio e attuale per l'ordine e la sicurezza pubblica (cfr. anche le spiegazioni al capitolo 5.3).

Il *capoverso 1* disciplina le condizioni e l'effetto di un divieto limitato di lasciare la Svizzera. Il divieto è deciso in vista di manifestazioni sportive che si svolgono all'estero. Le condizioni sono che la persona interessata sottostia già all'interdizione di accedere a un'area (*lett. a*) e che vi sia il sospetto fondato che, se le si permettesse di recarsi nel Paese in questione, essa parteciperebbe ad atti violenti in occasione della manifestazione sportiva (*lett. b*). Di regola il sospetto è da ritenersi fondato se le previsioni inducono a ritenere che la persona non si comporterà in maniera pacifica. È sufficiente che essa abbia partecipato ad atti violenti in Svizzera e appartenga a un gruppo di tifosi che ha ripetutamente commesso atti violenti e che, secondo le indicazioni degli esperti della polizia, intende recarsi a una manifestazione sportiva all'estero.

In virtù del *capoverso 2* si può eccezionalmente impedire di lasciare la Svizzera anche a persone che per commettere atti violenti scelgono appositamente le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, anche se contro di esse non è stata pronunciata l'interdizione di accedere a un'area. Le informazioni sul loro comportamento violento, basate su indicazioni attuali e concrete, possono essere fornite dai servizi stranieri o dagli esperti in materia della polizia. Un ulteriore presupposto è che la persona interessata manifesti l'intenzione di recarsi a una determinata manifestazione sportiva all'estero.

In virtù del principio di proporzionalità, il *capoverso 3* limita la durata massima del divieto di lasciare la Svizzera. La restrizione della libertà di movimento deve durare solo il tempo strettamente necessario per evitare che la persona interessata partecipi

<sup>4</sup> CGCE. Decisioni del 4/12/1974, causa 41/74, van Duyn e del 27/10/1977, causa 30/77, Bouchereau.

ad atti violenti in occasione di una determinata manifestazione sportiva. Per stabilire la durata del divieto occorre tenere conto non solo della durata effettiva della competizione ma anche di eventuali eventi ad essa collegati (cerimonie di premiazione, ricevimenti pubblici, tornei).

Se, ad esempio in base ai documenti di viaggio, si evince che una persona nei cui confronti è stato pronunciato un divieto limitato di lasciare la Svizzera, intende recarsi nel Paese in cui si svolge la manifestazione sportiva passando per uno Stato terzo, le si può impedire al confine l'espatrio verso quest'ultimo (*cpv. 4*). La misura quindi contempla non solo il passaggio di frontiera per recarsi direttamente nel Paese di destinazione, bensì qualsiasi partenza dalla Svizzera finalizzata a raggiungerlo.

Il divieto limitato di lasciare la Svizzera non è registrato nel documento di viaggio, poiché ciò sarebbe troppo complicato e vi sarebbero molte possibilità di eludere la misura. Si rinuncia anche a ritirare i documenti di viaggio per la durata del divieto limitato di lasciare la Svizzera, poiché così si impedirebbe alla persona di lasciare la Svizzera anche per recarsi in altri Paesi. Una siffatta restrizione non sarebbe proporzionale rispetto allo scopo della misura.

Per questi motivi la misura è pronunciata in forma di decisione scritta dall'Ufficio federale (*cpv. 5*). Il divieto limitato di lasciare il Paese è comunicato alle autorità doganali e alle autorità del Paese in cui si svolge la manifestazione sportiva. La base legale per la trasmissione dei dati si trova nell'articolo 17 capoverso 3 LMSI (cfr. art. 24a *cpv. 9*).

Uno dei presupposti per l'esecuzione del divieto limitato di lasciare la Svizzera è la registrazione nel sistema di ricerca RIPOL (*cpv. 6*). Poiché il Corpo delle guardie di confine interroga regolarmente questo sistema, la probabilità che i tifosi violenti segnalati vengano identificati quando passano il confine è più alta che se le autorità doganali disponessero unicamente di un diritto di accedere alla banca dati sulla tifoseria violenta (art. 24a *cpv. 7*).

All'atto di notifica del divieto limitato di lasciare la Svizzera, la decisione deve menzionare che i dati sono trasmessi alle guardie di confine e alle autorità estere. Questo per motivi inerenti alla protezione dei dati e perché la misura ha un effetto preventivo solo se la persona interessata sa che rischia di essere identificata quando varca il confine o nel Paese di destinazione.

Le esperienze fatte all'estero mostrano che la misura ha l'effetto preventivo desiderato per due motivi. In virtù della pena comminata, la persona che sottostà a un divieto limitato di lasciare la Svizzera di regola rinuncia a oltrepassare il confine. Se invece decide ugualmente di recarsi all'estero, si può presumere che si comporterà in modo da passare inosservata per evitare il confronto con le autorità locali e di conseguenza rinuncerà molto probabilmente a partecipare a disordini. In tal caso lo scopo della misura è raggiunto.

#### *Articolo 24d* Obbligo di presentarsi alla polizia

A differenza delle aree interdette (art. 24b) e del divieto limitato di lasciare la Svizzera (art. 24c), con cui si emana un divieto, l'obbligo di presentarsi alla polizia impone un determinato comportamento. La persona nei cui confronti è adottato il provvedimento è obbligata a presentarsi in determinati orari presso un determinato posto di polizia, con la comminatoria di pena in caso d'inadempienza. In questo

modo le si preclude la possibilità di partecipare a disordini in occasione di una manifestazione sportiva.

Dato che la persona è obbligata a compiere un'azione ben definita nel tempo e nello spazio, il rispetto o la violazione dell'obbligo di presentarsi è facilmente controllabile o dimostrabile. In Europa (Germania, Inghilterra, Belgio, Polonia, Italia) la misura è perciò applicata con successo.

L'obbligo di presentarsi alla polizia è imposto a persone nei cui confronti misure meno severe non si sono rivelate efficaci (*cpv. 1 lett. a*). Il giorno in cui si svolge la manifestazione sportiva, tali persone sono obbligate a presentarsi in determinati orari presso un determinato posto di polizia. Gli orari in cui devono presentarsi vanno scelti in modo da impedire alle persone di partecipare ai disordini anche prima e dopo la manifestazione sportiva. In base alle esperienze fatte in Germania, appare ragionevole fissare due orari in cui le persone devono presentarsi, uno poco prima e uno poco dopo la manifestazione sportiva.

Le condizioni previste dalle *lettere a-c* tengono conto del principio di proporzionalità, che va sempre osservato nel caso di restrizioni dei diritti fondamentali. Di conseguenza l'obbligo di presentarsi alla polizia è pronunciato soltanto se l'interdizione di accedere a un'area o il divieto limitato di lasciare la Svizzera non impediscono a una persona di far ricorso alla violenza. Solo se la misura meno severa si dimostra inutile sin da principio, ad esempio perché una persona dichiara che non ha intenzione di rispettarla, l'obbligo di presentarsi alla polizia può essere deciso anche come prima misura o in aggiunta alle misure di cui agli articoli 24b e 24c (*lett. b*).

È inoltre possibile derogare alla condizione prevista alla lettera *a*, se rispetto alle misure ivi menzionate l'obbligo di presentarsi alla polizia rappresenta un'ingerenza minore nella libertà di movimento della persona in questione (*lett. c*). Questo è ad esempio il caso quando il luogo di lavoro della persona interessata si trova all'estero e di conseguenza il divieto limitato di lasciare la Svizzera le impedirebbe di recarvisi.

La libertà di movimento della persona interessata non dovrebbe essere limitata più di quanto necessario per raggiungere lo scopo della misura. La persona interessata può ad esempio presentarsi alla polizia anche nel luogo dove lavora o dove passa il fine settimana, a condizione che ciò non precluda lo scopo della misura (*cpv. 2*).

Dato che dispone della migliore visione d'insieme su scala intercantonale, il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta ha il diritto di richiedere il decreto dell'obbligo di presentarsi alla polizia (*cpv. 3*).

Se una persona interessata sostiene che l'inosservanza dell'obbligo di presentarsi alla polizia non è imputabile a propria colpa, lo deve dimostrare. Nella decisione si dovrà perciò sempre indicare che se la persona interessata non è in grado di comparire, deve comunicarlo al posto di polizia immediatamente, se lo si può ragionevolmente pretendere. Disciplineremo i particolari in maniera tale che l'efficacia della misura non sia messa in questione dalla possibilità di eluderla.

#### *Articolo 24e* Fermo preventivo di polizia

I motivi per privare una persona della libertà sono elencati in modo esaustivo nella Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101). Secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera b CEDU, è lecito privare una persona della libertà nei modi previsti dalla legge, per

garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge. Quale presupposto occorre che vi siano indizi concreti di un possibile reato (*cpv. 1 lett. a* del disegno di legge) e che la misura sia strettamente limitata nel tempo (*cpv. 2* del disegno di legge). Pertanto la disposizione proposta soddisfa i presupposti e non è contraria alla CEDU.

Il fermo preventivo di polizia costituisce una grave ingerenza nel diritto alla libertà personale (art. 10 *cpv. 2* e art. 31 Cost.). Per questo motivo rappresenta l'«ultima ratio» per impedire la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Di conseguenza, secondo il *capoverso 1*, la misura è consentita soltanto se misure meno severe non hanno avuto gli effetti desiderati (*lett. b*) e se vi sono indizi concreti che la persona interessata intende partecipare ad atti violenti in occasione di manifestazioni sportive (*lett. a*). Inoltre la privazione della libertà può effettuarsi solo se si prevede che gli atti violenti saranno gravi. Tale presupposto non è soddisfatto da qualsiasi tipo di danneggiamento di oggetti. D'altra parte la privazione della libertà è possibile anche se non si prevedono lesioni gravi. Di regola le persone interessate e la loro propensione alla violenza sono note alla polizia. Infine il fermo preventivo di polizia è applicato soltanto in caso di manifestazioni sportive che attirano un numero elevato di spettatori e quindi agli eventi di livello nazionale e internazionale. In questi casi esiste un maggiore rischio per la sicurezza rispetto a eventi regionali e maggiore è quindi la necessità di prevenire la violenza. Per eventi di livello nazionale s'intendono, ad esempio nel calcio, tutte le partite delle leghe nazionali, quali la Super League, la Challenge League, la Prima Lega e le partite della Coppa svizzera.

La durata del fermo di polizia va fissata in modo da impedire alle persone violentemente renitenti di partecipare a disordini in occasione di manifestazioni sportive ben determinate. Una privazione troppo lunga della libertà non sarebbe in ogni caso proporzionale allo scopo (*cpv. 2*).

Il fermo preventivo di polizia deve essere eseguito tenendo conto della situazione della persona interessata e nel modo più efficiente possibile (*cpv. 3*). Se non esiste un posto di polizia nel luogo di domicilio, la persona interessata è convocata nel posto di polizia più vicino.

Se la persona interessata non si presenta al posto di polizia, può esservi condotta dalla polizia (*cpv. 4*). Con questa comminatoria s'intende aumentare l'effetto preventivo del provvedimento e facilitarne l'esecuzione.

In ogni caso la persona interessata può richiedere che la legalità della privazione della libertà sia esaminata da un giudice (*cpv. 5*). La disposizione è perciò meno restrittiva rispetto a disposizioni analoghe dei Cantoni sul fermo di polizia, che non prevedono l'esame della decisione da parte di un giudice (p. es. §16 della legge del Cantone di Lucerna sulla polizia cantonale; SRL n. 350).

#### *Articolo 24f* Età minima

Secondo le valutazioni del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta, di norma i tifosi violenti hanno più di 15 anni. Tuttavia le esperienze effettuate dalla polizia dimostrano che fra le persone che commettono atti di vandalismo e causano danni materiali durante disordini violenti in occasione di manifestazioni sportive, ve ne sono anche alcune di età inferiore ai 15 anni. Pertanto abbiamo abbassato da 15 a 12 anni l'età minima proposta nell'avamprogetto posto in consultazione. Unicamente per il fermo preventivo di polizia è stata fissata l'età minima di 15 anni, poiché si tratta della misura più severa. Non ci si è basati sulla maggiore età penale di 18 anni,

poiché in tal caso non si sarebbe tenuto conto dei tifosi violenti più giovani, che dispongono in parte di un notevole potenziale di violenza.

#### *Articolo 24g* Effetto sospensivo

Affinché il ricorso da parte della persona interessata non renda inefficace le misure decretate, esse sono di principio esecutive anche dopo il ricorso ai rimedi giuridici. Onde evitare che la misura adottata per proteggere gli spettatori pacifici possa essere elusa, l'effetto sospensivo ha effetto soltanto se vi è la garanzia che ciò non pregiudichi lo scopo della misura.

#### *Articolo 24h* Competenze e procedura

*Il capoverso 2* contiene un rinvio alla comminatoria di pena prevista dall'articolo 292 CP. La pena dev'essere comminata direttamente nella decisione, in occasione del decreto della misura. Le conseguenze giuridiche in caso d'infrazione sono l'arresto o la multa per tutte le misure di cui agli articoli 24b–24e. Poiché con la modifica del Codice penale<sup>5</sup> s'intendono eliminare le pene detentive di breve durata, la sanzione sarà la multa. Con l'entrata in vigore della modifica del Codice penale (nCP, non prima del 1° gennaio 2007), la multa massima passerà dai 5000 franchi attuali (art. 106 cpv. 1 CP) a 10 000 franchi (art. 106 cpv. 1 nCP). Secondo le nuove norme, in caso di mancato pagamento della multa, il giudice ordinerà nella sentenza una pena detentiva sostitutiva da un minimo di un giorno a un massimo di tre mesi (art. 106 cpv. 2 nCP). La multa e la pena detentiva sostitutiva sono commisurate alla situazione dell'autore, in modo che questi scontino una pena adeguata alla sua colpevolezza (art. 106 cpv. 3 nCP).

Le comunicazioni da parte dei Cantoni (*cpv. 3*) costituiscono il presupposto concreto per la registrazione delle misure pronunciate nella banca dati di cui all'articolo 24a. I Cantoni, cui compete l'esecuzione delle misure, hanno accesso a tali informazioni (cfr. art. 24a cpv. 7) e perciò sanno sempre quali misure sono in vigore contro quali persone. Anche le violazioni delle misure devono essere immediatamente comunicate all'Ufficio federale. Esse sono registrate nel sistema d'informazione e servono da base per valutare la minaccia futura costituita da una determinata persona.

L'Ufficio federale redige un elenco delle aree interdette (*lett. c*) designate dai Cantoni e lo aggiorna.

### **3 Ripercussioni**

Già attualmente esistono varie istituzioni a livello cantonale e federale che sono attive nella prevenzione e nella lotta contro la tifoseria violenta e la propaganda violenta.

Le misure preventive previste dal disegno di legge saranno eseguite soprattutto dai Cantoni. La Confederazione è competente per il decreto del divieto limitato di lasciare la Svizzera.

<sup>5</sup> Modifica del 13 dicembre 2002 del Codice penale svizzero, FF **2002** 7351.

### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Gestendo la banca dati sulla tifoseria violenta, con un piccolo onere supplementare, la Confederazione sosterrà, assumendone una parte del lavoro, il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta finanziato dai Cantoni. La creazione della banca dati sulla tifoseria sarà perciò utile soprattutto ai Cantoni. Essa servirà tuttavia anche alla Confederazione che potrà così adempiere i propri impegni nella cooperazione internazionale per la lotta contro la tifoseria violenta. Ciò è di massima importanza soprattutto in vista di manifestazioni sportive internazionali quali i campionati europei di calcio EURO 2008.

Secondo le stime attuali, la realizzazione della banca dati sulla tifoseria violenta richiederà un investimento unico iniziale di circa 2,4 milioni di franchi. Le spese annuali attualmente si stimano attorno ai 360 000 franchi (escluso l'ammortamento e gli interessi). Questi costi sono stati calcolati in base a progetti analoghi già realizzati o in fase di realizzazione. Le misure di diritto amministrativo nel quadro della LMSI richiederanno poco personale supplementare a livello federale, essendo sufficienti in totale quattro agenti di polizia e giuristi. Il DFGP ha già preso i provvedimenti necessari.

Per la Confederazione la pronuncia e l'esecuzione dei divieti limitati di lasciare la Svizzera (art. 24c) e la registrazione delle misure pronunciate nella banca dati di cui all'articolo 24a, comportano esigui costi supplementari.

Le misure di diritto amministrativo contro la propaganda violenta nel quadro della LMSI richiederanno poco personale supplementare a livello federale. Già attualmente le autorità doganali effettuano il controllo delle merci e perciò le ripercussioni saranno minime. Eventuali costi supplementari in seno al DFGP possono essere compensati all'interno del Dipartimento stesso.

### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

La soluzione a livello federale sgraverà nel complesso i Cantoni soprattutto a medio e lungo termine, grazie alle misure preventive previste, anche se tale effetto non è quantificabile. A lungo termine avrà ripercussioni positive a livello materiale e soprattutto a livello politico anche l'effetto preventivo generale delle misure contro la violenza. Per questi motivi le autorità cantonali di perseguimento penale dovranno assumere oneri finanziari suppletivi solo a breve e medio termine.

L'Ufficio federale di polizia stima a circa 400 il numero di persone che in occasione di partite di calcio o di disco su ghiaccio provoca sistematicamente dei disordini. Tale è infatti il numero di persone a cui è attualmente vietato accedere agli stadi. Si valuta inoltre che circa 600 persone partecipino occasionalmente ai disordini. Di conseguenza il numero di misure che i singoli Cantoni dovranno presumibilmente adottare è relativamente basso.

Gli oneri che l'esecuzione delle nuove misure comporta per i Cantoni devono essere valutati in relazione a quelli causati attualmente dalle persone violente in occasione di manifestazioni sportive (interventi della polizia, danni a persone e oggetti e relative conseguenze ecc.).

### 3.3

### Ripercussioni per l'economia

Le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive e quelle contro la propaganda violenta non hanno ripercussioni rilevanti sull'economia. Nelle città in cui si svolgono manifestazioni sportive nazionali (Basilea, Zurigo, Berna, Lucerna, Ginevra) i commercianti locali potranno probabilmente registrare meno danni causati dalla tifoseria violenta e di conseguenza risparmiare sui costi.

## 4

### Programma di legislatura e piano finanziario

Il progetto è annunciato nel programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 1006, cap. 6.3.2). Nel piano finanziario il progetto non è stato considerato. Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione sono relativamente esigue.

## 5

### Aspetti giuridici

### 5.1

#### Base costituzionale

Mediante il progetto di legge proposto con il presente messaggio si procede alla modifica di una legge vigente, la LMSI. La LMSI si basa sulla competenza della Confederazione per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna. La Confederazione ha il compito di adottare, sia all'interno sia verso l'esterno, le misure necessarie alla propria protezione nonché a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. Tale competenza si fonda sull'esistenza stessa di una collettività nazionale.

È possibile che alcune delle modifiche qui proposte oltrepassino gli ambiti di competenza della Confederazione per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna previsti dalla Costituzione. Bisogna perciò esaminare per ogni singola misura se vi sia una base costituzionale.

L'articolo 13a disciplina la messa al sicuro, il sequestro e la confisca di materiale di propaganda che istiga alla violenza. Tale misura di diritto amministrativo permette di sequestrare materiale di propaganda anche senza una sentenza penale. Essa si riallaccia allo scopo e al compito della LMSI vigente. Si tratta di una misura preventiva per garantire i fondamenti democratici e costituzionali della Svizzera nonché per proteggere la libertà della sua popolazione. Come per le disposizioni già vigenti della LMSI, la base costituzionale per la misura risulta dalla competenza della Confederazione per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna.

Nella banca dati elettronica prevista dall'articolo 24a si registrano informazioni su persone che in passato si sono comportate in modo violento in occasione di manifestazioni sportive e che per questo motivo costituiscono un pericolo per la sicurezza. La banca dati serve alle autorità esecutive nell'applicazione delle misure volte a impedire gli atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Una raccolta centrale dei dati, eseguita secondo criteri uniformi, è perciò di grande importanza e rende necessario un notevole lavoro di coordinamento. La necessaria competenza della Confederazione può essere dedotta dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. Tale disposizione impone ai Cantoni di coordinare i loro sforzi in caso di necessità e affida alla Confederazione i compiti di coordinamento se sono toccati sia interessi federali sia interessi cantonali. Se nell'ambito della sicurezza interna sono toccati

interessi federali specifici o interessi nazionali che devono essere tutelati in modo coordinato, sussiste una competenza della Confederazione basata sull'articolo 57 capoverso 2 Cost. Per la creazione della banca dati secondo l'articolo 24a si può quindi fare riferimento all'articolo 57 capoverso 2 Cost.

L'articolo 24c prevede la possibilità di impedire a una persona di recarsi in un determinato Paese durante un certo periodo. Con ciò s'intende impedire che persone, che per motivi di sicurezza sono tenute lontane dagli stadi in Svizzera, possano comportarsi in modo violento in occasione di manifestazioni sportive all'estero. La misura poggia sul dovere di rispettarci previsto dal diritto internazionale, che obbliga i singoli Stati a impedire conseguenze negative oltre frontiera. L'articolo 54 Cost. affida alla Confederazione la competenza per gli affari esteri. La misura di sicurezza con riferimento alla politica estera trova quindi la sua base costituzionale nell'articolo 54 capoverso 1 Cost.

Gli articoli 24b, 24d e 24e prevedono l'interdizione di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia, quali misure preventive, in un sistema graduale a cascata. In merito all'esistenza di una base costituzionale per queste tre misure vi sono pareri controversi.

È fuor di dubbio che la tifoseria violenta, che a volte assume anche connotazioni politiche, costituisce un fenomeno che merita la massima attenzione e in grado di perturbare gravemente l'ordine pubblico. È tuttavia incerto se i facinorosi, gli atti violenti e i disordini, anche in occasione di manifestazioni sportive, possano realmente minacciare lo Stato nella sua esistenza oppure mettere seriamente in pericolo i suoi organi e le sue istituzioni. In base alla dottrina dominante la competenza nel settore della sicurezza non permette alla Confederazione di emanare disposizioni concernenti misure preventive rivolte contro i tifosi violenti. È inoltre incerto se per le misure la Confederazione si possa basare sulla competenza di coordinamento prevista dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. Tale competenza sussiste solo se sono toccati interessi federali specifici o interessi nazionali che devono essere tutelati in modo coordinato. La reputazione della Svizzera potrebbe tuttavia essere danneggiata dagli eccessi di violenza in occasione di eventi messi in risalto dai mass media e tale pericolo potrebbe temporaneamente aumentare durante i Campionati europei di calcio EURO 2008. È quindi fuor di dubbio che vi sia una necessità d'intervento e di coordinamento in quest'ambito. Tale necessità potrebbe però essere soddisfatta anche dalla cooperazione intercantonale, pur ammettendo che la tifoseria violenta non si ferma ai confini cantonali ed è quindi necessario un coordinamento intercantonale. In caso di un numero maggiore di manifestazioni sportive di livello internazionale a cui partecipano molte persone provenienti dall'estero, non si può tuttavia garantire del tutto che, pur sostenendosi vicendevolmente, i Cantoni siano sempre in grado di provvedere alla sicurezza necessaria e di impedire o perlomeno arginare disordini causati da tifosi violenti. Nella misura in cui a tali manifestazioni partecipano delle persone per le quali la Svizzera deve garantire la sicurezza in virtù degli obblighi di diritto pubblico internazionale, la competenza della Confederazione è data.

Nella procedura di consultazione quasi tutti i Cantoni hanno auspicato che le tre misure in questione siano disciplinate a livello federale. Vi è una necessità urgente di agire, poiché per l'EURO 2008 dovrebbero essere a disposizione le basi legali per le misure preventive. Alla luce di queste circostanze e vista l'urgenza, riteniamo ragionevole la presente soluzione a livello federale. Viste le controversie sull'esi-



## **5.2.2 Restrizione dei diritti fondamentali mediante le misure preventive di cui agli articoli 24b-24e**

### *Restrizione della libertà di movimento*

Con l'interdizione di accedere a un'area e l'obbligo di presentarsi alla polizia si restringe la libertà di movimento della persona interessata. La portata della restrizione dipende dalle circostanze precise di ogni singolo caso e può quindi essere valutata in modo definitivo solo nel caso dell'applicazione concreta. È certo che il fermo preventivo di polizia (art. 24e), in quanto privazione della libertà, costituisce una forte ingerenza nella libertà di movimento (art. 10 cpv. 2 Cost.). Nel valutare l'ammissibilità della privazione della libertà bisogna inoltre sempre tenere conto dell'articolo 5 CEDU (cfr. le spiegazioni al capitolo 4 e all'art. 24e).

### *Restrizione della libertà di domicilio*

In virtù dell'articolo 24 capoverso 2 Cost., i cittadini svizzeri hanno il diritto di lasciare la Svizzera e di rientrarvi. Le restrizioni di cui all'articolo 24c mirano a proteggere beni giuridici all'estero e a salvaguardare la reputazione internazionale della Svizzera e corrispondono a un obbligo di diritto internazionale pubblico (cfr. le spiegazioni al capitolo 3 e all'art. 24c). Di regola il divieto di lasciare la Svizzera costituisce un'ingerenza lieve nella libertà di domicilio, essendo strettamente limitata nel tempo e in relazione al luogo di destinazione.

### *Nessuna restrizione della libertà di riunione*

Ci si reca a una manifestazione sportiva per assistere ad un evento sportivo insieme ad altre persone, a scopo d'intrattenimento e non per formarsi un'opinione. Di conseguenza l'adunanza di persone alle manifestazioni sportive non rientra nell'ambito protetto in virtù della libertà di riunione.

## **5.3 Obblighi internazionali**

In quanto parte contraente di diversi accordi e convenzioni sui diritti dell'uomo, la Svizzera ha l'obbligo di presentare regolarmente agli organi di controllo internazionali dei rapporti sul rispetto dei suoi impegni di diritto internazionale pubblico. Anche da questo punto di vista l'adozione delle misure qui proposte contribuisce in maniera decisiva alla lotta contro la violenza in tutte le sue forme, promuovendo la buona reputazione internazionale della Svizzera.

### *Misure contro la propaganda violenta*

In virtù delle relazioni con l'estero e in particolare della cooperazione internazionale nella lotta contro il terrorismo e l'estremismo, per la Svizzera è di grande interesse adottare misure contro evidenti attività propagandistiche di organizzazioni parastatali e delle loro sotto-organizzazioni.

### *Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive*

L'obiettivo generale e le singole disposizioni del presente disegno di legge sono compatibili con la CEDU e il Patto internazionale del 16 novembre 1996 relativo ai diritti civili e politici (Patto II; RS 0.103.2). Le ingerenze nel diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU e art. 17 Patto II) si possono ritenere propor-

zionate allo scopo. Lo stesso vale per le previste restrizioni della libertà di movimento (art. 12 Patto II). Il fermo preventivo di polizia infine è concepito in modo da potersi fondare su uno dei motivi d'arresto elencati in modo esaustivo all'articolo 5 capoverso 1 CEDU.

In vista della pronuncia di una delle misure proposte (aree interdette, obbligo di presentarsi alla polizia, divieto limitato di lasciare la Svizzera), vanno infine osservate le disposizioni dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681). Le misure infatti possono limitare il diritto alla libera circolazione delle persone contemplato dall'accordo, in particolare dei cittadini dell'Unione europea con diritto di soggiorno in Svizzera. Tuttavia l'Accordo è violato solo nel caso in cui le misure pronunciate non sono giustificate da interessi generali superiori e non sono proporzionali allo scopo. Nel caso specifico, in virtù dell'articolo 5 dell'allegato I dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il diritto alla libera circolazione può essere limitato se ciò è giustificato da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>6</sup>, ciò è il caso quando le misure proposte sono rivolte in modo non discriminante contro tifosi e manifestanti violenti, si basano esclusivamente sul comportamento individuale concreto della persona interessata e in ogni singolo caso si può verificare se al momento vi sia una minaccia sufficiente dell'ordine e della sicurezza pubblica e se la misura si limiti allo stretto necessario.

<sup>6</sup> CGCE, causa 30/77, Sig. 1977, 1999 – «*Boucherau*»; CGCE, causa 115/81 e 116/81, Sig. 1981, 1665 – «*Rutili*»; CGCE, causa C-101/01, Sgl. 2002, I-10981 – «*Olazabal*»; CGCE, causa C-482/01 e C-493/01, Sig. 2004, I-5257, – «*Orfanopoulos*»

