



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG

Divisione principale del diritto pubblico

Disposto costituzionale sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto

Dicembre 2006

Compendio

A livello internazionale la predisposizione e il ricorso alla violenza in occasione di manifestazioni sportive sono in costante aumento. Per contrastare tale evoluzione, e in particolare per mettere a disposizione delle 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 integrato la legge federale del 21 marzo 1997¹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna con le prescrizioni sulla lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In base a tali disposizioni i tifosi violenti saranno registrati in un sistema d'informazione su scala nazionale e, mediante un sistema a cascata di misure preventive, si potrà 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 misure sulle cinque 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 per garantire che i necessari lavori di adeguamento a livello giuridico fossero avviati con la massima sollecitudine.

In una mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-CS)² il Parlamento ha quindi incaricato il Consiglio federale di adoperarsi affinché le misure previste possano essere applicate anche dopo la scadenza stabilita in base a una base giuridica sufficiente, ovvero una modifica della Costituzione federale o un concordato. La mozione Joder³ persegue un obiettivo simile. È inoltre stata presentata l'iniziativa parlamentare Berset⁴, la quale chiede l'attuazione di una legislazione federale duratura che preveda un giusto equilibrio tra misure preventive e repressive. Incaricata dalla mozione della CAG-CS di garantire la creazione di una base legale sufficiente in tempi adeguati, la Confederazione - d'intesa con i Cantoni - ha già avviato i lavori in tal senso. Nel corso della primavera 2007 i Cantoni prevedono di decidere a titolo definitivo quale opzione scegliere fra «base costituzionale» e «soluzione a livello di concordato».

Il presente avamprogetto conferisce alla Confederazione una competenza globale per il disciplinamento delle misure contro la tifoseria violenta; l'integrazione del disposto costituzionale sullo sport (art. 68 Cost.) fonda la competenza della Confederazione per l'emanazione di misure preventive e repressive al fine di bandire la violenza dagli stadi e da altri luoghi.

¹ LMSI, RS 120; la revisione parziale entrerà in vigore il 1° gennaio 2007.

² Mozione CAG-CS del 24.1.2006; Misure contro gli atti violenti commessi 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)

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

1 Introduzione

1.1 Obiettivo

Con il presente avamprogetto di disposto costituzionale per la lotta alla tifoseria violenta, il Consiglio federale intende creare una base costituzionale chiara e duratura per le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive previste dalla legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). La Confederazione deve ottenere una competenza esplicita per l'emanazione di prescrizioni atte a impedire e reprimere gli atti violenti in occasione di manifestazioni sportive.

1.2 Situazione iniziale

Negli ultimi anni il fenomeno della tifoseria violenta – comportamento aggressivo, incline alla violenza o violento manifestato da gruppi o singole persone in occasione di manifestazioni sportive – diffusosi in Inghilterra, ha contagiato anche il continente europeo. Gran parte dell'opinione pubblica è oggi cosciente della natura e degli effetti della tifoseria violenta: si pensi soprattutto ai tragici eventi avvenuti nel 1985 durante la finale di Coppa dei Campioni allo stadio Heysel di Bruxelles, in cui sono morte 39 persone, o al gendarme francese coinvolto in uno scontro tra forze dell'ordine e hooligan e rimasto gravemente invalido a seguito delle ferite riportate. Nel frattempo anche in Svizzera la tifoseria violenta è diventata una minaccia quasi costante che incombe, soprattutto in occasione di partite di calcio o di hockey su ghiaccio di livello nazionale, su tutte le persone che nutrono un interesse per lo sport.

A poco a poco anche la Svizzera si è unita agli sforzi profusi da svariati Paesi europei per tenere sotto controllo gli atti violenti e i disordini in occasione di manifestazioni sportive: nel 1990 il Parlamento ha, ad esempio, ratificato la «Convenzione europea del 19 agosto 1985 sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio»⁵. Otto anni più tardi, su iniziativa della Conferenza dei comandanti cantonali di polizia, è stato istituito il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta, il cui obiettivo è il coordinamento della lotta contro la tifoseria violenta in stretta collaborazione con i corpi di polizia cantonali, le autorità di sicurezza della Confederazione, i gestori degli stadi e le organizzazioni sportive. È emerso tuttavia che i mezzi a disposizione della polizia a livello cantonale, nonché le sanzioni penali non bastano o bastano soltanto in misura limitata a tenere sotto controllo il problema della tifoseria violenta.

Per questo motivo a livello federale sono stati avviati svariati lavori preliminari e formulate proposte di soluzione. Nella primavera del 2003 i lavori sono infine sfociati in una consultazione, la quale verteva in particolare anche su una base legale per la creazione di un sistema d'informazione sulla tifoseria violenta. Non da ultimo in vista dei campionati europei di calcio 2008 (e dei campionati mondiali di disco su ghiaccio 09), i Cantoni hanno chiesto l'elaborazione di una normativa federale: a livello federale occorrerebbe creare strumenti adatti per colmare le lacune nell'ambito della lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Nel dicembre 2004 il Consiglio federale ha pertanto deciso di affiancare alla nuova banca dati ulteriori misure preventive contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Nel mese di agosto 2005 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio per una pertinente revisione parziale della LMSI⁶. Per il settore della lotta alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, il Consiglio federale ha proposto un pacchetto

⁵ RS 0.415.3 (Convenzione del Consiglio d'Europa)

⁶ Messaggio del 17.8.2005 relativo alla modifica della LMSI FF 2005 5009

esaustivo comprendente cinque misure che saranno applicate mediante un sistema a cascata. Si tratta, in particolare, della creazione di un sistema d'informazione sulla tifoseria violenta, dell'introduzione di un divieto limitato di lasciare la Svizzera, dell'interdizione di accedere a un'area, dell'introduzione di un obbligo di presentarsi alla polizia e del fermo preventivo di polizia.

Le Camere federali non hanno sostanzialmente contestato la costituzionalità delle prime due misure summenzionate. Hanno per contro espresso opinioni divergenti in merito alla costituzionalità delle altre tre misure, ovvero la creazione di aree interdette, l'introduzione dell'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia. Nell'ambito dei dibattiti si è infine tuttavia affermata la proposta del Consiglio degli Stati, secondo cui la validità delle tre misure contestate andrebbe limitata fino alla fine del 2009. Nello stesso tempo la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-CS) ha depositato una mozione⁷ che incarica il Consiglio federale di adoperarsi affinché le misure di durata limitata possano essere applicate anche dopo la scadenza stabilita. Mentre la mozione della CAG-CS non specifica se tale obiettivo sarà raggiunto mediante un concordato o una modifica costituzionale, la mozione Joder⁸ chiede l'immediata creazione di una nuova base costituzionale. Va infine pure menzionata l'iniziativa parlamentare Berset⁹, che chiede l'attuazione di una legislazione federale duratura che trovi il giusto equilibrio tra misure preventive e repressive.

Il 24 marzo 2006 il Parlamento ha approvato la revisione della LMSI. I membri di diverse società di calcio e di disco su ghiaccio hanno quindi lanciato un referendum contro la revisione parziale della legge; tale proposito non è tuttavia giunto a buon fine, visto l'esiguo numero di firme raccolte.

Attualmente per quanto riguarda l'ulteriore modo di procedere si delineano due opzioni: la creazione di una base costituzionale da parte della Confederazione o l'elaborazione di un concordato da parte dei Cantoni. Visto che la mozione della CAG-CS summenzionata incarica il Consiglio federale di garantire la creazione di una base giuridica sufficiente in tempi adeguati, quest'ultimo – d'intesa con i Cantoni – ha avviato i lavori per una nuova base costituzionale nel corso dell'estate del 2006. I Cantoni prevedono di decidere a titolo definitivo se scegliere l'opzione «base costituzionale» o «soluzione a livello di concordato» nel corso della primavera 2007. Anche se i Cantoni dovessero optare per la soluzione a livello di concordato, i lavori inerenti alla soluzione federale non verranno interrotti finché non sarà garantito che la realizzazione di una normativa cantonale avverrà prima della scadenza del termine di applicazione delle misure previste dalla LMSI. In questo caso i lavori a livello federale verranno interrotti immediatamente.

Per quanto riguarda l'ulteriore modo di procedere nell'ambito dell'opzione base costituzionale, lo scadenziario della Confederazione prevede che, entro la metà del mese di settembre 2007, il Consiglio federale approvi all'attenzione del Parlamento il messaggio relativo al nuovo disposto costituzionale. Quest'ultimo dovrebbe concludere i dibattimenti relativi all'avamprogetto al più tardi durante la sessione autunnale 2008 per poterlo sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni nel corso della prima metà del 2009. Nel caso in cui l'avamprogetto fosse approvato, il nuovo disposto costituzionale potrà entrare in vigore tem-

⁷ Mozione CAG-CS del 24.1.2006; Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (06.3004)

⁸ Mozione Joder del 20.3.2006; Base costituzionale per misure contro atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (06.3064)

⁹ Iniziativa parlamentare Berset del 23.6.2006; Legge relativa alla prevenzione delle violenze durante le manifestazioni sportive (06.454)

pestivamente, prima della fine del 2009, ovvero prima della scadenza del termine di applicazione delle misure previste dalla LMSI.

2 Spiegazioni relative al disposto costituzionale

2.1 Tipo di disposto costituzionale

Questo avamprogetto 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 reattive 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 piena con effetto derogatorio a posteriori.

In questo contesto *piena* significa che la competenza della Confederazione non si esaurisce con l'emanazione di principi. Alla Confederazione viene infatti conferita la facoltà di emanare prescrizioni concrete atte a garantire una protezione efficace contro i disordini e gli atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. In base a tale disposto la Confederazione può prendere tutte le misure necessarie e appropriate per adempiere il nuovo compito assegnato.

Visto il suo effetto derogatorio, la competenza della Confederazione entra in concorrenza con le competenze legislative cantonali. I Cantoni possono emanare le relative prescrizioni finché la Confederazione non fa uso della sua competenza. Se tuttavia la Confederazione legiferasse in materia, la competenza federale prevarrebbe su quelle cantonali e la Confederazione derogherebbe alle eventuali norme cantonali. Le norme cantonali decadrebbero comunque soltanto laddove il legislatore federale ha sfruttato fino in fondo la propria competenza.

Il nuovo disposto costituzionale assegna alla Confederazione la facoltà di disciplinare la materia in questione senza tuttavia obbligarla a farlo. La norma sulla competenza permette al legislatore federale d'intervenire, senza tuttavia assegnargli un mandato. 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 questo pacchetto di misure poggia ora su una base costituzionale esplicita. Le misure sancite nella LMSI hanno una chiara priorità; il disposto costituzionale lascia tuttavia alla Confederazione la possibilità di prendere altre o ulteriori misure preventive o repressive adeguate per mettere la parola fine alla violenza in occasione di manifestazioni sportive.

2.2 Collocazione sistematica del disposto costituzionale

I disordini violenti che si verificano in occasione di manifestazioni sportive rappresentano un pregiudizio alla sicurezza e all'ordine pubblici. I classici beni di polizia quali la vita, la salute, la libertà e la proprietà sono messi a rischio. Considerati i beni giuridici da proteggere e gli obiettivi che si vogliono raggiungere con la modifica costituzionale, l'avamprogetto 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 uno stretto nesso con lo sport, ma anche per indicare la limitatezza del campo d'azione della Confederazione, è stato proposto di non inserire la nuova norma 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. Visto che lo stretto legame con lo sport viene messo in primo piano, occorre in ultima istanza anche illustrare e spiegare il fatto che, essendo il campo d'applicazione del nuovo disposto costituzionale limitato ai disordini violenti in occasione di manifestazioni sportive, l'assetto delle competenze della Confederazione e quello dei Cantoni restano sostanzialmente immutati.

2.3 Obiettivi del disposto costituzionale

Le manifestazioni sportive che vedono la comparsa di tifosi violenti e altri istigatori di disordine sono di dimensioni nettamente superiori rispetto ad avvenimenti cantonali o regionali. Per questo motivo non ci si può limitare a una collaborazione intercantonale quando si tratta di preparare e provvedere allo svolgimento di singoli eventi sportivi. Per sradicare il male della tifoseria violenta o della violenza in occasione di manifestazioni sportive occorre piuttosto applicare una procedura unitaria che prevede l'applicazione di misure e provvedimenti specifici.

Con il presente disposto costituzionale s'intende creare la base per una normativa unitaria valida per tutta la Svizzera al fine di lottare contro la tifoseria violenta. Alla Confederazione è assegnata la competenza di emanare un pacchetto di misure coerente ed esaustivo per prevenire e gestire gli atti violenti, così come 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 inoltre di continuare ad applicare le misure sancite nella LMSI. In particolare esso può fungere 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 una legge federale e, dopo la scadenza del termine, non devono essere suddivise in atti legislativi federali (divieto di lasciare la Svizzera e banca dati sui tifosi violenti) e cantonali (aree interdette, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo della polizia). In questo contesto occorrerà valutare se le prescrizioni sulla lotta contro la tifoseria violenta continueranno a essere sancite nella LMSI o se conviene inserirle in un pertinente atto legislativo.

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 manifestazioni sportive. La norma non specifica quale mezzo legislativo scegliere per raggiungere tale obiettivo. Attualmente in Svizzera e nei Paesi limitrofi le autorità adottano soprattutto un approccio basato sulla prevenzione individuale e concentrano i loro sforzi su strumenti di diritto amministrativo. Lo fanno con la consapevolezza che, finora, non è stato possibile contrastare il fenomeno della violenza con i mezzi del diritto penale. Il disposto costituzionale non esclude tuttavia nemmeno l'impiego di mezzi repressivi.

A livello materiale, il campo d'applicazione dell'articolo 68 capoverso 4 Cost. comprende tutti gli eventi sportivi, siano essi internazionali, nazionali o locali. In questo modo s'intende impedire che la disposizione costituzionale non venga applicata a eventi sportivi organizzati in

leghe inferiori. Non ha alcuna importanza se la manifestazione sportiva è gratuita o se invece gli spettatori devono pagare l'entrata. 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 il campo d'applicazione summenzionato venga esteso ad altre discipline sportive; una tendenza alla violenza si sta 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 ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive. La violenza e i disordini non avvengono soltanto negli stadi, che dispongono oltretutto dei migliori dispositivi di sicurezza. I conflitti vengono alimentati altrove e quindi gli atti violenti vengono commessi negli immediati dintorni dei luoghi delle manifestazioni e nei centri delle città. Per esperienza, anche il fenomeno del «public viewing», vale a dire le riunioni, in luoghi pubblici, di spettatori che assistono a manifestazioni sportive trasmesse in diretta su grandi schermi, contribuisce a far sì che i disordini avvengano sempre più spesso al di fuori degli stadi. Il disposto costituzionale, invece, non prevede misure atte a garantire lo svolgimento tranquillo e ordinato di altri grandi eventi in stadi o palazzi dello sport multifunzionali in cui c'è un alto rischio di violenza.

Il campo d'applicazione personale del disposto costituzionale interessa le persone che partecipano a manifestazioni sportive in quanto spettatrici. Ciò significa tuttavia che comprende anche i sostenitori e i tifosi che commettono atti volenti 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 e altri attori coinvolti in una manifestazione sportiva (allenatori, funzionari nel settore dello sport ecc.).

3 Aspetti giuridici

3.1 Le competenze della Confederazione nel settore della sicurezza interna

Le norme tese a garantire la tranquillità e l'ordine in occasione di manifestazioni sportive rientrano nel settore della sicurezza interna. La salvaguardia della sicurezza interna rappresenta un compito statale, il quale è, in sostanza, una competenza propria dei Cantoni. La Confederazione dispone tuttavia anche di svariate competenze parziali in questo settore. Qui di seguito sono elencate le più importanti competenze della Confederazione.

3.1.2 Competenze esplicite

La Costituzione federale contiene diverse disposizioni che conferiscono esplicitamente alla Confederazione determinate competenze legislative rilevanti per singoli settori parziali o aspetti afferenti alla sicurezza interna. Tali competenze sono, ad esempio, quella costituita dall'articolo 58 capoversi 2 e 3 Cost. (intervento dell'esercito a sostegno delle autorità civili), dall'articolo 61 Cost. (Protezione civile) e dall'articolo 123 Cost. (Diritto penale).

In questo contesto l'articolo 123 della Costituzione federale è importante, poiché conferisce alla Confederazione la piena competenza legislativa nel campo del diritto penale. In virtù di tale competenza la Confederazione può emanare prescrizioni – in aggiunta alle altre norme di diritto penale del Codice penale – per sanzionare atti passibili di pena commessi in occasione di disordini legati a manifestazioni sportive. Tali norme esplicano tuttavia un effetto

soltanto a posteriori, quando la fattispecie penale rilevante si è già realizzata. 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 questo contesto vanno altresì menzionati gli articoli 173 capoverso 1 lettera b Cost. (provvedimenti dell'Assemblea generale a tutela della sicurezza interna) e l'articolo 185 capoverso 2 Cost. (provvedimenti del Consiglio federale a tutela della sicurezza interna). Entrambi i disposti costituzionali fondano una competenza, ma autorizzano la Confederazione ad agire soltanto se lo richiedono circostanze straordinarie per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna. Tali strumenti non sono tuttavia presi in considerazione nell'ambito della lotta contro gli aspetti della tifoseria violenta che si verificano normalmente.

3.1.3 Competenze implicite

Oltre ai disposti costituzionali concernenti il settore specifico, che conferiscono alla Confederazione esplicite competenze legislative, la Confederazione dispone anche di determinate competenze implicite. Nel campo della sicurezza interna tali competenze permettono alla Confederazione di agire senza che le sia stata conferita una competenza a tal fine e di adottare i provvedimenti necessari per salvaguardare la propria esistenza o quella dei suoi organi o istituzioni. Tali competenze cosiddette implicite della Confederazione si fondano sulla sovranità della collettività svizzera in quanto Stato. Una competenza implicita che comprende anche poteri legislativi può tuttavia essere invocata nella misura in cui si tratti di respingere minacce rilevanti per la protezione dell'esistenza dello Stato. È fuor di dubbio che la tifoseria violenta rappresenta un fenomeno che merita la massima attenzione ed è in grado di perturbare gravemente l'ordine pubblico. Tuttavia gli atti violenti e i disordini, anche in occasione di manifestazioni sportive, normalmente non minacciano lo Stato nella sua esistenza e non mettono seriamente in pericolo i suoi organi e le sue istituzioni. La competenza implicita nel settore della sicurezza non permette quindi alla Confederazione di emanare disposizioni concernenti misure preventive rivolte contro i tifosi violenti.

3.1.4 Competenza di coordinamento

Giusta l'articolo 57 capoverso 2 Cost. la Confederazione e i Cantoni coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna. Il disposto costituzionale non è soltanto alla base di un obbligo di coordinamento; in senso stretto fonda anche una competenza. La competenza legislativa della Confederazione in relazione all'obbligo di coordinamento sancito nell'articolo 57 capoverso 2 Cost. sussiste per contro soltanto quando si tratta di aspetti della sicurezza che rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione e che, secondo quest'ultima, impongono un coordinamento in collaborazione con la Confederazione o sotto la sua direzione. In questo contesto la competenza della Confederazione non può avere un significato 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 competenze dei Cantoni. Visto che il disposto costituzionale fonda la competenza della Confederazione soltanto in questo senso stretto, non si può, di norma, addurre l'articolo 57 capoverso 2 Cost. come base costituzionale per le misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Il principio della responsabilità primaria dei Cantoni per la sicurezza interna sul loro territorio vale pertanto anche nel campo del coordinamento. Di fatto, quando si è trattato di introdurre il pacchetto di misure per la

lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni ci si è riferiti all'articolo 57 capoverso 2 Cost. soltanto in relazione alla creazione di una banca dati sulla tifoseria violenta¹⁰.

3.1.5 Risultato

Nell'ambito della sicurezza interna la Confederazione dispone unicamente di competenze settoriali o parziali che l'autorizzano soltanto a certe condizioni a emanare prescrizioni atte a impedire o lottare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In particolare, in questo settore la Confederazione ha una facoltà limitata di emanare misure preventive.

3.1.6 Rapporto fra il nuovo disposto costituzionale e le norme sulla competenza esistenti

Il presente disposto costituzionale conferisce alla Confederazione la facoltà di emanare le prescrizioni necessarie al fine di contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive mediante misure e provvedimenti adeguati. Come menzionato, la Confederazione è autorizzata anche da altre norme sulla competenza esistenti a disciplinare – anche se in misura molto limitata – determinati settori parziali in questo campo. Tali competenze parziali saranno mantenute anche in seguito alla creazione di una competenza specifica per disciplinare il problema della tifoseria violenta. Nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive esse passeranno tuttavia in secondo piano rispetto al nuovo disposto costituzionale, il quale, in quanto disposizione generale, ha la precedenza sulle norme sulla competenza esistenti.

3.2 Obblighi internazionali

L'obiettivo generale del nuovo disposto costituzionale è compatibile con il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici¹¹ e con la CEDU¹². All'atto dell'emanazione della legislazione esecutiva occorrerà badare a che le disposizioni da emanare siano conformi a tali principi del diritto internazionale pubblico e al diritto fondamentale.

L'avamprogetto crea inoltre le condizioni che permettono alla Confederazione di svolgere una funzione attiva nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni della Convenzione europea del 19 agosto 1985 sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio¹³. La Convenzione, ratificata dalla Svizzera nel 1990, è tesa ad armonizzare gli standard di sicurezza in Europa e obbliga gli Stati contraenti a emanare leggi che permettano di prendere misure atte a impedire gli atti violenti in occasione delle partite di calcio e altre manifestazioni sportive. Gli Stati contraenti sono inoltre obbligati a prendere misure per escludere gli istigatori di disordini noti.

L'attuazione di obblighi internazionali avviene secondo la ripartizione delle competenze a livello nazionale. Considerata l'assegnazione delle competenze prevista dal nuovo disposto costituzionale, la realizzazione della Convenzione spetta in primo luogo alla Confederazione.

¹⁰ FF 2005 5034

¹¹ Patto II; RS 0.103.2

¹² RS 0.101

¹³ RS 0.415.3

4 Ripercussioni del nuovo disposto costituzionale

Le ripercussioni di un nuovo disposto costituzionale emergono di norma all'atto dell'elaborazione delle legislazione esecutiva. Si può per contro prevedere già ora che la Confederazione sarà interessata soltanto marginalmente dalle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale, le quali potranno essere compensate internamente al DFGP. Per il resto rimandiamo al messaggio relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna¹⁴.

5 Programma di legislatura

L'avamprogetto non è annunciato nel programma di legislatura.

R:\SVR\RSPM\Projekte\Hooliganismus\Dokumente zur Vernehmlassung\Definitive Vernehmlassungsdokumente\Italienisch\Hooliganismus Eräuternder Bericht i.doc

¹⁴ FF 2005 5031