

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5931 R	31 gennaio 2008	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 22 maggio 2007 concernente la modifica della Legge sulla polizia in materia di misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

La violenza in occasione di manifestazioni sportive è purtroppo divenuta una triste realtà anche alle nostre latitudini e preoccupa tanto le autorità cantonali quanto la Confederazione. Lo comprova ad esempio il fatto che vi siano oggi circa 400 persone (la stragrande maggioranza delle quali giovani) alle quali l'Associazione svizzera di calcio proibisce l'accesso agli stadi.

Per combatterla nel marzo del 2006 il Parlamento federale ha adottato nuove disposizioni legali che si riassumono nella possibilità offerta alle autorità cantonali:

- di vietare ad una persona di accedere ad una determinata area
- di obbligarla a presentarsi in certi orari al posto di polizia
- o addirittura di sottoporla a fermo preventivo

Col messaggio all'esame il Governo intende concretizzare queste misure designando l'autorità competente per pronunciarle nel nostro Cantone e ciò come predisposto dall'art. 24h cpv. 1 della Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (in seguito LMSI) che recita:

Art. 24h - Competenza e procedura

¹*I Cantoni designano l'autorità competente per le misure secondo gli articoli 24b (aree vietate) 24d (obbligo di presentarsi in polizia) e 24e (fermo preventivo di polizia).*

2. UNA LEGGE FEDERALE DI DUBBIA COSTITUZIONALITÀ

Nel suo messaggio lo stesso Consiglio federale scrive:

«In merito all'esistenza di una base costituzionale per le tre misure proposte vi sono pareri controversi. ...omissis... 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 Cst. 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.... omissis ... Nella procedura di consultazione quasi tutti i Cantoni hanno auspicato però 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'esistenza delle basi costituzionali, proponiamo tuttavia di limitare la validità degli articoli 24b, 24d e 24e alla fine del 2008».

Di grande interesse il dibattito parlamentare sul tema che è poi sfociato nella conclusione seguente: via libera al progetto legislativo alla condizione che le disposizioni siano limitate nel tempo (e coprano però due scadenze, non solo quella dei campionati mondiali di calcio 2008 ma anche quella dei campionati mondiali di disco su ghiaccio del 2009).

Una formula che ha privilegiato il pragmatismo nei confronti di quello che alcuni ritenevano un legalismo eccessivo, altri invece il semplice rispetto della nostra Costituzione. Proponiamo in guisa di riassunto il pensiero espresso nel corso dei lavori dal nostro Consigliere agli Stati on Dick Marty: *«J'ai l'impression que nous nous apprêtons tous, par dol éventuel, à accepter de violer la Constitution. Le dol éventuel consiste à penser: Non, je ne veux pas la violer, mais, si par hasard on la viole, ça vaut quand même la peine de la violer pendant deux ans. ...omissis... Moi, je crains que l'on fasse de plus en plus du pragmatisme face au droit en disant: "La fin justifie les moyens"».*

Condividiamo questo giudizio e non possiamo astenerci dal manifestare un nostro timore, quello che vuole che la Costituzione sia (anche in alto loco: dal Parlamento federale quindi) sempre rispettata... tranne quando sembra più utile fare altrimenti!

La soluzione (ibrida ed in parte sorprendente se non addirittura "garibaldina") contenuta nella legge è quindi quella di una validità delle disposizioni limitata al 31 dicembre 2009.

3. I CANTONI SI STANNO DANDO DA FARE, MA...

Invitati dalle stesse Autorità federali ad agire in questo senso, i Cantoni si sono impegnati a preparare in tempi brevi un Concordato che riprenda gli stessi principi contenuti nella Legge federale ma ricollochi le competenze ai livelli istituzionali voluti dalla Costituzione.

I loro sforzi congiunti sono sfociati su di un testo che alleghiamo al presente Rapporto e che sarà sottoposto con ogni probabilità nel corso del 2008 per approvazione al nostro Parlamento. Si tratta del "Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive" approvato il 15 novembre 2007 dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti di giustizia e polizia (CCDGP) riunitasi a San Gallo.

A questo proposito informiamo il Parlamento di quanto segue.

Con lettera dell'11 settembre 2007 la Commissione della legislazione aveva indirizzato al nostro Governo uno scritto nel quale raccomandava che il testo del progetto di Concordato fosse modificato affinché:

- si inserisse in maniera esplicita la durata massima della misura dell'obbligo di presentarsi in certi orari al posto di polizia come pure quella del fermo preventivo;
- si specificasse che il fermo preventivo di polizia può entrare in linea di conto anche quando si rischia di essere confrontati ad "atti di violenza" e non soltanto quando il rischio è quello di "gravi atti di violenza".

Queste proposte sono state formulate in applicazione dell'art. 81a della legge GC/CdS in vigore dal 10 febbraio 2006. Secondo lo stesso «*La Commissione designata riceve dal Consiglio di Stato le informazioni sulla portata del concordato e sull'evoluzione delle trattative. Essa può formulare raccomandazioni all'intenzione del Consiglio di Stato, tramite l'Ufficio presidenziale*». Il Governo le aveva fatte proprie e trasmesse alla CCDGP in data 25 settembre. Quale l'esito?

Citiamo lo scritto del 27 settembre indirizzato dal Consiglio di Stato alla nostra Commissione «*la CCDGP non ha purtroppo tenuto conto delle proposte contenute nello scritto 25 settembre 2007 concordate con voi. Analogamente anche puntuali altre richieste di modifica pervenute dai singoli Cantoni non sono state tenute in considerazione al fine di non procrastinare la per altro complessa procedura di adozione delle nuove norme concordatarie*».

In altri termini e in sunto: siccome dobbiamo fare in fretta perché la base legale attuale voluta dalla Confederazione "scricchiola" (di dubbia costituzionalità), non possiamo permetterci il lusso di approfondire il testo del Concordato che così è e così deve rimanere: prendere o lasciare.

La Commissione della legislazione manifesta il suo sconcerto anche perché - come già scritto - questo Concordato sarà sottoposto al Gran Consiglio ticinese nei prossimi mesi. A quel momento i nodi rischiano di venire al pettine.

Non riusciamo a non pensare alla gatta frettolosa...

In quell'occasione ci sarà data anche la possibilità di valutare in che misura quanto proposto a margine delle manifestazioni sportive non possa (o debba) essere allargato anche ad altri generi di manifestazioni (come ad esempio la proiezione su grande schermo di incontri calcistici o di disco su ghiaccio).

4. IL COMPITO DEL CANTONE E LA SOLUZIONE PROPOSTA DAL GOVERNO

Torniamo ora allo stretto contenuto del messaggio 5931. Già si è ricordato in ingresso che il compito delle autorità cantonali (e quindi del nostro Parlamento) è quello di designare le autorità competenti per ordinare le tre diverse misure contenute nella Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) che riproduciamo qui di seguito.

3.1: Aree vietate art. 24b LMSI

¹*Le autorità competenti possono vietare a una persona di accedere, in determinati orari, a un'area esattamente delimitata in prossimità di una manifestazione sportiva (area vietata), se è provato che in occasione di manifestazioni sportive ha partecipato ad atti violenti contro persone o cose. L'autorità cantonale competente definisce i confini delle singole aree vietate.*

²*Il divieto è valido per la durata massima di un anno.*

³*Il divieto è pronunciato mediante decisione formale dalle autorità del Cantone in cui la persona risiede o in cui ha partecipato agli atti violenti. Le autorità del Cantone in cui si sono verificati gli atti violenti hanno la precedenza. Il Servizio centrale può presentare la relativa richiesta.*

3.2: Obbligo di presentarsi in polizia 24d LMSI

¹*Una persona può essere obbligata a presentarsi alla polizia in determinati orari se:*

a. negli ultimi due anni ha violato il divieto di accedere a un'area determinata, secondo l'articolo 24b, o il divieto di recarsi in un Paese determinato, secondo l'articolo 24c;

- b. in base a elementi concreti e attuali si deve presumere che altre misure non la distolgono dal commettere atti violenti in occasione di manifestazioni sportive; oppure*
- c. l'obbligo di presentarsi alla polizia rappresenta nel caso particolare la misura meno severa.*

²*La persona interessata deve presentarsi al posto di polizia designato nella decisione, negli orari indicati. Di principio si tratta di un posto di polizia nel luogo di residenza. Nel designare luogo e orari, l'autorità tiene conto della situazione personale della persona interessata.*

³*L'obbligo di presentarsi alla polizia è imposto con decisione formale dall'autorità del Cantone di residenza della persona interessata. Il Servizio centrale può presentare la relativa richiesta.*

3.3: Fermo preventivo di polizia art. 24e LMSI

¹*Una persona può essere sottoposta a un fermo preventivo di polizia se:*

- a. vi sono indizi concreti e attuali che in occasione di una manifestazione sportiva nazionale o internazionale parteciperà a gravi atti violenti contro persone o cose; e*
- b. è l'unica possibilità per impedirle di commettere tali atti violenti.*

²*Il fermo preventivo di polizia termina quando non ne sussistono più i presupposti e in ogni caso dopo 24 ore.*

³*La persona interessata deve presentarsi all'ora indicata al posto di polizia del luogo di residenza o a un altro posto di polizia designato nella decisione e restarvi per la durata del fermo.*

⁴*Se la persona interessata non si presenta al posto di polizia, può esservi condotta dalla polizia.*

⁵*Su richiesta della persona interessata, un'autorità giudiziaria esamina la legalità della privazione della libertà.*

⁶*Il fermo preventivo di polizia è pronunciato con decisione formale dalle autorità del Cantone in cui la persona interessata risiede o dalle autorità del Cantone in cui si temono gli atti violenti. Le autorità del Cantone in cui si temono gli atti violenti hanno la precedenza.*

Per tutte queste tre misure il Consiglio di Stato propone di attribuire la competenza all'Ufficiale di polizia.

Questa dovrebbe essere la disposizione dell'art. 10b nuovo della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989:

Art. 10b (nuovo) Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Competenza

¹*L'ufficiale della polizia cantonale è competente:*

- a) a vietare a una persona di accedere, in determinati orari, a un'area esattamente delimitata in prossimità di una manifestazione sportiva (art. 24b della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna);*
- b) a obbligare una persona a presentarsi alla polizia in determinati orari (art. 24d della legge federale);*
- c) a sottoporre una persona a un fermo preventivo di polizia (art. 24e della legge federale).*

²*Il Dipartimento competente definisce i confini delle singole aree vietate.*

5. IL PARERE DELLA COMMISSIONE

La Commissione - che ha consacrato parecchie sedute al tema, ha incontrato il Direttore del DI ed i suoi collaboratori ed ha avuto con loro scambi di corrispondenza - non condivide questa soluzione.

Senza voler assolutamente dubitare delle capacità degli Ufficiali della nostra Polizia, non possiamo non rilevare come le misure in questione possano costituire una grave limitazione della libertà personale.

Si pensi in particolare (ma non soltanto) al fermo preventivo di polizia ed al fatto che la legge federale non contiene un limite temporale della stessa¹ per cui in teoria un ufficiale di polizia avrebbe la competenza per privare di libertà un individuo per ogni partita di disco su ghiaccio che la sua squadra del cuore disputa durante un intero campionato.

E la cosa merita particolare attenzione quando si pensi che le disposizioni della LMSI sulla violenza in occasione di manifestazioni sportive concernono anche i minori, come indica l'art. 24 che stabilisce, per quanto concerne l'età minima, quanto segue :

«Le misure secondo gli articoli 24b-24d sono pronunciate solo contro persone che hanno compiuto i 12 anni. Il fermo preventivo di polizia secondo l'articolo 24e è pronunciato solo contro persone che hanno compiuto i 15 anni».

Certo è un esempio estremo, ma secondo la lettera della legge ciò sarebbe possibile.

E quindi si deve immaginare il peggio... per evitarlo.

È effettivamente opportuno che un ufficiale della polizia cantonale sia investito di responsabilità di questa portata?

Per affrontare correttamente la questione non si può fare astrazione da un secondo tassello, quello delle possibilità di ricorso offerte a chi è oggetto della misura.

Ebbene, a norma dell'art. 10c secondo il messaggio:

Ricorsi

¹*Contro i provvedimenti adottati dall'ufficiale di polizia ai sensi dell'art. 10b cpv. 1 lett. a) e b) è dato ricorso al Dipartimento competente, le cui decisioni possono essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo.*

²*Contro la misura, adottata dall'ufficiale di polizia, del fermo preventivo di polizia è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.*

Di fronte a questo quadro si potrebbe essere tentati di sottoscrivere la soluzione proposta dal Governo in quanto l'operato dell'ufficiale di polizia potrà comunque essere oggetto di esame in sede di ricorso da parte del Tribunale amministrativo (o del Dipartimento dapprima e del Tribunale amministrativo in seconda battuta).

Al di là del fatto che la regola dovrebbe essere quella della designazione di un'autorità competente in prima battuta (e non quindi di una sorta di "recupero" in sede ricorsuale), la Commissione della legislazione si è chiesta: perché non attribuire all'ufficiale di polizia la

¹ Non parliamo della durata della singola incarcerazione (24 ore al massimo) ma del numero di volte che la stessa può essere attivata a seguito di una singola decisione.

competenza per assumere quelle che potrebbero essere chiamate "misure d'urgenza"² (altrorché cioè occorre agire sotto la pressione del tempo) lasciando invece che sia un'autorità giudiziaria a statuire quando più non ci si trova nel fuoco dell'azione e la misura porta su un periodo che oltrepassi qualche giorno?

D'altronde nel messaggio stesso si legge che la ragione principale per la quale la competenza dovrebbe essere attribuita agli ufficiali di polizia è perché «*l'ufficiale della polizia cantonale è in grado di adottare in modo rapido, diretto ed efficace i provvedimenti necessari per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive*».

La Commissione, dopo matura riflessione, ha invitato con scritto del 10 gennaio 2008 il Consiglio di Stato a chinarsi di nuovo sulla questione.

Con lettera del 22 gennaio il nostro Governo ha cortesemente proposto una soluzione che rispondesse ai desideri espressi dalla Commissione, ribadendo però al tempo stesso che continua a privilegiare la formula che vuole affidare all'ufficiale di polizia la totalità delle competenze.

Proponiamo qui di seguito le modifiche alla Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 che sposano la volontà della Commissione della legislazione:

Art. 10b (nuovo)

Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Competenza

¹L'ufficiale della polizia cantonale nel caso di misure con una durata fino a 10 giorni e il pretore su proposta dell'ufficiale nel caso di misure con una durata superiore sono competenti:

- a) a vietare a una persona di accedere, in determinati orari, a un'area esattamente delimitata in prossimità di una manifestazione sportiva (art. 24b della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna);
- b) a obbligare una persona a presentarsi alla polizia in determinati orari (art. 24d della legge federale);
- c) a sottoporre una persona a un fermo preventivo di polizia (art. 24e della legge federale).

²Il Dipartimento competente definisce i confini delle singole aree vietate.

³È competente il Pretore del luogo di residenza della persona interessata o in cui si temono atti violenti.

Art. 10c (nuovo)

Ricorsi

¹Contro i provvedimenti adottati dall'ufficiale di polizia ai sensi dell'art. 10b cpv. 1 lett. a) e b) è dato ricorso al Dipartimento competente, le cui decisioni possono essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

²Contro la misura, adottata dall'ufficiale di polizia, del fermo preventivo di polizia e contro le decisioni del pretore è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

² Analogamente a quanto stabilito dal legislatore per lottare contro la violenza domestica all'art. 9a cpv. 1: *Allontanamento e divieto di rientro in ambito di violenza domestica* che recita:

¹ *L'ufficiale di polizia può decidere l'allontanamento per dieci giorni di una persona dal suo domicilio e dalle sue immediate vicinanze, come pure vietarle l'accesso a determinati locali e luoghi, se essa rappresenta un serio pericolo per l'integrità fisica, psichica o sessuale di altre persone facenti parte della stessa comunione domestica.*

Tanto per quanto concerne le decisioni del Pretore quanto per ciò che attiene ai ricorsi³, i tempi dovranno evidentemente essere rapidi onde non privare le decisioni stesse del loro senso.

6. LE ALTRE MODIFICHE PROPOSTE

Come si legge nel Messaggio, il Governo coglie questa occasione per correggere «*due incongruenze che si sono insinuate nell'ambito della Legge, approvata dal Gran Consiglio il 27 novembre 2006 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2007, concernente l'adeguamento della legislazione cantonale alla revisione del Codice penale svizzero del 13 dicembre 2002*». Le stesse non sono legate alla questione della violenza in occasione di manifestazioni sportive.

La Commissione fa proprie le proposte del Consiglio di Stato poiché ne condivide le motivazioni.

Per terminare fa propria anche una segnalazione recente del Governo che auspica che venga apportata una lieve modifica al contenuto dell'art. 399 cpv. 1 let. j) del CPP dal quale è opportuno togliere l'indicazione "tutte" poiché il Giudice dell'applicazione della pena non adotta "tutte" le decisioni in materia di liberazione condizionale (alcune possono infatti essere prese dal giudice di merito, ad esempio quelle previste dall'art. 89 cpv. 1 e 2 CP).

7. CONCLUSIONI

Per i predetti motivi la Commissione della legislazione propone al Parlamento di accogliere l'allegato disegno di legge che si basa sul messaggio n. 5931 del 22 maggio 2007 al quale sono state apportate le modifiche di cui si è detto in precedenza.

Per la Commissione della legislazione:

Alex Pedrazzini, relatore
Bergonzoli - Brivio - Carobbio - Caimi -
Colombo - Dafond - Dominé - Ducry -
Ghisletta D. - Gianoni - Guidicelli -
Kandemir Bordoli - Martignoni -
Pantani - Pestoni - Quadri

³ Ricordiamo le regole fissate in merito di ricorsi dalla LMSI:

Art. 24g Effetto sospensivo

Il ricorso contro le misure secondo gli articoli 24b-24e ha effetto sospensivo solo se non ne risulta pregiudicato lo scopo della misura e se l'autorità di ricorso o il giudice lo accorda espressamente in una decisione incidentale

Disegno di

LEGGE

sulla polizia in materia di misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 22 maggio 2007 n. 5931 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 31 gennaio 2008 n. 5931 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 è modificata come segue:

Art. 10b (nuovo)

**Misure contro la
violenza in
occasione di
manifestazioni
sportive.
Competenza**

¹L'ufficiale della polizia cantonale nel caso di misure con una durata fino a 10 giorni e il pretore su proposta dell'ufficiale nel caso di misure con una durata superiore sono competenti:

- a) a vietare a una persona di accedere, in determinati orari, a un'area esattamente delimitata in prossimità di una manifestazione sportiva (art. 24b della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna);
- b) a obbligare una persona a presentarsi alla polizia in determinati orari (art. 24d della legge federale);
- c) a sottoporre una persona a un fermo preventivo di polizia (art. 24e della legge federale).

²Il Dipartimento competente definisce i confini delle singole aree vietate.

³È competente il Pretore del luogo di residenza della persona interessata o in cui si temono atti violenti.

Art. 10c (nuovo)

Ricorsi

¹Contro i provvedimenti adottati dall'ufficiale di polizia ai sensi dell'art. 10b cpv. 1 lett. a) e b) è dato ricorso al Dipartimento competente, le cui decisioni possono essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

²Contro la misura, adottata dall'ufficiale di polizia, del fermo preventivo di polizia e contro le decisioni del pretore è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

II.

Il Codice di procedura penale del 19 dicembre 1994 è modificato come segue:

Art. 339 cpv. 1 lett. j)

¹Il Giudice dell'applicazione della pena è competente:

j) ad adottare le decisioni relative alla liberazione condizionale da una pena detentiva (art. 86, 87 cpv. 1, 89 cpv. 3 e 95 cpv. 3 - 5 CPS);

III.

La Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 è modificata come segue:

Art. 28 cpv. 3

³Contro la decisione di commutazione il condannato e l'autorità istante possono interporre ricorso alla Corte di cassazione e revisione penale giusta l'art. 341 del Codice di procedura penale.

IV.

La Legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 150 cpv. 5

⁵Contro la decisione di commutazione della multa il condannato e il municipio possono interporre ricorso alla Corte di cassazione e revisione penale giusta l'art. 341 del Codice di procedura penale.

V.

La Legge organica patriziale del 28 aprile 1992 è modificata come segue:

Art. 123 cpv. 5

⁵Contro la decisione di commutazione della multa il condannato e l'ufficio patriziale possono interporre ricorso alla Corte di cassazione e revisione penale giusta l'art. 341 del Codice di procedura penale

VI.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.