

BGer 1C 94/2009 vom 16. November 2010

Bundesgericht, 2010-11-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_94_2009

FR: TF 1C 94/2009 du 16 novembre 2010

IT: TF 1C 94/2009 del 16 novembre 2010

Regeste

adesione al Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive e modifica la legge sulla polizia | Diritto fondamentale

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 134 II 186 consid. 1).

E. 1.2.1

Secondo l' art. 82 lett. b LTF , il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali. Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell' art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. sentenze 2C_750/2008 del 2 giugno 2009 consid. 1.1 e 1C_140/2008 del 17 marzo 2009 consid. 1.1, in: ZBl 111/2010, pag. 42 segg.).

E. 1.2.2

Rientrano nella nozione di atti normativi cantonali impugnabili, i provvedimenti di natura generale e astratta che toccano la situazione giuridica del singolo, astringendolo a fare, omettere o tollerare alcunché o che regolano altrimenti in modo vincolante i suoi rapporti giuridici con lo Stato (DTF 133 I 286 consid. 2.1 e rinvio). Sono parimenti impugnabili atti legislativi intercantionali, trattati intercantionali di portata generale, compresi i concordati, e atti legislativi di organi intercantionali, purché siano direttamente applicabili, vale a dire sufficientemente determinati per poter costituire la base di una decisione in un caso concreto, riguardino diritti e doveri dei privati e si rivolgano alle autorità incaricate della loro applicazione (sentenza 1C_428/2009 del 13 ottobre 2010 consid. 1.3, destinata a pubblicazione; 2C_561/2007 del 6 novembre 2008 consid. 1.1.1, in: ZBl 110/2009, pag. 571 segg. e rispettivi riferimenti). È segnatamente questo il caso delle misure previste dal Concordato (interdizione di accesso a un'area, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo di polizia), che sono direttamente adottabili, completando i provvedimenti di polizia esistenti, e che devono essere oggetto di decisioni formali da parte delle autorità cantonali (cfr. commento della CDDGP al Concordato, pag. 2).

E. 1.3

L' art. 101 LTF prevede che il ricorso contro un atto normativo deve essere depositato presso il Tribunale federale entro trenta giorni dalla pubblicazione di tale atto secondo il diritto cantonale. Un invio prematuro non pregiudica l'ammissibilità del gravame, ma comporta di regola unicamente la sospensione della causa dinanzi al Tribunale federale (DTF 133 I 286 consid. 1; 124 I 159 consid. 1d).

E. 1.3.1

Il decreto impugnato è stato adottato il 2 dicembre 2008 e pubblicato nel Foglio ufficiale n. 99/2008 del 9 dicembre seguente, con indicazione del termine di referendum, scaduto inutilizzato il 23 gennaio 2009. La sua pubblicazione secondo il diritto cantonale è avvenuta nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi (BU) n. 4/2009 del 27 gennaio 2009 (pag. 47 seg.). Il ricorso, interposto entro trenta giorni dalla citata pubblicazione, è quindi tempestivo (art. 101 LTF).

E. 1.3.2

In effetti, quando un atto normativo cantonale è soggetto, come nella fattispecie, al referendum facoltativo, il termine per impugnarlo dinanzi al Tribunale federale nel quadro del controllo astratto delle norme non inizia a decorrere dalla sua pubblicazione nel Foglio ufficiale (cfr. art. 141 cpv. 1 della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998), ma dalla pubblicazione della decisione di promulgazione, ossia dall'accertamento che il termine di referendum è scaduto infruttuoso o che, nel caso di referendum, l'atto normativo è stato accettato nella votazione popolare: la procedura legislativa termina infatti con la decisione di promulgazione (DTF 133 I 286 consid. 1 e rinvii).

E. 1.3.3

In concreto, il decreto legislativo del 2 dicembre 2008, trascorsi infruttuosi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, è stato pubblicato nel BU del 27 gennaio 2009. Il Gran Consiglio ha precisato ch'esso entrava immediatamente in vigore; ha inoltre rilevato che il Concordato sarebbe stato pubblicato nel BU con la comunicazione dell'entrata in vigore da parte del Segretariato generale della CDDGP. Secondo l' art. 15 del Concordato, esso entra in vigore non appena vi aderiscono almeno due Cantoni, ma al più presto il 1° gennaio 2010. I ricorrenti contestano, oltre la modifica della legge sulla polizia, anche specifiche norme direttamente applicabili del Concordato, alle quali la modifica legislativa è strettamente connessa. Il Concordato, entrato in vigore per il Cantone Ticino il 1° gennaio 2010, è stato pubblicato in Ticino il 22 gennaio 2010 (cfr. BU 2010 22). Quand'anche, nella misura in cui era diretto contro le disposizioni del Concordato, il ricorso avesse potuto essere considerato prematuro, si sarebbe verosimilmente giustificata la sola sospensione della causa. Nella situazione attuale, nulla osta all'entrata nel merito del gravame.

E. 1.4

Il Consiglio di Stato, rilevato di non aver esaminato la legittimazione dei ricorrenti ai sensi dell' art. 89 cpv. 1 LTF , precisa di non contestarla. È pacifico che le persone fisiche ricorrenti, domiciliate nel Cantone Ticino, possano essere toccate dall'impugnato decreto, per lo meno virtualmente, quali dichiarati attivisti politici in determinati movimenti o tifosi di club sportivi. L'interesse degno di protezione ai sensi dell'art. 89 cpv. 1 lett. c può essere di natura giuridica o fattuale (DTF 135 II 243 consid. 1.2, 133 I 286 consid. 2.2 pag. 290). Poiché la legittimazione ricorsuale deve essere riconosciuta alle persone fisiche ricorrenti, non occorre esaminare se la maggioranza o una gran parte dei membri del Sindacato della comunicazione, che dispone di una sezione regionale in Ticino, sia personalmente toccata dall'atto impugnato. La legittimazione a ricorrere del Sindacato può quindi rimanere indecisa (cfr., al riguardo, sentenza 8C_184/2008 del 3 ottobre 2008 consid. 2, non pubblicato in DTF 134 I 269).

E. 1.5

Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami contro gli atti normativi cantonali. Secondo l' art. 42 cpv. 2 LTF , occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto (cfr. art. 95 segg. LTF). Questa Corte non è tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 133 II 249 consid. 1.4.1). Inoltre, quando è invocata la violazione di diritti costituzionali del cittadino, a norma dell' art. 106 cpv. 2 LTF il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso, conformemente alla prassi precedentemente in vigore in materia di ricorso di diritto pubblico (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.2; 133 III 393 consid. 6). Le censure che non adempiono queste esigenze di motivazione, non possono essere esaminate nel merito.

E. 2

Secondo la giurisprudenza, nell'ambito del controllo astratto di un atto normativo cantonale, è determinante se alla norma interessata possa essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali e della CEDU invocate. Il Tribunale federale annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o del diritto federale di rango superiore (DTF 135 II 243 consid. 2). Occorre al riguardo considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le circostanze concrete in cui essa viene applicata, come pure la possibilità di una correzione nel caso di una sua applicazione e gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da parte di questa Corte (DTF 134 I 293 consid. 2; 133 I 77 consid. 2; 130 I 26 consid. 2.1).

E. 3.1

I ricorrenti, rilevato che giusta l' art. 123 cpv. 1 Cost. la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione, lamentano una violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale per quanto riguarda gli art. 2 a 9 del Concordato e l'art. 10d LPol. Sostengono che le misure previste sarebbero di carattere penale, siccome presenterebbero una componente repressiva ed avrebbero gli stessi effetti di una condanna. Il comportamento violento definito dall' art. 2 del Concordato sarebbe sanzionato e disciplinato in modo esaustivo dal CP, sicché non vi sarebbe spazio per il Cantone di legiferare in quest'ambito. I ricorrenti rilevano inoltre, che anche eventuali questioni legate al trasporto e all'utilizzazione di armi ed esplosivi in occasione di manifestazioni sportive sono disciplinate dal diritto federale, segnatamente dalla legge federale sulle armi, del 20 giugno 1997 (LArm; RS 514.54) e dalla legge federale sugli esplosivi, del 25 marzo 1977 (LEspl; RS 941.41).

E. 3.2

Per il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.), che può essere invocato quale diritto costituzionale individuale, i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate esaustivamente dal diritto federale; negli altri campi essi non possono emanare norme giuridiche che violino sia il senso sia lo spirito del diritto federale e ne pregiudichino la sua realizzazione. Trattandosi del controllo astratto delle norme fondato sull' art. 49 Cost. , il Tribunale federale esamina liberamente la conformità delle disposizioni cantonali con il diritto federale (DTF 134 I 269 consid. 6.2, 125 consid.

2.1; 133 I 286 consid. 3.1).

E. 3.3

Contrariamente al parere dei ricorrenti, le misure previste dal Concordato (divieto di accesso a un'area determinata, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo di polizia) riprendono sostanzialmente le corrispondenti disposizioni della LMSI in vigore fino al 31 dicembre 2009 e costituiscono provvedimenti di natura amministrativa (DTF 134 I 125 consid. 4.1; AUDE BICHOVSKY, *Prévention de la violence commise par les spectateurs lors des manifestations sportives*, 2009, pag. 263 e 312). Tali misure sono preventive, finalizzate ad impedire un comportamento violento ed a garantire l'ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (cfr. art. 1 del Concordato). Esse non costituiscono sanzioni di carattere penale e nemmeno sono concepite come tali, ma mirano semmai ad impedire che potenziali autori commettano un reato: non hanno natura repressiva e non rientrano quindi nel campo del diritto penale di competenza della Confederazione ai sensi dell' art. 123 cpv. 1 Cost. (cfr. FF 2007 5886 seg.). Il fatto che i comportamenti violenti suscettibili di richiedere le misure previste dal Concordato possano costituire reati secondo il CP, non osta all'adozione da parte dei Cantoni, nell'ambito della loro sfera di competenza, di disposizioni cantonali in materia di sicurezza e di ordine pubblico (art. 57 Cost.). Per il resto, i ricorrenti non dimostrano che determinate disposizioni del Concordato e della LPol adottate con il decreto impugnato contrasterebbero con specifiche norme del diritto federale o ne impedirebbero l'attuazione.

E. 3.4

Nelle esposte circostanze, ribadito che le misure di polizia non rivestono un carattere penale, anche la censura di violazione della presunzione di innocenza (art. 6 n. 2 CEDU e art. 32 cpv. 1 Cost.) risulta infondata. L' art. 3 cpv. 1 del Concordato disciplina la prova del comportamento violento, suscettibile di potere comportare l'adozione di una simile misura: non concerne pertanto un eventuale giudizio di colpevolezza. D'altra parte, la valutazione del comportamento violento e l'apprezzamento delle prove possono essere oggetto di puntuale contestazione e verifica davanti all'autorità giudiziaria (cfr. sentenza 1C_453/2009 del 12 gennaio 2010).

E. 4.1

I ricorrenti fanno valere che, per quanto concerne il fermo preventivo di polizia, gli art. 8 e 9 del Concordato e gli art. 10b cpv. 1 lett. c, 10b cpv. 2, nonché 10d LPol disattenderebbero l' art. 5 CEDU e l' art. 31 Cost. Sostengono, che il provvedimento non rientrerebbe in nessuno dei possibili casi di privazione della libertà previsti dall' art. 5 CEDU e sarebbe destinato a fare rispettare in modo generale il CP, senza riferimento a specifici obblighi concernenti la singola persona fermata. Esso riguarderebbe quindi manifestazioni successive, per le quali i presupposti del fermo dovrebbero essere esaminati nel singolo caso, sulla scorta delle circostanze concrete. Secondo i ricorrenti, la procedura dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo prevista per l'esame della legalità del fermo preventivo di polizia non avrebbe di massima effetto sospensivo e non garantirebbe un giudizio sufficientemente celere.

E. 4.2.1

Secondo l' art. 5 n. 1 CEDU , ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Una privazione della libertà può avvenire soltanto nei casi elencati dalla norma e unicamente nei modi previsti dalla legge. Nella fattispecie, a giustificazione del fermo preventivo di polizia,

può entrare in considerazione solo la lett. b dell' art. 5 n. 1 CEDU , che consente un regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento legittimamente adottato da un tribunale o per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge (cfr., in esteso, sentenza 1C_428/2010, citata, consid. 7 con riferimenti). I ricorrenti sostengono, a torto, che il provvedimento litigioso sarebbe destinato unicamente a fare rispettare in generale l'ordine pubblico. In realtà, esso presuppone l'esistenza di indizi concreti ed attuali che in occasione di una manifestazione sportiva la persona interessata parteciperà a gravi atti violenti e che lo stesso sia l'unica possibilità per impedirle di commettere tali atti (cfr. art. 8 cpv. 1 del Concordato). Ciò implica, che tale persona abbia disatteso precedenti misure meno incisive, quali il divieto di accedere a un'area determinata o l'obbligo di presentarsi alla polizia. Il fermo non ha carattere punitivo ed è volto ad impedire la partecipazione ad atti violenti in occasione di una manifestazione sportiva allo scopo di permetterne lo svolgimento pacifico. Alla persona interessata è specificatamente ordinato di presentarsi all'ora indicata presso un determinato posto di polizia e di restarvi per la durata del fermo: se non da seguito all'ordine, può esservi condotta dalla polizia (art. 8 cpv. 3 e 4 del Concordato). La durata del fermo è strettamente limitata alla necessità di impedirle la partecipazione agli atti di violenza e non può in ogni caso superare le 24 ore (art. 8 cpv. 2 del Concordato). Si tratta quindi di una misura, del resto l'ultima di una scala di provvedimenti meno incisivi, volta a garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge che rientra di conseguenza nella fattispecie dell' art. 5 n. 1 lett. b CEDU e in particolare è compatibile con il principio della proporzionalità che riveste specifica importanza nel diritto di polizia (cfr. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Epple contro Germania del 24 marzo 2005, § 36-38; sentenza 1C_428/2010, citata, consid. 7.5.2).

E. 4.2.2

Poiché non si tratta in concreto di una carcerazione preventiva nell'ambito di un procedimento penale e quindi di una privazione della libertà ai sensi dell'art. 5 n. 1 lett. c CEDU (rispettivamente dell' art. 31 cpv. 3 Cost.), la protezione giuridica dell' art. 5 n. 3 CEDU non entra in considerazione. Non può quindi essere preteso, sulla base di quest'ultima norma, che la persona interessata dal fermo sia tradotta al più presto dinanzi a un giudice (cfr. sentenza Epple contro Germania, citata § 42). Il provvedimento litigioso va sussunto, come visto, sotto l' art. 5 n. 1 lett. b CEDU , sicché soggiace alla garanzia dell' art. 5 n. 4 CEDU , che sancisce per ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione il diritto di indirizzare un ricorso ad un tribunale affinché esso decida, entro brevi termini, sulla legalità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegale. La garanzia di per sé non esclude che prima del giudizio di un tribunale la privazione della libertà sia esaminata da un'autorità amministrativa, nella misura in cui sia tenuto conto complessivamente dell'esigenza di un breve termine ai sensi dell' art. 5 n. 4 CEDU (cfr. DTF 136 I 87 consid. 6.5.1; 134 I 125 consid. 4.4; sentenza 1B_115/2007 del 12 luglio 2007 consid. 2).

E. 4.2.3

Una protezione più estesa è per contro garantita dall' art. 31 cpv. 4 Cost. Questa norma non si limita, come l' art. 5 n. 4 CEDU , a garantire su richiesta dell'interessato un esame giudiziario della privazione della libertà in tempi brevi, ma prevede per chiunque sia privato della libertà in via extragiudiziaria il diritto di rivolgersi in ogni tempo al giudice, affinché questi decida il più presto possibile sulla legalità del provvedimento. La disposizione deve

essere intesa nel senso che il giudice può essere adito in qualsiasi momento e direttamente. Essa va oltre la garanzia generale dell' art. 29a Cost. e costituisce una garanzia giudiziaria particolare, destinata a tutelare le persone private della loro libertà di movimento e che, per questa loro situazione, necessitano di una tutela specifica. Ciò implica un rafforzamento della protezione giudiziaria, poiché al giudice adito è data direttamente la facoltà di esaminare la privazione della libertà e se del caso di adottare subito eventuali provvedimenti cautelari (DTF 136 I 87 consid. 6.5.2). Con riferimento al fermo preventivo di polizia qui in discussione, l' art. 31 cpv. 4 Cost. implica quindi che la via di ricorso sia aperta durante tutto il corso delle 24 ore di durata massima del fermo secondo l' art. 8 cpv. 2 del Concordato (cfr. DTF 136 I 87 consid. 6.5.3; 134 I 125 consid. 4.4 pag. 138 seg).

E. 4.3

Giusta l'art. 10c cpv. 2 LPol, contro la misura del fermo preventivo di polizia è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Il procedimento ricorsuale è di principio retto dalla legge ticinese di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPamm). Sebbene la misura di polizia in discussione sia pronunciata con una decisione formale, tenuto conto della sua particolarità rispetto ad altri provvedimenti quali il controllo d'identità, l'accompagnamento al posto di polizia e il relativo breve trattenimento, che pure incidono nella libertà personale e in quella di movimento giusta l' art. 10 cpv. 2 Cost. , il rimedio previsto contro la stessa non consente alla persona interessata, segnatamente nei casi in cui i tempi per l'esecuzione sono ristretti, di adire entro la durata massima di questo fermo il Tribunale, affinché statuisca al più presto sulla legalità della privazione della libertà tenendo conto di tutte le circostanze concrete. Ne segue che l'art. 10c cpv. 2 LPol non è conforme alle esigenze dell' art. 31 cpv. 4 Cost. La disposizione cantonale non può tuttavia essere annullata da questa Corte, poiché è stata adottata già in applicazione delle previgenti normative federali (BU 2008 203) e non ha subito adeguamenti, nemmeno formali, nel contesto del decreto legislativo qui impugnato.

E. 5.1

I ricorrenti lamentano la mancata conformità alla CEDU della procedura ricorsuale con riferimento anche all'art. 10b cpv. 2 LPol, secondo cui, su proposta dell'ufficiale di polizia, il Pretore è competente a sottoporre una persona a fermo preventivo di polizia, nel caso in cui la misura copra un periodo temporale superiore a 10 giorni. I ricorrenti partono dal presupposto che la norma consentirebbe una privazione della libertà di più giorni consecutivi, permettendo di oltrepassare la durata massima di 24 ore del fermo stabilita dall' art. 8 cpv. 2 del Concordato. In realtà, come ha espressamente precisato il Consiglio di Stato nella risposta al ricorso, il citato periodo superiore a 10 giorni, che determina la competenza del Pretore, non significa che una persona possa essere sottoposta a un fermo preventivo di 10 giorni (e più) consecutivi. Il termine si riferisce piuttosto al numero di manifestazioni sportive che possono essere interessate dal fermo preventivo nell'ambito di un'unica decisione (cfr. rapporto del 31 gennaio 2008 della Commissione della legislazione sul messaggio del 22 maggio 2007 concernente la modifica della LPol in materia di misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, pag. 5). Nella stessa sede, il Governo riconosce che la portata della disposizione litigiosa è invero assai limitata, poiché i presupposti per l'adozione del fermo sono restrittivi e devono essere adempiuti per ogni singola manifestazione soggetta al provvedimento.

E. 5.2

Nelle esposte circostanze, risulta quindi che la durata massima di un singolo fermo preventivo di polizia prevista dall' art. 8 cpv. 2 del Concordato è di 24 ore e che la stessa non viene di per sé estesa dall'art. 10b cpv. 2 LPol, disposizione che può pertanto essere interpretata in modo da rispettare il Concordato e in particolare il principio della proporzionalità. Il provvedimento del fermo mira infatti ad impedire a una persona di partecipare in occasione di determinate manifestazioni sportive a gravi atti violenti. Qualora esistano indizi concreti e attuali di una partecipazione a gravi atti violenti anche con riferimento a manifestazioni future, e possibili misure meno incisive non entrino in considerazione, non può di principio essere esclusa l'adozione nei confronti dell'interessato, nell'ambito di un'unica decisione, di più provvedimenti di fermo successivi. Certo, la formulazione dell'art. 10b cpv. 2 LPol è discutibile, consentendo di per sé anche l'interpretazione prospettata dai ricorrenti. Alla luce delle esposte considerazioni, la norma non modifica tuttavia la durata massima del fermo preventivo e non contraddice quindi l' art. 8 cpv. 2 del Concordato. Va da sé che, per l'esplicito rinvio contenuto all'art. 10d LPol, i criteri interpretativi validi per le misure adottabili contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, valgono anche per le altre manifestazioni.

E. 6.1

I ricorrenti criticano la competenza attribuita al Pretore per quanto concerne il fermo preventivo di polizia per un periodo superiore a 10 giorni (art. 10b cpv. 2 LPol). Rilevano che, secondo l'organizzazione giudiziaria, la competenza del Pretore concerne essenzialmente le cause civili con un valore litigioso superiore a fr. 2'000.--. Egli non avrebbe nemmeno la necessaria dimestichezza in ambito amministrativo e si potrebbe trovare in un conflitto di interessi, qualora fosse adito con un'azione di responsabilità contro l'ente pubblico promossa da una persona colpita dalla misura di polizia.

E. 6.2

Al riguardo, i ricorrenti si limitano a richiamare il divieto dell'arbitrio, sancito dall' art. 9 Cost. , il principio della separazione dei poteri, codificato a livello cantonale dall' art. 51 Cost./TI , e le competenze generali del Pretore, disciplinate dall'art. 36 della legge cantonale sull'organizzazione giudiziaria, del 10 maggio 2006. Essi non censurano tuttavia, con una motivazione conforme all' art. 42 cpv. 2 LTF , l'applicazione manifestamente insostenibile di quest'ultima o di altre specifiche norme cantonali sulla competenza, né adducono che determinate disposizioni vieterebbero esplicitamente l'attribuzione di una simile competenza al Pretore. D'altra parte, il Consiglio di Stato nella sua risposta rileva che in ambito di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, il Giudice delle misure coercitive deve essere scelto tra i Pretori della giurisdizione civile. Analogamente al campo qui in esame, a tale giudice spetta in particolare la decisione sul fermo, come pure sulla carcerazione e sulla sua proroga (cfr. art. 4 e 5 della legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, del 17 aprile 1997). Ora, la designazione delle autorità competenti e la procedura ricorsuale rientrano nell'autonomia del Cantone (cfr. art. 13 del Concordato; commento della CDDGP, pag. 2). Il Pretore è un'autorità giudiziaria e statuisce di massima su una proposta dell'ufficiale della polizia cantonale. Se lo stesso Pretore, a dipendenza del fermo, dovesse essere adito con un'azione di responsabilità contro l'ente pubblico, eventuali motivi di astensione o ricusa potranno essere fatti valere nella relativa procedura giudiziaria (cfr. art. 22 della legge cantonale sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, del 24 ottobre 1988 in relazione con gli art. 26 segg. CPC/TI). In queste

circostanze, la competenza del Pretore in materia di fermo preventivo di polizia giusta l'art. 10b cpv. 2 LPol regge di fronte alla Costituzione. Nell'ambito dell'adozione di un adeguato rimedio giuridico contro il fermo preventivo di polizia (cfr. consid. 4.3), il legislatore cantonale potrà se del caso valutare la pertinenza di tale attribuzione di competenza.

E. 7.1

I ricorrenti sostengono che le misure di polizia in oggetto violerebbero la libertà di riunione. A loro dire, le disposizioni codificherebbero semplicemente la clausola generale di polizia, consentendo tuttavia un intervento della polizia già soltanto in caso di pericolo apparente o sospetto. Tali norme non potrebbero inoltre essere applicate in modo conforme alla Costituzione, innanzitutto poiché il Cantone Ticino avrebbe a suo tempo chiesto di modificare il testo del Concordato al fine di autorizzare il fermo preventivo di polizia già in presenza di atti violenti e non soltanto di "gravi" atti violenti. In secondo luogo, l'ufficiale di polizia cui spetta la competenza di adottare le misure, non costituirebbe l'autorità adeguata a prendere simili decisioni tenendo debitamente conto dei diritti fondamentali. Secondo i ricorrenti, l'art. 10d LPol, che permette di applicare per analogia le citate misure anche ad altri tipi di manifestazione, non sarebbe sufficientemente determinato, né l'art. 3 cpv. 1 lett. b del Concordato costituirebbe una base legale per registrazioni video da parte della polizia. Ritengono che un interesse pubblico ad adottare le prospettate misure di polizia poteva semmai essere ammesso esclusivamente per i campionati europei di calcio EURO 2008 e per i campionati mondiali di hockey su ghiaccio del 2009. Al dire dei ricorrenti, le misure disattenderebbero inoltre il principio della proporzionalità, perché non risolverebbero il problema della violenza nello sport, non sarebbero necessarie esistendo altri strumenti adeguati allo scopo nel diritto penale e tangerebbero il contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

E. 7.2

La libertà di riunione garantita dall'art. 22 Cost. vieta misure da parte dello Stato che impediscono la convocazione, l'organizzazione o lo svolgimento di una riunione, come pure la partecipazione o meno alla stessa. Rientrano nella nozione di riunione ai sensi della citata disposizione le forme più diverse di ritrovo tra individui nel contesto di una certa organizzazione, con uno scopo di formazione, di espressione e di scambio di opinioni inteso in senso ampio (DTF 132 I 256 consid. 3, 49 consid. 5.3, 127 I 164 consid. 3b). Anche scopi di intrattenimento, di cura dei contatti personali e di amicizia possono essere sufficienti per ammettere una riunione ai sensi dell'art. 22 Cost.; non occorre che il fine sia politico o che la comunicazione sia rivolta a terzi (DTF 132 I 49 consid. 5.3).

E. 7.3

Secondo il Consiglio di Stato, i ricorrenti non potrebbero invocare la libertà di riunione con riferimento alla loro partecipazione a manifestazioni di carattere sportivo, le quali non hanno scopi di comunicazione. L'eccezione è pertinente, ma non deve essere qui specificatamente approfondita, ritenuto che l'art. 10d cpv. 1 LPol prevede l'adozione delle criticate misure di polizia anche per altri tipi di manifestazioni. Potendo quindi di per sé entrare in considerazione pure dimostrazioni politiche o a scopo di informazione, i ricorrenti sono di principio abilitati ad invocare la garanzia costituzionale.

E. 7.4

L'art. 36 cpv. 1 Cost. consente restrizioni dei diritti fondamentali purché siano fondate su una base legale e, se gravi, siano previste dalla legge medesima. I ricorrenti non contestano

di per sé la base legale formale delle misure di polizia, ma ne criticano l'indeterminatezza. Il principio della legalità nel senso dell' art. 36 cpv. 1 Cost. impone una sufficiente ed adeguata determinatezza delle norme giuridiche applicabili. Secondo la giurisprudenza, quest'esigenza non deve tuttavia essere intesa in modo assoluto. Il legislatore non può infatti rinunciare ad utilizzare nozioni generali e più o meno indeterminate, la cui interpretazione ed applicazione deve essere lasciata alla prassi. Il grado di determinatezza necessaria non può essere stabilito in modo astratto, ma dipende tra l'altro dalla molteplicità delle fattispecie disciplinate, dalla complessità e prevedibilità della decisione nel singolo caso, dai destinatari della norma, dalla gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali e dalla possibilità di pronunciare una decisione oggettivamente giustificata solo nell'ambito della concretizzazione nel singolo caso. L'indeterminatezza delle norme può essere compensata in una certa misura mediante garanzie procedurali e tenendo conto del principio della proporzionalità (DTF 132 I 49 consid. 6.2, 128 I 327 consid. 4.2 e riferimenti). Nel campo del diritto di polizia, l'esigenza della determinatezza pone difficoltà particolari, i compiti di polizia e le nozioni di "ordine" e di "sicurezza pubblica" lasciandosi difficilmente delimitare astrattamente. L'attività di polizia è in effetti generalmente diretta contro pericoli non individualmente prevedibili e deve essere adattata alle circostanze concrete. È quindi anche per questi motivi che l'art. 36 cpv. 1 terza frase Cost. riconosce la clausola generale di polizia (DTF 136 I 87 consid. 3.1; 132 I 49 consid. 6.2, 128 I 327 consid. 4.2 e riferimenti).

E. 7.5

Il Concordato in discussione costituisce diritto autonomo cantonale. Esso è stato soggetto al referendum facoltativo e rappresenta una base legale sufficiente per limitazioni dei diritti fondamentali giusta l' art. 36 cpv. 1 Cost. Quale diritto speciale di polizia destinato a combattere i pericoli in situazioni specifiche, esso concretizza il diritto generale di polizia e quindi anche la clausola generale di polizia, alla quale può essere fatto capo solo in determinate circostanze (cfr. DTF 130 I 369 consid. 7.3). Le disposizioni sulle misure di polizia in esame risultano sufficientemente determinate anche per quanto concerne la necessità di prevenire atti violenti o danni alle persone o alle cose in "altre manifestazioni" ai sensi dell'art. 10d LPol. La norma non specifica invero queste ulteriori forme di manifestazioni. Il Governo indica generalmente gli ambiti extrasportivi, rilevando che dovrà essere esercitata una certa cautela in occasione di manifestazioni a carattere politico, visti i diritti fondamentali toccati (cfr. messaggio del 19 agosto 2008 del Consiglio di Stato, pag. 2). Pure la Commissione della legislazione del Gran Consiglio accenna ad altri eventi oltre quelli sportivi, richiamando a titolo esemplificativo il carnevale, la festa della vendemmia o il botellon (cfr. rapporto del 19 novembre 2008, pag. 3). L'art. 10d cpv. 1 LPol presuppone tuttavia che un intervento sia necessario per prevenire atti violenti o danni alle persone e alle cose e prevede che le eventuali misure di polizia siano adottate applicando per analogia i criteri in materia di violenza in occasione di manifestazioni sportive. Occorre quindi, ed è determinante, che possa essere provato un comportamento violento, analogamente a quanto disciplinato in modo sufficientemente preciso dagli art. 2 e 3 del Concordato e che siano adempite le condizioni per l'adozione delle eventuali misure di polizia prospettate. In particolare, il divieto di accedere a un'area delimitata presuppone che la persona interessata abbia partecipato ad atti violenti contro persone o cose in occasione di precedenti manifestazioni (cfr. art. 4 cpv. 1 del Concordato), mentre l'obbligo di presentarsi alla polizia implica tra l'altro l'esistenza di elementi concreti ed attuali in base ai quali si deve presumere che altre misure non distolgano l'interessato dal commettere atti violenti in occasione di determinate manifestazioni (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. b e 7 del

Concordato). Pure il fermo preventivo di polizia presuppone indizi concreti ed attuali circa la partecipazione dell'interessato a gravi atti di violenza (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. a del Concordato). Contrariamente all'opinione dei ricorrenti, una persona non corre quindi l'imprevedibile rischio di essere sottoposta a una misura di polizia per il solo fatto di partecipare a una manifestazione. L'adozione di un provvedimento soggiace in effetti ad esigenze sufficientemente determinate e disciplinate in modo più dettagliato che la clausola generale di polizia. Né possono essere rilevate carenze per quanto concerne l' art. 3 cpv. 1 lett. b del Concordato, secondo cui sono considerate prove di un comportamento violento ai sensi dell'art. 2, tra altre, le dichiarazioni attendibili o le registrazioni visive della polizia, dell'amministrazione delle dogane, del personale addetto alla sicurezza o delle federazioni e delle società sportive. Questa norma non costituisce la base legale per l'esecuzione di registrazioni video da parte della polizia, ma qualifica le prove di per sé idonee a dimostrare il comportamento violento. La rilevanza di tali prove e segnatamente l'illiceità di eventuali registrazioni potrà per di più essere censurata nel singolo caso nell'ambito dell'adozione di una concreta misura di polizia. In considerazione altresì della molteplicità dei casi possibili e della cerchia dei destinatari delle norme, le misure di polizia previste dal Concordato, applicabili per analogia ad altri tipi di manifestazione, sono quindi sufficientemente precise e possono essere applicate correttamente dall'ufficiale della polizia cantonale competente. Le sue decisioni possono d'altra parte a loro volta essere impugnate e sottoposte a un controllo giudiziario, in cui eventuali errori potranno essere corretti. Allo stadio attuale, non vi sono quindi ragioni per ritenere che, segnatamente nel caso di manifestazioni di carattere ideale, ove entra in considerazione l'esercizio delle libertà di riunione, di opinione e di informazione, le autorità cantonali non terranno adeguatamente conto dei diritti fondamentali dei cittadini.

E. 7.6

Le criticate misure di polizia sono pure giustificate dall'interesse pubblico (art. 36 cpv. 2 Cost.). L'interesse generale alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, nonché all'adozione dei provvedimenti necessari sulla base della situazione concreta, non può infatti essere seriamente messo in dubbio. Tale interesse nemmeno può essere considerato limitato ai passati campionati europei di calcio e ai mondiali di hockey: ciò ove solo si consideri che, in base ai rilevamenti del Governo, fino al 30 giugno 2008 la polizia cantonale ticinese sulla scorta della normativa in vigore dal 1° gennaio 2007 ha emanato 16 decisioni di divieto di accesso a un'area (cfr. messaggio del 19 agosto 2008 del Consiglio di Stato, pag. 2). Non si può pertanto escludere che gli atti di violenza possano derivare anche da manifestazioni di carattere esclusivamente nazionale, segnatamente dai campionati nazionali di calcio e di hockey su ghiaccio, come è peraltro già stato il caso. D'altra parte, laddove siano in discussione grandi manifestazioni di portata più specificamente privata, oltre all'interesse pubblico occorre anche considerare la necessità della protezione di diritti fondamentali altrui, quali quelli degli organizzatori, partecipanti, terzi interessati o estranei (cfr. art. 36 cpv. 2 Cost. ; DTF 128 I 327 consid. 4.3.2).

E. 7.7

Quanto al rispetto, nell'ambito della procedura di controllo astratto delle norme, del principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.), un suo esame esaustivo risulta difficilmente possibile: le fattispecie ipotizzabili sono infatti molteplici e devono essere valutate nel singolo caso sulla base della situazione di pericolo concreta. In questa sede, basta rilevare che le misure di polizia sono previste secondo una struttura "a cascata", in

modo che una misura più severa può essere adottata solo se un provvedimento meno severo non è stato rispettato. Così, per esempio, l'obbligo di presentarsi alla polizia è possibile solo se la persona interessata ha precedentemente violato il divieto di accesso a un'area o il divieto di recarsi in un determinato Paese (art. 6 cpv. 1 del Concordato), mentre il fermo preventivo deve inoltre essere l'unica possibilità per impedirle di commettere gravi atti violenti (art. 8 cpv. 1 del Concordato; cfr. FF 2005 5035; BICHOVSKY, op. cit., pag. 272). Le misure di polizia possono quindi essere applicate nel singolo caso in modo conforme alla Costituzione, rispettando il principio della proporzionalità. Contrariamente all'opinione dei ricorrenti, il fatto che, in caso di condanna penale sospesa condizionalmente per un determinato periodo di prova, il giudice penale può impartire al condannato eventuali norme di condotta giusta l'art. 44 cpv. 2 in relazione con l' art. 94 CP , non rende superflue le misure di polizia litigiose: si tratta, come visto, di due ambiti diversi. Le citate norme di condotta concernono infatti il giudizio penale e, perseguendo essenzialmente uno scopo di prevenzione speciale, sono sostanzialmente adottate nell'interesse del condannato (cfr. ANDREA BAECHTOLD, in: Basler Kommentar, Strafrecht I, 2a ed., 2007, n. 3 all'art. 94); le misure di polizia costituiscono invece provvedimenti di natura amministrativa, destinati a garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici.

E. 8

I ricorrenti lamentano inoltre la violazione della libertà di opinione e di informazione (art. 16 Cost.) e della libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.). Ribadiscono, tuttavia genericamente, la pretesa indeterminatezza della base legale e l'assenza dei requisiti dell'interesse pubblico e del rispetto del principio della proporzionalità per le restrizioni dei diritti fondamentali. Rinviano al proposito sostanzialmente alle censure sollevate in precedenza con riferimento alla violazione della libertà di riunione, criticando essenzialmente il fatto che nel Cantone Ticino i provvedimenti di polizia litigiosi possano essere applicati anche alle manifestazioni politiche. Addotte in modo approssimativo, senza spiegare puntualmente in quale misura specifiche disposizioni disattenderebbero gli invocati diritti costituzionali, le contestazioni non adempiono i requisiti di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e sono quindi inammissibili. Comunque, per quanto concerne le criticate restrizioni dei diritti fondamentali, può essere qui rinviato alle argomentazioni esposte ai considerandi precedenti (cfr. consid. 7.4-7.7; cfr. inoltre DTF 130 I 369 consid. 7.4). La critica generale sollevata dai ricorrenti, secondo cui una persona pacifica potrebbe essere privata della possibilità di manifestare le proprie opinioni politiche, non corrisponde alla realtà. Essi misconoscono la portata delle misure di polizia litigiose, che implicano quantomeno la prova di un comportamento violento e che possono essere applicate in modo conforme alla Costituzione, segnatamente quando dovessero essere in discussione manifestazioni di carattere politico.

E. 9.1

I ricorrenti ritengono arbitraria la facoltà di raccomandazione agli organizzatori di manifestazioni sportive del divieto di accedere agli stadi prevista dall' art. 10 del Concordato, siccome confonderebbe compiti pubblici e privati. Adducono che, in violazione degli art. 29, 29a e 30 Cost. , contro la raccomandazione emanata dall'autorità e il divieto di accesso pronunciato dal privato non sarebbero disponibili rimedi giuridici efficaci, non trattandosi di decisioni impugnabili. Al dire dei ricorrenti, un simile divieto potrebbe nondimeno costituire la prova di un comportamento violento, anche in assenza di una qualsiasi violenza. La disposizione litigiosa, oltre al principio della legalità, violerebbe

pure l' art. 24a cpv. 8 LMSI , poiché consentirebbe di comunicare dati personali in modo generale agli organizzatori di manifestazioni sportive. La raccomandazione sarebbe inoltre priva di senso e pertanto arbitraria, ritenuto che anche l'emanazione da parte dell'autorità di un divieto di accesso a un'area giusta gli art. 4 e 5 del Concordato avrebbe lo stesso effetto. Il divieto di accedere agli stadi sarebbe inoltre abusivo, siccome destinato a garantire la sicurezza al di fuori del campo di intervento dell'organizzatore medesimo.

E. 9.2

L' art. 10 del Concordato sta in relazione con il flusso di informazioni disciplinato dalla LMSI, in particolare dal suo art. 24a. Secondo il cpv. 1 di quest'ultima disposizione, l'Ufficio federale di polizia gestisce un sistema d'informazione elettronico, nel quale sono registrati dati su persone che hanno avuto un comportamento violento in occasione di manifestazioni sportive. I dati che possono essere registrati sono elencati ai cpv. 2 e 3. Giusta il cpv. 5, le autorità preposte all'esecuzione possono trattare dati personali degni di particolare protezione, se è necessario per l'adempimento dei loro compiti. Il sistema di informazione è a disposizione dei servizi e delle autorità indicate al cpv. 7 e, secondo il cpv. 8, le autorità preposte all'esecuzione possono comunicare i relativi dati personali agli organizzatori di manifestazioni sportive in Svizzera, se i dati sono necessari per ordinare misure intese ad impedire atti di violenza in occasione di determinate manifestazioni sportive. In base alla LMSI, risulta quindi, da una parte, che le autorità di esecuzione possono trattare dati personali e, dall'altra, che i dati possono essere trasmessi, nell'ottica della prevenzione della violenza in occasione di manifestazioni sportive, ad altri servizi e anche ad organizzatori privati. L' art. 10 del Concordato non è in contraddizione con questa regolamentazione e un'eventuale distinzione tra una semplice comunicazione dei dati agli organizzatori e una trasmissione degli stessi con l'aggiunta di una raccomandazione di emanare un divieto di accedere allo stadio, non riveste un'importanza decisiva.

E. 9.3

Neppure laddove accennano genericamente al principio della legalità, i ricorrenti si confrontano puntualmente con la disposizione litigiosa, tenendo in considerazione anche l' art. 24a LMSI , e non spiegano con una motivazione conforme all' art. 42 cpv. 2 LTF , perché non sarebbe data una base legale sufficiente. Essi disattendono inoltre, che la raccomandazione all'indirizzo dell'organizzatore non concerne cittadini estranei ad atti di violenza, ma persone che hanno dimostrato un comportamento violento (fuori dallo stadio) in occasione di manifestazioni sportive. Né la norma litigiosa consente una trasmissione generalizzata di dati personali. Essa si limita infatti a richiamare i dati necessari conformi all' art. 24a cpv. 3 LMSI ; non disciplina per contro la loro utilizzazione e non interviene nel campo di applicazione dell' art. 24a cpv. 8 LMSI . La raccomandazione non è diretta in modo vincolante nei confronti della persona interessata, ma si rivolge all'organizzatore della manifestazione sportiva, che, quale avente diritto dell'installazione sportiva, ha la possibilità di vietare l'accesso alla stessa. L'eventuale divieto di accedere allo stadio concerne poi il rapporto di diritto privato tra l'associazione sportiva e la persona colpita e, se del caso, può essere contestato in quello specifico ambito (cfr., al riguardo, JAN KLEINER, Rechtsfragen rund um Stadionverbote, in: Sport und Recht, Sicherheit im Sport, 2008, pag. 49 segg.). I ricorrenti non dimostrano che la procedura giudiziaria applicabile in tale contesto non rispetterebbe le garanzie procedurali invocate. La circostanza secondo cui potrebbero anche essere dati i presupposti per un'interdizione d'accesso a un'area da parte dell'autorità di polizia sulla base degli art. 4 e 5 del Concordato, di per sé non osta all'adozione del divieto

di accedere allo stadio da parte dell'organizzazione sportiva, né lo rende abusivo: si tratta infatti di provvedimenti che, pur se formalmente distinti, sono complementari (cfr. BICHOVSKY, op. cit., pag. 292 e 378 segg.). Una raccomandazione di emanare un divieto di accedere allo stadio può infatti prestarsi a completare una misura di polizia quale un'interdizione di accesso a un'area, che può essere più facilmente infranta.

E. 10

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.