

KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Modifica del Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

Rapporto della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia del 2 febbraio 2012

Indice	Pagina
Compendio	2
1. Situazione iniziale	4
1.1. Genesi e contenuto del Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, versione del 15 novembre 2007	4
1.2. Competenza di emanare misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive	4
2. Interventi necessari	5
2.1. Evoluzione negli ultimi anni	5
2.2. Politica della CDDGP contro la violenza nello sport	8
2.3. Risultati della Tavola rotonda contro la violenza nello sport	13
2.4. Carenze dell'attuale legislazione	13
2.5. Delibere dei rappresentanti dei poteri pubblici del 19 agosto 2011 sul tema della violenza nello sport	14
2.6. Risultati della procedura di consultazione	15
3. Le proposte di revisione del Concordato nel dettaglio	18
4. Conseguenze finanziarie	30

Compendio

All'inizio dell'anno 2008, il potenziale di rischio relativo agli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio sembrava in diminuzione in seguito all'adozione, da parte delle autorità competenti, di nuovi strumenti atti a contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive, come le misure di interdizione a determinate aree (divieto di accesso), l'obbligo di presentarsi presso posti di polizia, il divieto di espatrio, la possibilità di un fermo preventivo di polizia nonché la creazione di una banca dati in cui registrare i dati relativi ai tifosi violenti (HOOGAN). Queste nuove misure portarono disorientamento e moderazione tra i tifosi violenti che non volevano correre il rischio di essere colpiti dalle nuove misure prima dei Campionati Europei di calcio del 2008 ed essere costretti a non poter assistere alle partite. Dopo EURO 2008 gli atti violenti in occasione di incontri dei campionati di calcio e di hockey su ghiaccio sono tuttavia tornati a moltiplicarsi. Durante la stagione 2008/09 sono stati registrati 148 episodi in cui sono stati compiuti atti violenti. Nella stagione 2009/10 il numero di tali episodi è salito a 176, mentre nella stagione 2010/11 si è registrato un ulteriore incremento sino a 214.

Il culmine negativo è stato raggiunto con gli scontri del 2 ottobre 2011 verificatisi tra i sostenitori del Grasshopper e del FC Zurigo presso lo stadio Letzigrund quando l'arbitro è stato costretto a interrompere la gara in seguito al lancio di petardi e agli aspri disordini tra i tifosi presenti, poiché non poteva più essere garantita la sicurezza di spettatrici e spettatori, né quella dei giocatori stessi. Gli episodi occorsi allo stadio Letzigrund illustrano la tendenza all'inasprimento delle esplosioni di violenza, non soltanto durante il viaggio di andata e nei dintorni dello stadio, ma soprattutto all'interno dello stadio medesimo. La violenza viene originata principalmente dai cosiddetti tifosi in cerca di esperienze eccitanti che hanno creato un nuovo scenario volto alla violenza. Essi si mescolano spesso con i movimenti degli ultrà, ma rispetto a questi ultimi, mostrano un minor interesse per lo sport che non per la violenza fine a se stessa. Inoltre, le curve affollate di tifosi offrono loro la protezione dell'anonimato.

Per la polizia, gli episodi di violenza nell'ambito d'incontri di calcio e di hockey su ghiaccio rappresentano un onere molto gravoso poiché deve presenziare a molte partite con un grande spiegamento di forze. Ogni fine settimana vengono impiegati in media 900 agenti di polizia, per un costo complessivo di circa 1 milione di franchi, e quale conseguenza quella di sottrarre risorse per altri incarichi di polizia. Inoltre, le forze di polizia sono sempre più minacciate nella loro integrità fisica e psichica.

Anche le società di trasporti vengono pesantemente gravate dai gruppi di tifosi violenti. Solo le FFS, ogni anno, si ritrovano con costi scoperti nell'ordine dei 3 milioni di franchi per danni subiti, pulizie e misure di sicurezza, senza contare che il regolare traffico ferroviario viene costantemente disturbato dai trasporti speciali per i tifosi e dalle circostanze concomitanti.

La violenza nell'ambito d'incontri di calcio e di hockey su ghiaccio non può più essere accettata come fenomeno sociale. Con le presenti proposte di adeguamento del Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive del 15 novembre 2007, a cui hanno aderito 26 Cantoni, le misure contro i violenti diverranno più severe:

- verranno considerati come comportamento violento anche atti di violenza e l'impedimento di atti dell'autorità;
- il divieto di accedere a determinate aree, la cui durata massima attualmente è di un anno, in futuro dovrà essere disposta per un periodo da 1 a 3 anni; le disposizioni possono riguardare aree in tutto il territorio svizzero;
- in caso di violenza contro le persone (eccezione: atti di violenza), di gravi danni materiali e di soggetti che reiterano atti violenti, l'obbligo di presentarsi può essere disposto direttamente senza che sia necessario provare preventivamente la violazione del divieto di accedere in un'area.

Contemporaneamente, con l'introduzione dell'obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio delle categorie superiori, viene messo nelle mani delle autorità competenti uno strumento per imporre determinate condizioni agli organizzatori privati di eventi sportivi. Tali condizioni possono riguardare l'adozione di misure tecniche ed edilizie negli stadi, il quantitativo delle forze di sicurezza private da impiegare, il regolamento dello stadio, la vendita di bevande alcoliche, lo svolgimento dei controlli all'ingresso, nei viaggi di andata e di ritorno dei tifosi ospiti e altri ambiti relativi alla sicurezza, sui quali attualmente le autorità non possono esercitare alcuna influenza.

Inoltre, all'atto di salire su treni e autobus speciali per tifosi e agli ingressi dello stadio, tutte le spettatrici e tutti gli spettatori verranno sottoposti a controlli per verificarne l'identità e l'eventuale violazione di divieti vigenti nello stadio, del divieto di accedere in un'area determinata o dell'obbligo di presentarsi.

Altre modifiche di minore entità del Concordato riguardano ambiti in cui nella prassi si ripropongono sempre incertezze giuridiche e per i quali sono necessari dei chiarimenti, come nel caso delle basi legali per le perquisizioni personali nel quadro dei controlli agli ingressi degli stadi.

Le misure si basano ampiamente sulla Politica contro la violenza nello sport sviluppata nell'autunno del 2009 dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) in collaborazione con l'Ufficio federale di polizia (*fedpol*) e dopo l'audizione dei principali partner. Il documento è stato approvato all'unanimità in data 12/13 novembre 2009 dall'assemblea plenaria della CDDGP.

Il 19 agosto 2011, alla vigilia della sospensione della Tavola rotonda contro la violenza in ambito sportivo, la CDDGP e altri rappresentanti del settore pubblico si sono detti d'accordo sui punti cardine della presente revisione: l'obbligo di autorizzazione, i controlli d'identità, l'inasprimento del divieto di accedere a determinate aree e l'obbligo di presentarsi.

Tenuto conto dell'urgenza con la quale occorre risolvere i problemi di violenza relativi al calcio e all'hockey su ghiaccio, le modifiche introdotte con la presente revisione del Concordato dovranno entrare in vigore a partire dalla data della loro adozione da parte dei Cantoni.

1. Situazione iniziale

1.1. Genesi e contenuto del Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, versione del 15 novembre 2007

Al 1° gennaio 2007 il Parlamento svizzero, con una revisione della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)^{1,2}, ha creato nuovi strumenti per contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Tra questi strumenti figuravano l'istituzione di una banca dati nazionale sui tifosi violenti (HOOGAN) nonché l'introduzione di misure quali il divieto di accesso a determinate aree, il divieto di espatrio, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia nei confronti di persone violente. A causa dell'evoluzione negativa dei disordini che accompagnavano gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio, tali provvedimenti venivano reputati imprescindibili, non soltanto in vista dello svolgimento in Svizzera dei Campionati europei di calcio del 2008 e dei Campionati mondiali di hockey su ghiaccio del 2009, ma anche per le normali manifestazioni di sport con un grande richiamo di pubblico, come il calcio e l'hockey su ghiaccio. Tre di queste misure (il divieto di accesso a determinate aree, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia) vennero tuttavia introdotte con durata limitata alla fine del 2009, in virtù della competenza dei Cantoni a legiferare in materia di misure preventive nel campo della sicurezza interna. A partire dal 2010, i Cantoni avrebbero dovuto definire un regolamento unitario mediante un concordato ovvero adoperarsi affinché, tramite una nuova norma costituzionale, la competenza legislativa passasse alla Confederazione. In occasione dell'assemblea primaverile del 2007 della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) venne deliberato all'unanimità di continuare a perseguire la soluzione concordataria, evitando così di toccare il sistema di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

Dalla consultazione emerse un ampio consenso all'idea di integrare, senza modifica alcuna, nel diritto cantonale, per il tramite di un concordato, le disposizioni della LMSI, aggiungendo soltanto un unico articolo che consentisse di pronunciare divieti di accedere allo stadio anche nei confronti di coloro che avessero tenuto un comportamento violento fuori dallo stadio. Pertanto, in data 15 novembre 2007 l'assemblea plenaria della CDDGP approvò il Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive che venne quindi sottoposto ai Cantoni perché vi aderissero.

Al 1° gennaio 2010 avevano aderito già 24 Cantoni, cosicché il Concordato sostituì le norme della LMSI. A partire dal 1° settembre 2010 il Concordato è in vigore in tutti e 26 i Cantoni svizzeri.

1.2. Competenza di emanare misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive

I disordini violenti che si verificano in occasione di manifestazioni sportive rappresentano un pregiudizio alla sicurezza e all'ordine pubblico. I classici "beni di polizia" quali la vita, la salute, la libertà e la proprietà sono messi a rischio. Le misure per il mantenimento della quiete e dell'ordine in occasione di manifestazioni sportive riguardano, dunque, il campo della sicurezza interna. Questo compito dello Stato è sostanzialmente un compito originario di Cantoni ed espressione fondamentale della loro sovranità.

In base all'attuale diritto costituzionale, in materia di sicurezza interna la Confederazione dispone soltanto di competenze frammentarie che le consentono in modo molto limitato di emanare norme volte a evitare e contrastare la violenza in occasione di eventi sportivi. Se è

¹ RS 120

² RU 2006 3703

vero che l'art. 123 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.)³ conferisce alla Confederazione un ampio potere legislativo nel campo del diritto penale, tale articolo non consente alla Confederazione di emanare delle disposizioni inerenti misure di prevenzione a livello individuale contro i potenziali autori di comportamenti violenti. Anche l'art. 57 cpv. 2 Cost., che impone alla Confederazione e ai Cantoni di coordinare i loro sforzi nel settore della sicurezza interna, non può essere considerato come attribuzione di competenza legislativa per misure preventive contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Né possono essere presi in considerazione l'art. 173 cpv. 1 lettera b Cost. (provvedimenti dell'Assemblea federale a tutela della sicurezza interna) e l'art. 185 cpv. 2 Cost. (provvedimenti del Consiglio federale a tutela della sicurezza interna), che stabiliscono le competenze degli organi federali. Pertanto, contestualmente alla revisione della LMSI del 1° gennaio 2007, il Parlamento svizzero ha stabilito che la competenza per emanare misure preventive nell'ambito della sicurezza interna spetta ai Cantoni.

2. Interventi necessari

2.1. Evoluzione negli ultimi anni

L'evoluzione nel corso degli ultimi anni degli episodi violenti verificatisi in ambito sportivo può essere dedotta dai dati inseriti nel sistema di informazione elettronico HOOGAN. Dal 1° agosto 2007, in questo sistema gestito dall'Ufficio federale di polizia (*fedpol*) vengono registrati i dati sulle persone che hanno tenuto un comportamento violento in occasione di manifestazioni sportive e contro le quali sono state inflitte misure quali il divieto di recarsi allo stadio, il divieto di accedere a determinate aree, l'obbligo di presentarsi, il fermo preventivo di polizia o il divieto limitato di espatrio.

Al 1° marzo 2012, nel sistema di informazione HOOGAN erano registrate complessivamente 1'203 persone, di cui 894 relative al calcio e 365 relative all'hockey su ghiaccio. 842 casi registrati riguardano il divieto di recarsi allo stadio, 940 il divieto di accesso in un'area determinata, 28 l'obbligo di presentarsi, 2 un fermo preventivo di polizia e 15 il divieto limitato di espatrio⁴.

Si noti, inoltre, che nel corso dell'anno 2011 sono state effettuate delle cancellazioni, dal momento che i dati registrati nel sistema HOOGAN possono essere conservati solo per tre anni, nel caso in cui in questo lasso di tempo la persona in questione non abbia commesso nuove infrazioni.

Informazioni sull'evoluzione della violenza risultano dalle cifre relative alle nuove persone inserite nel sistema ad ogni nuova stagione:

Stagione 2007/08: 233 persone

Stagione 2008/09: 195 persone

Stagione 2009/10: 419 persone

Stagione 2010/11: 399 persone

L'andamento dei dati HOOGAN mostra che il potenziale di rischio per gli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio sembrava in diminuzione all'inizio del 2008, dopo che con la revisione parziale della LMSI furono messi a disposizione delle autorità competenti nuovi strumenti per contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Queste nuove misure portarono disorientamento e moderazione tra i tifosi violenti che non volevano correre il rischio di essere colpiti dalle nuove misure prima dei Campionati Europei di calcio del 2008 ed essere costretti a non poter assistere alle partite. Dopo EURO 2008 gli atti violenti in occasione di incontri dei campionati di calcio e di hockey su ghiaccio sono tuttavia tornati a

³ RS 101

⁴ La somma risulta superiore a 1'203, ossia il numero di registrati, perché alcune persone sono registrate per entrambi gli sport e/o sono colpite da più di una misura.

moltiplicarsi. Durante la stagione 2008/09 sono stati registrati 148 episodi in cui sono stati compiuti atti violenti. Nella stagione 2009/10 il numero di tali episodi è salito a 181, mentre nella stagione 2010/11 si è registrato un ulteriore incremento sino a 248.

Da un sondaggio condotto nell'estate 2011 dal Centro di coordinamento "Violenza in occasione di manifestazioni sportive" tra gli operatori di polizia, dei servizi di sicurezza privati, le società sportive, le organizzazioni di tifosi e le società di trasporti è emersa l'opinione maggioritaria che occorre constatare un incremento della violenza. Tale evoluzione va ricondotta in primo luogo al settore calcistico. Per quanto riguarda l'hockey su ghiaccio, invece, la tendenza nella stagione 2010/11 è stata positiva, dal momento che le misure disposte contro i tifosi sono state solo pari alla metà di quelle della stagione 2009/10.

Secondo *fedpol*, in Svizzera ci sarebbero almeno dalle 300 alle 400 persone con una forte attitudine alla violenza che provocano o ricercano intenzionalmente disordini violenti. Inoltre, 1'500/2'000 persone potrebbero, a seconda della situazione, propendere per un comportamento violento. Questi tifosi "a rischio" sono tutti, praticamente senza eccezioni, di sesso maschile e di età compresa tra i 15 e i 35 anni; la maggior parte tra i 19 e i 24 anni. Al 1° agosto 2011, delle persone registrate nel sistema HOOGAN, 585 erano toccate da una misura anti-violenza. Sono tuttavia sempre più frequenti i casi di registrazioni multiple per una stessa persona (453 persone sono oggetto di due registrazioni, 95 di tre, 49 di quattro e 2 di cinque o più registrazioni).

L'elenco stilato da *fedpol*, in cui sono riassunti brevemente gli episodi violenti verificatisi in occasione d'incontri sportivi, fornisce informazioni sul fatto che gli eventi accaduti in concomitanza con le partite di calcio, sia lungo il tragitto da e verso lo stadio, sia nei dintorni dello stadio che all'interno dello stadio medesimo, si sono intensificati – anche per quanto riguarda la disposizione alla violenza e il numero delle persone coinvolte. I seguenti esempi illustrano eloquentemente questa tendenza:

- in data 20 aprile 2011, prima della partita Grasshoppers Club Zurigo (GC) – FC San Gallo si sono verificati scontri all'ingresso dello stadio tra il servizio di sicurezza dello stadio e sostenitori del San Gallo. Al termine dell'incontro si è dovuto ricorrere all'uso di proiettili di gomma per scongiurare un assalto dei sostenitori del GC nei confronti dei tifosi del San Gallo;
- sempre il 20 aprile 2011, in occasione della partita FC Xamax – FC Basilea, tra i 150 e i 200 sostenitori del FC Basilea hanno assalito i tifosi della squadra di casa, costringendo la polizia a intervenire. I supporter del FC Xamax si sono quindi scagliati contro la polizia. Si sono verificati danni per CHF 20'000.--;
- il 30 aprile 2011, dopo la partita Young Boys (YB) – FC Thun, i sostenitori YB col volto coperto hanno organizzato un attacco a un treno speciale a Ostermundigen che trasportava i tifosi del FC Thun che ha provocato il ferimento di molte persone e ingenti danni materiali;
- sempre il 30 aprile 2011, in occasione della partita GC – FC Lucerna, presso la stazione ferroviaria di Altstätten la polizia è dovuta intervenire con proiettili di gomma per evitare disordini tra le due tifoserie;
- prima del fischio di inizio della partita di campionato FC Zurigo – FC Basilea, l'11 maggio 2011, circa 1'500 sostenitori del FC Basilea hanno assalito il settore riservato agli ospiti dello stadio Letzigrund. Sono state lievemente ferite dieci persone, tra cui anche operatori delle forze di sicurezza private che cercavano di placare i vandali. L'intervento della polizia comunale e l'uso di idranti non è servito a impedire i disordini nello stadio. I dispositivi elettronici posti agli ingressi dello stadio sono stati distrutti. All'interno della struttura sono stati saccheggiate tre chioschi con prodotti alimentari, mentre nelle toilette sono stati divelti molti lavandini e distrutti degli specchi;

- l'11 maggio 2011, prima della partita FC Winterthur – FC Bienne, 25 sostenitori del Bienne con il volto coperto hanno assaltato l'ingresso dello stadio, utilizzando oggetti pirotecnici come proiettili provocando danni materiali;
- in occasione della finale di coppa FC Xamax – FC Sion del 29 maggio 2011, i tifosi vallesani hanno causato ingenti danni materiali sul treno speciale che li trasportava. Al passaggio nella stazione ferroviaria di Neuchâtel, si è verificato un lancio di proiettili sul binario dal treno in transito. Al termine della partita è scoppiata una rissa;
- il 28 agosto 2011, in occasione della partita FC Sion – FC Servette Ginevra, i tifosi della squadra ospite hanno tenuto un comportamento molto aggressivo all'ingresso dello stadio. Tra le altre cose, i tifosi ginevrini hanno spruzzato dello spray al pepe contro il personale della sicurezza. Nel settore riservato agli ospiti, dopo la partita sono stati rilevati numerosi e, talora, ingenti danni agli impianti sanitari, alle porte e agli arredi. Durante la partita sono stati utilizzati oggetti pirotecnici. Al termine della partita, all'esterno dello stadio si sono verificati disordini tra gruppi delle opposte tifoserie. La polizia è stata oggetto di lancio di petardi e due agenti sono rimasti feriti.

Questo elenco – abbondantemente incompleto – di episodi di violenza verificatisi nell'arco di poche settimane, illustra chiaramente quanto la situazione sia diventata problematica.

Il culmine negativo è stato raggiunto con gli scontri del 2 ottobre 2011 verificatisi tra i sostenitori del GC e del FC Zurigo presso lo stadio Letzigrund. Dopo il lancio di petardi da parte di alcuni sostenitori del FC Zurigo nel settore della tifoseria avversaria si sono verificati aspri disordini tra gli spettatori presenti. Al 77° minuto di gioco, l'arbitro è stato costretto a interrompere la partita, poiché non poteva più essere garantita la sicurezza degli spettatori, né quella dei giocatori.

I fatti dello stadio Letzigrund mostrano che la situazione è sempre critica anche in riferimento agli oggetti pirotecnici. Ogni fine settimana in numerosi stadi si accendono petardi. Particolarmente pericolosa è la pratica, in continuo aumento, di utilizzarli come proiettili, fatto che rappresenta una seria minaccia per l'incolumità fisica e la vita stessa.

Secondo il rapporto annuale 2010⁵ di *fedpol*, anche nei campionati delle leghe inferiori gli atti violenti sono tendenzialmente più frequenti e appare in ulteriore aumento la violenza contro la polizia e le forze di sicurezza private. Gli episodi si verificano quasi esclusivamente in occasione di partite sia di club di calcio che di hockey. In occasione di partite disputate dalle nazionali non si sono finora verificati disordini violenti di rilievo. Invece, per quanto riguarda le partite di club, gli incontri internazionali - giocati in casa o all'estero - fungono sempre più da polo di attrazione per vari delinquenti e attivisti pronti alla violenza che in gruppo si mescolano alle tifoserie, ricercando l'anonimato offerto dalla massa. Si è constatato inoltre che le stesse persone ricercano lo scontro con la polizia anche in occasione di dimostrazioni o, come recentemente accaduto a Zurigo, in occasione di feste illegali.

Emerge quindi che oggi la violenza non viene più provocata principalmente dai cosiddetti hooligans, persone che possono essere definite in cerca di violenza, ma che la esercitano esclusivamente verso i loro simili. La maggior parte dei problemi sono provocati dai tifosi in cerca di esperienze eccitanti, che stanno delineando un nuovo scenario violento, spesso pronti a mescolarsi con i movimenti degli ultrà, ma rispetto a questi ultimi mostrano meno interesse per lo sport che per la violenza fine a se stessa. I gruppi di ultrà vengono spesso definiti come tifosi pronti alla violenza. Con questa generalizzazione non si riconosce il fatto che esistono movimenti di ultrà pacifici. A questi ultimi, tuttavia, risulta obiettivamente difficile tenere lontane le persone violente. Evidentemente, l'autoregolamentazione all'interno delle curve delle tifoserie non funziona o non funziona abbastanza, dal momento che nelle curve c'è un numero relativamente elevato di gregari, normalmente considerati tifosi "non a rischio", che tuttavia possono essere manipolati in base alle situazioni e tendere

⁵ <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2010-d.pdf>

alla violenza. Poiché nelle compagini delle tifoserie vengono a mescolarsi anche altri gruppi, come estremisti di destra o di sinistra, bande criminali e sostenitori di altri club, la composizione delle curve risulta relativamente complessa e difficile da raggiungere per operatori e autorità.⁶

Gli episodi di violenza nell'ambito d'incontri di calcio e di hockey su ghiaccio rappresentano un onere molto gravoso per la polizia che deve essere presente a molte partite con un grande spiegamento di forze. Ogni fine settimana vengono impiegati in media 900 agenti di polizia, per un costo complessivo di circa un milione di franchi e con il risultato di sottrarre risorse per altri incarichi di polizia. Inoltre, le forze di polizia sono spesso minacciate nella loro integrità fisica e psichica, con effetti negativi durevoli sulle condizioni generali degli agenti di polizia.

Anche le società di trasporti vengono pesantemente gravate dai gruppi di tifosi violenti. Solo le FFS ogni anno si ritrovano con costi scoperti nell'ordine di 3 milioni di franchi per danni subiti, pulizie e misure di sicurezza, senza contare che il regolare traffico ferroviario viene continuamente disturbato dai trasporti speciali per i tifosi e dalle circostanze concomitanti.

2.2. Politica della CDDGP contro la violenza nello sport

La CDDGP è determinata a interrompere la spirale della violenza nel settore del calcio e dell'hockey su ghiaccio. Nel corso degli ultimi anni, insieme con le federazioni sportive e alle leghe competenti e con le organizzazioni di tifosi, ha cercato di trovare soluzioni capaci di generare consensi su base partecipativa. Anche se questo approccio ha dimostrato un pieno successo in relazione a singoli ambiti, la CDDGP prende atto del fatto che di questo passo la situazione non è destinata a migliorare in modo durevole.

Nell'agosto del 2009 una delegazione della CDDGP ha intrapreso un viaggio di lavoro in Inghilterra, Belgio, Germania e Olanda, insieme a rappresentanti dell'Ufficio federale di polizia (*fedpol*). Scopo del viaggio era quello di compiere uno scambio d'informazioni con le corrispondenti autorità straniere, a livello regionale o cittadino, che avevano ottenuto successi nella lotta contro la violenza nello sport e trovare nuovi approcci risolutivi per la Svizzera. Dal rapporto⁷ stilato per la CDDGP emerge che, nei paesi visitati, la lotta alla violenza in ambito sportivo è significativamente più evoluta che in Svizzera. Autorità competenti, federazioni e club sportivi collaborano in modo più stretto e strutturato e nei confronti delle persone pronte alla violenza e mostrano una tolleranza di gran lunga inferiore a quella svizzera. Le misure applicate (divieto di recarsi allo stadio, divieto di accesso a determinate aree, obbligo di presentarsi, divieto limitato di espatrio, fermo preventivo di polizia) sono assolutamente comparabili a quelle adottate in Svizzera, tuttavia, le sanzioni sono talora significativamente più severe che in Svizzera⁸ e la cornice sanzionatoria viene sfruttata più facilmente. Anche la collaborazione tra tutte le parti interessate è più stretta e strutturata; una differenza decisiva rispetto alla Svizzera consiste nel fatto che la conduzione è chiaramente nelle mani dello Stato, e in particolare delle autorità di polizia, anche in relazione alle norme sui percorsi di spostamento dei tifosi e sulle regole in vigore negli stadi. Ciò viene ottenuto mediante un obbligo di autorizzazione per i singoli incontri, offrendo così alle autorità la possibilità di subordinare l'autorizzazione a determinate condizioni. Club e autorità competenti, inoltre, sostengono spese significativamente più consistenti, per identificare e sanzionare le persone che hanno violato la legge o il regolamento dello stadio. Questi sforzi hanno fatto in modo che in Inghilterra, Olanda e Belgio la violenza sia in diminuzione e che parte degli incontri possa disputarsi

⁶ La rappresentazione della composizione delle curve di tifosi in questo capoverso è stata ripresa per analogia da una relazione interna redatta nell'anno 2010 per il Consiglio federale.

⁷ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/190818%20Reisebericht%20d.pdf>

⁸ In Svizzera il divieto di recarsi allo stadio può avere una durata massima di due anni; in Inghilterra fino a tre anni, in Olanda da nove mesi a cinque anni, in Belgio da tre mesi a cinque anni.

con spiegamenti di polizia significativamente inferiori. L'argomento spesso citato, secondo il quale con una politica di tolleranza zero, come in Inghilterra, il problema sarebbe semplicemente stato spostato alle leghe inferiori, non è corretto. È vero che le persone pronte alla violenza stanno progressivamente ripiegando sulle partite delle categorie inferiori, ma si è riusciti a ridurre in modo marcato il totale complessivo degli episodi violenti verificatisi in tutte le categorie. Attualmente in Inghilterra il 40% di tutti gli incontri di calcio delle cinque leghe professionistiche può svolgersi completamente senza la presenza della polizia. Successi sono stati conseguiti anche dal SC Freiburg che in Germania è riuscito a far registrare una controtendenza rispetto all'aumento della violenza. Il club punta su una collaborazione stretta ed esemplare con la polizia e attua una conseguente politica anti-ultra.⁹

Con l'obiettivo di non accettare più la violenza contestuale agli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio come fenomeno sociale e basandosi sulle conoscenze acquisite nei paesi visitati, nell'autunno del 2009, la CDDGP ha redatto una Politica contro la violenza nello sport¹⁰, in collaborazione con *fedpol*.

Il documento è stato stilato dopo aver dato audizione ai principali partner (Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera, Commissione di sicurezza di Swiss Olympic, Federazione svizzera di calcio, Federazione svizzera di hockey su ghiaccio, Lega nazionale di calcio, Lega nazionale di hockey su ghiaccio, Conferenza delle autorità inquirenti svizzere) e contiene le seguenti misure:

Potenziamento degli sforzi per l'identificazione dei violenti

- Introduzione della tessera del tifoso in riferimento alla stagione 2011/12, come deliberato dalla Tavola rotonda contro la violenza nello sport, per l'identificazione dei frequentatori e delle frequentatrici delle partite di calcio e hockey su ghiaccio delle categorie superiori.
- I club ospitanti devono fornire due accompagnatori di sicurezza per ogni cento tifosi ospiti, mentre il Cantone ospitante deve inviare tre operatori di polizia esperti conoscitori della tifoseria locale (i cosiddetti *spotter*), allo scopo di identificare le persone colpevoli di violazioni.
- Un potenziamento delle risorse dei club e della polizia, per identificare congiuntamente, in base a videoregistrazioni, fotografie o dichiarazioni testimoniali, le persone che violano il regolamento dello stadio o compiono atti di vandalismo all'esterno dello stadio.
- Gli stadi e i luoghi circostanti devono essere attrezzati con videocamere ad alta risoluzione. Qualora gli altri strumenti non portino risultati positivi, si può ricorrere a sistemi di ricerca via internet.
- La registrazione di dati con il sistema di informazione elettronico HOOGAN deve essere sempre accompagnata da fotografie.
- In caso di disordini nei settori riservati alla tifoseria ospite, laddove possibile al termine della partita i tifosi colpevoli devono essere trattenuti, controllati e identificati.

Accelerazione e armonizzazione del procedimento penale

- Stretta collaborazione tra polizia e pubblico ministero. In caso di necessità, ricorrere all'utilizzo di commissioni di coordinamento. I procedimenti contro i trasgressori devono concludersi il più velocemente possibile.
- Armonizzazione delle pene da parte delle autorità inquirenti su tutto il territorio svizzero.
- Pronuncia di divieti di recarsi allo stadio, di divieto di accesso a determinate aree, di obblighi di presentarsi e di divieti di espatrio secondo criteri unitari.

⁹ Per i dettagli, consultare il resoconto della CDDGP, p. 28 e segg.; link: cfr. nota 7

¹⁰ Per consultare la relazione completa:

<http://www.kkjp.ch/images/upload/091112%20Bericht%20Policy%20Gewalt%20im%20Sport%20d.pdf>

Aumento della sicurezza negli stadi

- Il regolamento degli stadi e i sistemi di sicurezza delle squadre devono essere approvati dalle autorità competenti prima dell'inizio della stagione. In mancanza di approvazione, la federazione nega la licenza.
- Le autorità competenti autorizzano ogni singolo incontro e impongono ai gestori dello stadio condizioni relative al regolamento dello stadio.
- Gli stadi possono essere dotati esclusivamente di posti a sedere.
- Le autorità competenti stabiliscono, in base alle prevedibili proporzioni dei rischi per la sicurezza, il quantitativo necessario di forze dell'ordine private che i gestori dello stadio dovranno impiegare, possono fissare gli orari delle partite, prescrivere misure edilizie e norme sui controlli all'ingresso, sulla vendita di bevande alcoliche e autorizzare l'utilizzo di striscioni, megafoni o coreografie da parte dei tifosi.
- In caso di violazioni del regolamento dello stadio, per gli incontri successivi le autorità possono disporre condizioni più severe, come la chiusura di determinati settori, l'aumento del personale di sicurezza, maggiori compensi per le spese di polizia.
- Nei settori riservati alla tifoseria ospite vige un divieto generale di consumo di bevande alcoliche, mentre nei rimanenti settori possono essere servite al massimo birre leggere e bevande con un contenuto massimo di alcol pari al 3%. Eventuali eccezioni possono essere autorizzate nel quadro delle condizioni per i singoli settori, ben delimitati e controllati.
- L'accesso allo stadio è negato alle persone fortemente sotto l'influsso di alcool.
- Dal momento che si tratta di manifestazioni private, per la sicurezza negli stadi restano sostanzialmente responsabili i gestori dello stadio. La polizia interviene non soltanto all'esterno, ma anche all'interno dello stadio, qualora ciò si renda necessario per motivi di sicurezza.

Trasporto dei tifosi ospiti

I disordini, gli atti di violenza e le violazioni del regolamento dello stadio sono per lo più opera dei più scatenati tra i tifosi ospiti, mentre generalmente i sostenitori della squadra di casa si moderano per timore di essere colpiti dal divieto di accesso allo stadio o da sanzioni contro il proprio club. Pertanto, sono previste misure particolari in riferimento ai tifosi ospiti:

- Introduzione del cosiddetto "biglietto combinato". I biglietti per i settori riservati agli ospiti possono essere venduti soltanto ai tifosi che raggiungono lo stadio con gli speciali trasporti organizzati. Si vuole fare in modo che i tifosi ospiti siano condotti direttamente all'ingresso dei settori separati loro riservati e prendano posto all'interno dello stadio senza venire in contatto con i tifosi della squadra di casa. Al termine della partita, vale lo stesso discorso ma nella direzione opposta.
- Sui trasporti speciali per tifosi vige il divieto di consumo di bevande alcoliche. Prima di salire sul mezzo di trasporto, i tifosi vengono controllati dal personale di sicurezza del proprio club. Vengono sequestrati le bevande alcoliche, oggetti pirotecnici e altri oggetti non ammessi all'interno dello stadio.

La Politica contro la violenza nello sport è stata approvata all'unanimità in data 12/13 novembre 2009 dall'assemblea autunnale della CDDGP. Per volere delle direttrici e dei direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, alle misure sopraelencate, contenute nella Politica contro la violenza nello sport, viene dato carattere di raccomandazione. Esse devono fungere da guida per i responsabili del mondo dello sport e delle autorità statali a tutti i livelli e, devono permettere loro, nel proprio settore di competenza, di pervenire ad un approccio il più unitario possibile nei confronti del problema.

Gli effetti di tale Politica dovrebbero mostrare risultati in tempi brevi, in funzione delle possibilità e delle misure prese; essa va tuttavia interpretata complessivamente in un'ottica

durevole e su di un lungo periodo. Nella Politica contro la violenza nello sport non viene toccato il tema del lavoro di educazione e dei progetti relativi ai tifosi, poiché questo campo è stato discusso nel corso della Tavola rotonda.

La Politica segue il principio della catena chiusa, ovvero di una collaborazione completa, non lacunosa. Ciò significa che tutti i partner coinvolti prestano, sotto propria responsabilità, il loro contributo alla soluzione dei problemi nel settore di competenza. In primo luogo ci sono le federazioni di calcio e di hockey su ghiaccio e le associazioni collegate, che sono responsabili della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive. In secondo luogo vengono le autorità di polizia dei Cantoni, delle città e della Confederazione, nonché le procure e, in particolare, gli uffici istruzione, che sono competenti per il mantenimento dell'ordine pubblico e il perseguimento penale. In terzo luogo ci sono le società dei trasporti (ferrovie e autolinee) e le organizzazioni di tifosi che devono portare, ciascuno nel settore di competenza, il proprio contributo, affinché le manifestazioni sportive si svolgano senza problemi. Infine, fanno parte della catena anche i tribunali che nell'amministrare la giustizia devono tenere conto delle particolari circostanze dei violenti disordini.

La CDDGP ha successivamente dato ampia diffusione alla Politica contro la violenza nello sport e ha proposto di istituire, nell'ambito di ciascun club, strutture locali volte a garantire l'attuazione delle misure. Il tutto nella consapevolezza che l'attuazione di molte delle misure proposte non rientra tra le competenze della CDDGP.

La CDDGP si è anche adoperata in seno a tutte le commissioni rilevanti, tra cui anche la Tavola rotonda contro la violenza nello sport¹¹, affinché le misure formulate venissero attuate. Il 9 aprile 2010 ha approvato, insieme alla Swiss Football League (SFL) e all'Associazione Svizzera di Football (ASF), un modello di accordo¹² che in futuro dovrà servire alle autorità competenti e ai club dell'Axpo Super League come base per la cooperazione nel campo della sicurezza. Questo documento rappresenta un modello per l'attuazione concreta della Politica contro la violenza nello sport, in quanto affronta il tema della collaborazione tra i club calcistici della SFL e le locali autorità competenti, nonché degli obblighi di entrambe le parti.

I contenuti principali del modello di accordo sono i seguenti:

- Per l'organizzazione della sicurezza non sono più considerati responsabili soltanto i club e i gestori degli stadi. Prima dell'inizio della stagione agonistica, i club e le autorità elaborano un piano per la sicurezza che, all'occorrenza, potrà essere integrato con misure supplementari in occasione di singoli incontri. Tali misure possono riguardare, ad esempio, i mezzi da impiegare, misure tecniche o edilizie, lo svolgimento dei controlli all'ingresso dello stadio, le regole per la vendita dei biglietti, la chiusura di determinati settori dello stadio a causa del comportamento violento di gruppi di tifosi in occasione di incontri precedenti o in luoghi pubblici, l'utilizzo di megafoni, bandiere e striscioni, il coordinamento di cori e coreografie. In caso di disaccordo, le autorità emanano disposizioni soggette a ricorso.
- Il club deve aver elaborato un concetto per prevenire la violenza e il razzismo e per evitare l'uso di oggetti pirotecnici.
- La massima priorità viene data all'identificazione degli autori di reati. Il personale e i mezzi tecnici in questo contesto devono quindi essere potenziati. Negli stadi e lungo i tragitti per raggiungerli vengono utilizzate videocamere ad alta risoluzione, operatori di polizia con funzioni di spotter e persone munite di apparecchi civili di videosorveglianza. In futuro, autorità e rappresentanti dei club esamineranno insieme il materiale fotografico prima della successiva partita in casa del club, in modo da poter comminare quanto più tempestivamente possibile eventuali sanzioni penali ed emanare divieti di accesso allo stadio.

¹¹ cfr. punto 2.3.

¹² <http://www.kkjpd.ch/images/upload/100416%20Mustervereinbarung%20vom%2009.%20April%202010.pdf>

- I gestori degli stadi mettono a disposizione delle autorità celle di sicurezza e locali per interrogatori, affinché i delinquenti vengano allontanati e sanzionati tempestivamente e coloro che sono causa dei disordini vengano esclusi dalla partecipazione alle manifestazioni sportive.
- In futuro negli stadi potrà essere servita solo birra a basso contenuto alcolico. Per le partite ad alto rischio è previsto un divieto generale di bevande alcoliche. Tale divieto è raccomandato per i settori riservati alla tifoseria ospite. Verrà impedito l'accesso allo stadio agli spettatori visibilmente alcolizzati o sotto effetto di droghe. Queste misure tengono conto del fatto che la maggior parte dei disordini e degli atti di violenza si verifica sotto l'effetto di alcol e droghe. Le autorità assicurano che all'occorrenza prenderanno in custodia coloro a cui viene impedito l'ingresso allo stadio da parte del personale del gestore o dei club, nonché coloro che vengono espulsi dallo stadio per violazioni del regolamento della struttura.
- Verrà definito in maniera vincolante quando l'impiego di personale di polizia rientra nei servizi base erogati gratuitamente e quali invece sono le prestazioni di polizia che devono essere remunerate. Parimenti, verrà stabilito il personale che i club saranno tenuti a mettere a disposizione per garantire la sicurezza. La partecipazione dei club ai costi per la sicurezza sostenuti dalla mano pubblica va calcolata in funzione dell'impegno profuso nel settore della sicurezza. L'attuazione dei dispositivi di sicurezza di club e autorità deve essere verificata almeno quattro volte a stagione con audit eseguiti da gruppi di esperti misti. Tali verifiche valutative costituiranno la base di calcolo per il grado di partecipazione ai costi. Tuttavia, sia per la questione della partecipazione ai costi, sia in riferimento alle singole misure, è necessario tenere conto della situazione locale. Ad esempio, si raccomanda di adeguare l'impiego di personale, le prescrizioni sulle misure edilizie e le regole sulle coreografie e i megafoni alle dimensioni e al comportamento dei gruppi di tifosi e alle infrastrutture dello stadio. E per quanto concerne la partecipazione ai costi per la sicurezza vale il principio di considerare, oltre ai risultati dei rapporti di audit, anche la forza economica del club e la sua valenza sociale.

Un modello di accordo pressoché analogo è stato concordato anche con la National League di hockey su ghiaccio, benché mai formalmente approvato.

Ad oggi, sulla base del modello di accordo, le autorità competenti hanno emanato dei regolamenti a livello comunale o a livello cantonale oppure hanno stipulato accordi con le seguenti società calcistiche: FC Basilea, FC Lucerna, FC San Gallo, FC Zurigo, Grasshoppers Club Zurigo, SC Rapperswil Jona, ZSC Lions. Inoltre, a fine settembre 2011, il Parlamento del Canton Zugo ha approvato un decreto che prevede che l'EV Zugo, come pure altri organizzatori privati, debbano farsi carico del 60% dei costi di polizia sostenuti per le partite del club.

Secondo stime prudenti, i costi per le operazioni di polizia in occasione d'incontri di calcio e di hockey su ghiaccio ammontano a circa 25 milioni di franchi all'anno. Tale ammontare non include i costi pre e post-partita (ricerche, inchieste, giustizia penale e tribunali), né i danni materiali commessi nel contesto di simili manifestazioni. Secondo una sentenza di principio del Tribunale federale¹³, i Cantoni possono richiedere la compensazione per i costi relativi ai servizi di polizia prestati in occasione di manifestazioni sportive. In questa sentenza, il Tribunale federale tutela una norma in materia, vigente nel Cantone di Neuchâtel, secondo la quale i club sportivi in base a un'ordinanza cantonale sono tenuti a farsi carico dell'80% dei costi per i servizi speciali erogati dalla polizia. Nel caso in cui una società sportiva adotti autonomamente misure contro i disordini, la partecipazione ai costi si riduce al 60%. Non comporta costi aggiuntivi per le squadre l'offerta dei servizi base di polizia, con l'impiego di 24 agenti.

¹³ DTF 135 I 130

2.3. Risultati della Tavola rotonda contro la violenza nello sport

La Tavola rotonda contro la violenza nello sport venne indetta alla vigilia dei Campionati europei di calcio dall'allora Ministro dello sport, il consigliere federale Samuel Schmid, allo scopo di discutere misure in vista dello svolgimento pacifico di EURO 2008. Per la prima volta è quindi stato possibile un dialogo strutturato sul tema della violenza nello sport che ha visto il coinvolgimento di tutte le parti interessate. Si può dire che la Tavola rotonda abbia avuto successo nel riuscire a organizzare una edizione pacifica di EURO 2008 e a compiere progressi nella lotta contro la violenza in campo sportivo, ad esempio con uno scambio sistematico dei dati relativi agli hooligan, con una formazione completa per i responsabili della sicurezza dei club o con regole unitarie per la disposizione del divieto di accesso allo stadio.

Per contro, la Tavola rotonda non ha raggiunto i suoi obiettivi su due punti importanti: l'identificazione e i controlli sistematici di spettatrici e spettatori durante la partita nonché le misure per controllare meglio i gruppi di tifosi durante il tragitto da e verso lo stadio e la responsabilizzazione delle società sportive in questo contesto.

Una verifica sistematica e attendibile dell'identità di spettatrici e spettatori rappresenta una premessa indispensabile per riuscire a bandire dagli stadi le persone colpite da divieto di accesso allo stadio e dal divieto di accesso ad aree determinate. Poiché attualmente nel sistema informatico HOOGAN sono segnalate circa 1'200 persone a cui sono state inflitte misure simili, per gli agenti privati di sicurezza incaricati dei controlli all'ingresso degli stadi risulta impossibile, basandosi soltanto su nominativi e fotografie, garantire che allo stadio non entrino persone a cui è stato vietato. Nel quadro della Tavola rotonda i rappresentanti dei poteri pubblici hanno proposto d'introdurre all'ingresso degli stadi sistemi di riconoscimento biometrico del volto, come quelli già in uso ad esempio negli aeroporti. La proposta è fallita per l'opposizione delle società e delle leghe sportive, le quali hanno richiesto come alternativa l'introduzione della tessera del tifoso di cui si sarebbero dovuti munire i frequentatori dello stadio. L'ASF ha coordinato il progetto e realizzato uno studio di fattibilità dal quale è emerso che l'introduzione della tessera del tifoso sarebbe stata realizzabile e che avrebbe consentito di eseguire le verifiche desiderate. Tuttavia, i rappresentanti del mondo sportivo presenti alla Tavola rotonda si sono opposti alla sua introduzione, reputandone troppo elevati i costi di gestione e troppo basso il grado di accettazione da parte dei tifosi.

Nel gennaio 2011, sempre nell'ambito della Tavola rotonda, è stato pertanto richiesto a tutti i partecipanti di presentare entro il 1° settembre 2011 alternative alla tessera del tifoso. Dal momento che durante la primavera e l'estate del 2011 è apparso chiaro che le società e le leghe sportive non avrebbero sviluppato proposte alternative e che anche per quanto riguardava la gestione dei treni speciali non si andava profilando alcuna intesa, i rappresentanti dei poteri pubblici hanno deciso di elaborare delle proposte congiunte.¹⁴ Tali proposte sono state deliberate il 19 agosto 2011 e quindi presentate alla Tavola rotonda, incontrando in parte l'accordo dei rappresentanti del mondo sportivo, in parte il loro rifiuto su alcuni punti fondamentali.

Contemporaneamente, i partecipanti sono giunti alla conclusione che occorresse sospendere temporaneamente la Tavola rotonda e trasferire il coordinamento dei lavori della CDDGP e della Conferenza dei direttori di polizia delle città svizzere (CDPC), dal momento che i Cantoni e le città, in virtù della propria responsabilità per la sicurezza interna, sono competenti per l'adozione di ulteriori misure ritenute necessarie.

2.4. Carenze dell'attuale legislazione

Alcuni degli obiettivi definiti con la Politica contro la violenza nello sport e con il modello di accordo sono stati pienamente conseguiti nel corso degli ultimi due anni. Ad esempio, oggi

¹⁴ cfr. anche punto 2.5.

le registrazioni nel sistema informatico HOOGAN sono accompagnate sistematicamente da fotografie, le sanzioni per violazioni in ambito sportivo sono state uniformate dalla Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAPS) con l'approvazione di linee guida e le misure adottate seguono ampiamente gli stessi criteri.

Altri obiettivi sono stati conseguiti solo parzialmente o soltanto per alcuni singoli club, in genere laddove sono stati siglati accordi tra le autorità e i club. Tra questi obiettivi si annoverano l'aumento del numero di esperti degli scenari e degli agenti delle scorte di sicurezza, il potenziamento delle risorse per l'identificazione dei violenti, l'introduzione di videocamere ad alta risoluzione negli stadi, la stretta collaborazione tra polizia e ministero pubblico, l'approvazione dei regolamenti degli stadi e dei piani di sicurezza, l'introduzione di un obbligo di autorizzazione e la disposizione di condizioni per i club e di limitazioni per la vendita di bevande alcoliche.

Non sono stati fatti progressi per quanto concerne l'introduzione della tessera del tifoso¹⁵, l'impiego di treni speciali per i viaggi di andata e ritorno dei tifosi ospiti, il ricorso a biglietti combinati e il contenimento del consumo di alcol durante i tragitti da e verso lo stadio e all'interno degli stessi stadi.

A due anni di distanza dall'approvazione della Politica contro la violenza si deve pertanto constatare che occorre fare ancora dei passi avanti in settori di fondamentale importanza. Considerati gli sviluppi negativi, segnatamente per quanto riguarda gli incontri di calcio, si dovrà anche riuscire a coinvolgere nella responsabilità quei club che finora non hanno attuato la Politica contro la violenza nello sport, o lo hanno fatto in modo insufficiente. Per ottenere tutto ciò, alla luce dell'urgenza e della serietà del problema non si può più fare affidamento sulla responsabilità delle singole parti e sul libero arbitrio. L'unico modo in possesso delle autorità competenti per influenzare i piani di sicurezza e i regolamenti degli stadi consiste nell'introduzione di un obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio dei campionati superiori. Ciò consente, attraverso la richiesta di condizioni, d'influenzare anche gli ambiti finora rimasti sotto la responsabilità dei privati. Questo approccio viene praticato con successo anche in occasione di altre manifestazioni private, come concerti, mostre o festival e ora può trovare applicazione anche in campo sportivo. Questa procedura rappresenta anche la norma a livello internazionale.

Con gli obblighi di autorizzazione e le condizioni è possibile regolamentare gli spostamenti dei tifosi, introdurre i controlli di identità o stabilire i provvedimenti di sicurezza necessari negli stadi. Al fine di garantire un'azione rapida e una posizione unitaria, la via della legislazione intercantonale è senza dubbio la più appropriata, poiché evita a Cantoni e città di emanare specifici provvedimenti in materia.

2.5. Delibere dei rappresentanti dei poteri pubblici del 19 agosto 2011 sul tema della violenza nello sport

In data 19 agosto 2011 si è svolta una riunione dei rappresentanti dei poteri pubblici per votare i punti in vista della Tavola rotonda contro la violenza nello sport in programma il 1° settembre 2011 a Zugo. Erano presenti: la presidente della CDDGP Karin Keller-Sutter, il consigliere di stato Hanspeter Gass (BS); il consigliere di stato Hans-Jürg Käser (BE); la consigliera di stato Yvonne Schärli (LU); il consigliere di stato Jean Studer, presidente della CLDGP; il consigliere comunale Nino Cozzio, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori di polizia delle città svizzere; il consigliere comunale Reto Nause (Berna); il consigliere comunale Daniel Leupi (Zurigo); Peter Sartorius, direttore Corporate Security FFS; Roman Vanek, capodipartimento Documenti d'identità e incarichi speciali, *fedpol*; David Lerch, dipartimento tifoserie violente *fedpol*; il comandante Pius Valier, presidente del gruppo di coordinamento della Tavola rotonda; Rainer Gilg, segretario del gruppo di coordinamento della Tavola rotonda; Roger Schneeberger, segretario generale CDDGP.

¹⁵ cfr. anche punto 2.3.

I rappresentanti dei poteri pubblici hanno postulato all'unanimità l'adozione di una revisione del Concordato contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive con i seguenti punti:

- Introduzione dell'obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio delle categorie superiori e, all'occorrenza, anche delle categorie inferiori. Le autorizzazioni possono essere corredate da condizioni aventi quale oggetto, tra l'altro, il regolamento degli stadi, i provvedimenti di sicurezza dei club, i viaggi da e verso lo stadio dei tifosi.
- I controlli d'identità di gruppi di tifosi, che consentono al contempo di verificare l'osservanza da parte degli spettatori dei divieti di recarsi allo stadio, di divieti di accesso a determinate aree o di altre misure. *fedpol* eseguirà una prova sul campo. Le basi legali per l'inoltro dei dati sono contenute nella LMSI e la fattibilità tecnica è stata assicurata.
- Introduzione di treni speciali.
- Introduzione di biglietti combinati per tifosi ospiti in occasione d'incontri a rischio.
- Possibilità di estendere a tutto il territorio svizzero il divieto di accesso in un'area determinata.
- Riduzione delle condizioni per la pronuncia dell'obbligo di presentarsi. In caso di violenza contro persone o cose, tale provvedimento può essere disposto senza che debba essere preventivamente provata la violazione del divieto di accesso in un'area determinata.
- Creazione di una norma che definisca la competenza degli appartenenti a società private di sicurezza, incaricati dei controlli all'ingresso dello stadio, a perquisire gli spettatori attraverso i vestiti, anche nelle parti intime, alla ricerca di eventuali oggetti vietati.¹⁶

Indipendentemente dalla revisione del Concordato, le modalità tattiche di azione da parte della polizia devono standardizzarsi e, sull'esempio del Canton San Gallo, occorre costituire delle unità per l'assunzione delle prove e per gli arresti presso tutti i corpi di polizia cantonali e cittadini interessati dal fenomeno della violenza nello sport.

Con questo progetto vengono attuate le suddette delibere. Contemporaneamente vengono presentate piccole modifiche del Concordato, per quelle disposizioni che nell'applicazione pratica si sono sempre dimostrate problematiche. L'impulso iniziale è arrivato dalle autorità esecutive ed è stato consolidato congiuntamente.

2.6. Risultati della procedura di consultazione

La CDDGP ha eseguito tra il 14 ottobre 2011 e il 12 gennaio 2012 presso i Cantoni e gli altri ambienti interessati un'ampia consultazione in merito alla proposta di revisione del Concordato. Si sono espressi al riguardo tutti e 26 i governi cantonali, 9 amministrazioni comunali di città con squadre di calcio o di hockey su ghiaccio militanti nei campionati superiori, 5 autorità federali, 6 partiti politici e 17 organizzazioni interessate alla proposta.

I Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, le città di Berna, Bienne, San Gallo, Losanna, Lugano, Thun, Winterthur e Zurigo, il comune di Langnau, i partiti PPD, PLR, PS, UDC, i Verdi, l'Ufficio federale dello sport, l'Ufficio federale dei trasporti, la Regia federale degli alcol, l'Ufficio federale di polizia, la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della svizzera (CCPCS), la Conferenza dei direttori di polizia delle città svizzere (CDPC), le FFS, la Società dei capi di polizia delle città svizzere (SCPCS), il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (SZH), la Federazione svizzera dei funzionari di polizia (FSFP) e l'Associazione imprese svizzere servizi di sicurezza (AISS) hanno approvato integralmente la proposta o l'hanno accolta con ampio favore.

¹⁶ Per quella che oggi è già una pratica diffusa, secondo il parere dell'Ufficio federale di giustizia è necessaria una base legale formale.

La Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) e la National League (NL) hanno giudicato positivamente la maggior parte dei punti previsti dalla revisione, in particolare l'inasprimento del divieto di accesso a determinate aree e l'obbligo di presentarsi, l'arresto per i violenti, i processi per direttissima e il divieto di mascherarsi. Invece, sono del parere che l'obbligo di autorizzazione per le manifestazioni sportive dovrebbe essere considerato parte dell'autorizzazione al gioco dei club, da accordare per l'intera stagione. Misure speciali per singole partite dovrebbero essere stabilite nel quadro di accordi tra i club e le autorità competenti. SIHF e NL auspicano, inoltre, che si operi una differenziazione delle misure tra calcio e hockey su ghiaccio, dal momento che nel calcio gli eccessi violenti sono più gravi e che i club di hockey su ghiaccio hanno già effettuato grandi progressi nella lotta contro la violenza.

L'Associazione svizzera di Football (ASF) e la Swiss Football League (SFL) hanno accolto favorevolmente le proposte relative al divieto di accesso ad aree determinate, all'obbligo di presentarsi e al fermo preventivo di polizia, ma hanno espresso parere contrario rispetto all'introduzione dell'obbligo di autorizzazione generale per gli incontri tra club dell'Xpo Super League. Come alternativa, hanno proposto un obbligo di autorizzazione limitato solo a quegli incontri in cui si temano gravi minacce per la sicurezza pubblica, non contrastabili con i normali mezzi di polizia.

Le Giuriste e i Giuristi Democratici di Zurigo (DJZ), l'organizzazione Fanarbeit Schweiz (FaCH), il gruppo Referendum LMSI, le organizzazioni di tifosi Ostkurve Berna/Gäubschwarzsüchtig e United Supportes Lucerna e, in alcuni punti sostanziali, anche il Partito Cristiano Sociale (PCS) hanno rifiutato la proposta. Ritengono le disposizioni proposte inconciliabili con i diritti costituzionali e con il principio di proporzionalità. DJZ, FaCH, Ostkurve Berna/Gäubschwarzsüchtig e il gruppo Referendum LMSI mettono in primo luogo in discussione la percezione della situazione di violenza alla base della revisione del Concordato.

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) non si è espresso né a favore né contro la proposta, limitandosi nelle sue osservazioni ad aspetti giuridici e tecnico-legislativi.

Da parte dei fautori della proposta, in fase di consultazione sono giunte numerose richieste di ulteriori inasprimenti o di regole ancor più dettagliate in relazione all'obbligo di autorizzazione per le manifestazioni sportive e alle altre condizioni. Vari Cantoni, città e partiti si sono dichiarati favorevoli all'inserimento nel Concordato di una disposizione che obblighi i club sportivi a collaborare finanziariamente, in funzione dell'impegno profuso sul fronte della sicurezza.

Gli oppositori hanno criticato – soprattutto sotto l'aspetto della proporzionalità – in primo luogo l'ampliamento del concetto di comportamento violento, le condizioni previste, le perquisizioni di spettatrici e spettatori agli ingressi degli stadi indipendentemente dalla presenza di sospetti, l'inasprimento del divieto di accesso a determinate aree e dell'obbligo di presentarsi.

I risultati delle consultazioni sono stati discussi il 2 febbraio 2012 nel corso dell'assemblea plenaria straordinaria della CDDGP a cui erano invitati anche i rappresentanti di CDPC, CCPCS, SCPCS, *fedpol* e FFS. In tale occasione, sulla base delle richieste presentate, si è discusso di aspetti sostanziali della proposta di revisione e sono stati deliberati diversi adattamenti:

- L'assemblea ha rifiutato di prescrivere per tutte le partite di calcio o di hockey su ghiaccio, contestualmente all'obbligo di autorizzazione, condizioni specifiche all'interno dello stadio come il divieto di consumare bevande alcoliche o l'obbligo del posto a sedere assegnato. L'assemblea si è piuttosto attenuta al concetto che, se da un lato con il Concordato si devono definire tutte le varie possibilità, d'altro canto le condizioni non possono essere le stesse per qualunque incontro sportivo, ma dovranno essere adeguate alle esigenze di sicurezza specifiche per una determinata partita e per la situazione di un determinato stadio. Tuttavia, al fine di garantire che

gli obblighi commisurati alla reale minaccia abbiano un'applicazione quanto più unitaria possibile, il gruppo di coordinamento *Violenza nello sport (GiUS)*, composto da rappresentanti del settore pubblico, da società e leghe sportive, dovrà elaborare sotto la presidenza della CDDGP delle raccomandazioni per l'applicazione dell'obbligo di autorizzazione. Nell'ottica di garantire l'accettazione delle misure, dovranno essere previsti obblighi diversi per incontri sportivi a basso, medio e alto rischio. Inoltre, si dovranno elaborare raccomandazioni che prevedano obblighi supplementari qualora si debba reagire ad avvenimenti straordinari.

- L'assemblea ha inoltre rinunciato a definire nell'ambito del Concordato un regolamento unitario per i compensi finanziari dei club, perché i pericoli per la sicurezza che dipendono dalle singole società sportive e le condizioni economiche di queste ultime sono estremamente diversi. Inoltre, molti Cantoni e città hanno già stipulato accordi con i club oppure hanno adottato delle apposite normative nel diritto cantonale. Le raccomandazioni promulgate nell'ambito dell'accordo quadro CDDGP/ASF/SFL per l'assunzione dei costi di polizia da parte dei club dovranno essere rielaborate contestualmente al succitato lavoro relativo all'applicazione della revisione del Concordato.
- Le disposizioni inerenti l'obbligo di autorizzazione sono state integrate da due nuovi capoversi. Il nuovo capoverso 3 rappresenta la base legale per l'esecuzione dei controlli di identità e il raffronto con la banca dati dei tifosi violenti agli ingressi degli stadi e all'accesso ai trasporti speciali per tifosi; il capoverso 4 regola le sanzioni che possono essere comminate in caso di violazione delle condizioni.
- Le perquisizioni delle spettatrici e degli spettatori da parte della polizia nel quadro dei controlli d'ingresso vengono limitate nei casi in cui sussista un sospetto concreto che una persona stia tentando di introdurre all'interno dello stadio oggetti vietati, come armi o pezzi pirotecnici. A tale proposito, si è tenuto conto dei dubbi espressi in fase di consultazione relativamente alla questione della proporzionalità delle perquisizioni da eseguire indipendentemente dal sospetto concreto. In assenza di un sospetto, deve essere consentita solo una perquisizione superficiale, sopra i vestiti.
- La durata massima del divieto di accesso in un'area determinata viene aumentata a tre anni. Nel progetto posto in consultazione erano previsti due anni. Viene inoltre prevista la durata minima di un anno.
- Anche per l'obbligo a presentarsi viene prevista una durata massima di tre anni. La durata disposta concretamente può raddoppiare in caso di violazione dell'obbligo. Come nuova condizione per la disposizione dell'obbligo di presentarsi valgono anche gravi danneggiamenti. D'altro canto, contrariamente a quanto previsto dalla versione sottoposta a consultazione, le vie di fatto comportano il solo divieto di accedere a un'area determinata e non più l'obbligo di presentarsi.
- Per i ricorsi contro le misure disposte in generale non era previsto alcun effetto sospensivo. Per soddisfare il diritto a un ricorso efficace, ora si prevede che l'autorità di ricorso possa ristabilire l'effetto sospensivo nei casi in cui le condizioni riguardino misure edilizie di grande portata o, analogamente, richiedano un grande impegno per la loro attuazione e le cui finalità non possano essere eluse con la presentazione costante di un ricorso.

L'assemblea ha inoltre proceduto ad altri piccoli adattamenti, prevalentemente di natura redazionale.

Il testo del Concordato così adattato è stato approvato nella votazione conclusiva dell'assemblea plenaria della CDDGP con 31 voti a favore e 0 contrari, senza astensioni ed è quindi stato trasmesso all'attenzione dei Cantoni per la ratifica.

3. Le proposte di revisione del Concordato nel dettaglio

Articolo 2 capoverso 1

La formulazione finora in vigore definisce un comportamento violento contro il quale applicare le misure previste dal Concordato, come segue: *“Un comportamento violento e gli atti violenti sono considerati tali segnatamente se una persona ha commesso o incitato a commettere: ...”* (segue elenco delle fattispecie alle lettere a – h).

Riguardo a tale descrizione, occorre precisare che come comportamento violento vanno considerate anche le violazioni compiute prima o dopo una manifestazione sportiva, laddove tali atti mostrino una correlazione con l'essere tifoso della persona in questione. La vicinanza temporale e tematica con la manifestazione sportiva va considerata come rilevante anche nei casi in cui, ad esempio, gruppi di tifosi aggrediscono persone o commettono danni a cose durante il viaggio di ritorno da una partita. Basandosi sulla formulazione odierna del Concordato, il Tribunale amministrativo di Zurigo ha tuttavia pronunciato l'8 settembre 2011 una sentenza¹⁷ che è giunta a una conclusione opposta, ciò che risulta problematico, in quanto molti atti di violenza non vengono commessi durante la partita o il tragitto da e verso lo stadio, ma dopo un viaggio di andata anticipato nel centro della città ospitante oppure al termine del viaggio di ritorno dopo la partita.

Articolo 2 capoverso 1 lettere a, f ed i

Ai reati contro la vita e l'integrità delle persone che comportano l'applicazione delle misure previste dal Concordato occorre integrare la fattispecie delle vie di fatto prevista dall'articolo 126 capoverso 1 del Codice penale. In effetti, se si vuole combattere efficacemente la violenza in occasione di manifestazioni sportive e farsi che negli stadi e nei dintorni regni un'atmosfera pacifica, occorre parimenti tenere lontane anche quelle persone che commettono vie di fatto. Questo atteggiamento si impone anche alla luce della più recente giurisprudenza del Tribunale federale. Oltre a schiaffi, calci e pugni, tra le vie di fatto vengono incluse anche azioni che possono produrre graffi, escoriazioni, contusioni o ematomi. Così tra le vie di fatto ora si annoverano anche atti che in precedenza venivano considerati alla stregua di lesioni personali semplici. La soglia attuale che considera le lesioni personali semplici quale delitto minimo commesso è pertanto posta troppo in alto.

La fattispecie della messa in pericolo mediante l'uso delittuoso di materie esplosive e gas velenosi ai sensi dell'articolo 224 CP va altresì inserita nella definizione di atti violenti, in quanto compresa anche nell'articolo 9 del Concordato che definisce quali reati siano da considerarsi atti di violenza gravi e che possano giustificare un fermo preventivo di polizia. In questo modo, è possibile correggere un errore del legislatore presente nella versione attualmente in vigore del Concordato.

Con l'introduzione di una nuova lettera *i.*, viene inclusa anche la fattispecie dell'impedimento di atti dell'autorità. Ad esempio, vanno sottoposti alle misure previste dal Concordato anche coloro che, facendo parte di un gruppo di tifosi, con un blocco impediscono agli agenti di polizia di eseguire un arresto. In tale contesto, va precisato che gli appartenenti a società private di sicurezza non vengono considerati come agenti di polizia.

Si precisa infine che l'elenco dei comportamenti violenti riportato nel capoverso 1 non è esaustivo, come chiarisce il termine “segnatamente” a inizio frase.

¹⁷cfr. Sentenza dell'8 settembre 2011, n. VB.2011.00465, resa dalla 3a Camera del Tribunale amministrativo di Zurigo

Articolo 2 capoverso 2

Il capoverso 2 non ha subito variazioni rispetto alla versione precedente del Concordato. In considerazione dell'applicazione della legge, è comunque opportuno precisare che ai sensi di questo capoverso, tra gli oggetti pirotecnici sono compresi anche i petardi fumogeni.

Articolo 3a (nuovo)

Capoverso 1

Nel capitolo 2.2, 2.4 e 2.5 del presente rapporto è stata illustrata la necessità di un obbligo di autorizzazione per le manifestazioni sportive se si vuole che le autorità competenti possano influenzare, attraverso lo strumento delle condizioni, ambiti attualmente di competenza degli organizzatori privati.

Uno studio comparativo redatto nel luglio 2011 dall'Istituto per il federalismo dell'Università di Friburgo su incarico della CDDGP,¹⁸ mostra che nelle città e nei Cantoni che ospitano incontri di calcio o hockey su ghiaccio del massimo campionato esistono solo poche disposizioni di legge che possono costituire una base legale sufficiente a subordinare lo svolgimento d'incontri di calcio o di hockey su ghiaccio a un obbligo di autorizzazione. Fanno eccezione i Cantoni di Basilea Città e Ginevra nonché le città di Friburgo, Losanna, Sion e Kloten e di San Gallo per la Challenge League. Tuttavia, nella realtà solo le partite del FC Basilea, del Losanna Sport e del FC San Gallo sono soggette all'obbligo di autorizzazione. Nelle altre località citate non viene fatto uso degli strumenti legislativi a loro disposizione.

Stante quanto precede, appare sensato prevedere nel Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive un obbligo di autorizzazione, così da evitare che tutti i Cantoni o le città attualmente interessati dal problema o che lo saranno in futuro, siano costretti a introdurre autonomamente un tale obbligo.

L'obbligo di autorizzazione deve valere sostanzialmente per tutte le partite cui partecipano club impegnati nel massimo campionato di calcio o di hockey su ghiaccio;^{19,20} si intendono quindi i club della Super League di calcio e della National League di hockey su ghiaccio. Sono generalmente esclusi gli incontri delle categorie superiori di juniores, seniores o veterani e di tutti i tornei femminili. L'obbligo di autorizzazione comprende tutte le partite dei suddetti club, indipendentemente dal luogo in cui vengono disputate e dal fatto che si tratti di partite di campionato, di coppa, di tornei, di incontri amichevoli o internazionali. Tuttavia, nel caso di incontri amichevoli che non lascino presagire alcun pericolo, si può ad esempio concedere un'autorizzazione senza condizioni.

Dal momento che i problemi di sicurezza si presentano prevalentemente, ma non esclusivamente, in relazione alla partecipazione dei club delle categorie superiori e non sono limitati al calcio o all'hockey su ghiaccio, ma sporadicamente coinvolgono anche altri tipi di sport (come la pallamano) le autorità competenti ²¹ possono dichiarare soggette all'obbligo di autorizzazione anche partite di calcio e di hockey su ghiaccio di categorie inferiori o partite di club di altri tipi di sport. Ciò vale soprattutto per i casi dove si presentano ripetutamente problemi di sicurezza. Le autorità possono utilizzare lo strumento dell'obbligo di autorizzazione anche in modo molto circostanziato e dichiarare soggette a tale obbligo

¹⁸ cfr. allegato 2.

¹⁹ Calcio: Axpo Super League. Attuale composizione: FC Basel, Grasshoppers Club Zürich, FC Lausanne, FC Luzern, FC Servette Genf, FC Sion, FC Thun, , BSC Young Boys, FC Zürich.

²⁰ Hockey su ghiaccio: National League. Attuale composizione: HC Ambri-Piotta, SC Bern, EHC Biel, HC Davos, HC Fribourg-Gotteron, Genève-Servette HC, Kloten-Flyers, ZSC Lions, HC Lugano, Rapperswil-Jona Lakers, SCL Tigers, EV Zug

²¹ cfr. la spiegazione dell'art. 13 cpv. 1.

soltanto le partite di un club classificabili come problematiche a causa della particolare composizione della tifoseria o della rilevanza sportiva dell'incontro.

L'introduzione di un obbligo di autorizzazione non mira a mettere in pericolo il normale svolgimento delle partite, né a vietare la disputa di incontri problematici. Si tratta più che altro di mettere a disposizione delle autorità uno strumento adeguato per subordinare la concessione dell'autorizzazione allo svolgimento di una partita al fatto che un club, in qualità di organizzatore privato sia esso stesso principalmente responsabile per i propri eventi (come chiunque organizzi un concerto, una manifestazione fieristica o un convegno) e faccia tutto quanto ragionevolmente possibile per garantire esso stesso la sicurezza o facilitare il lavoro della polizia, con misure opportune organizzative.

L'obbligo di autorizzazione va applicato in modo proporzionale e prevedibile per gli organizzatori. Le condizioni legate all'autorizzazione vanno scelte esclusivamente allo scopo di evitare il verificarsi di comportamenti violenti, lasciando a disposizione del titolare dell'autorizzazione un tempo ragionevole per la loro attuazione. Il Gruppo di coordinamento sulla Violenza nello Sport, a cui appartengono rappresentanti di autorità pubbliche, associazioni sportive e tifosi, elaborerà all'attenzione della CDDGP un modello di autorizzazione per incontri a basso, medio e alto rischio, comprensivo delle rispettive condizioni. Inoltre, verranno formulate raccomandazioni su come reagire in determinati casi, come in caso di invasione di un settore dello stadio, di marce di tifosi non consentite, di incidenti con oggetti pirotecnici, ecc. Le condizioni devono essere determinate in modo da consentire il tranquillo raggruppamento dei tifosi e da lasciare a spettatrici e spettatori la massima libertà, permettendo tuttavia l'adozione di misure efficaci in caso di pericoli per la sicurezza. In particolare, dovranno essere disposte condizioni più severe nei confronti di quei gruppi di tifosi che assumono ripetutamente comportamenti violenti.

Per contenere al massimo le spese amministrative si può anche pensare di stabilire in anticipo, per metà o per un'intera stagione, quali condizioni richiedere e per quali incontri. È importante, tuttavia che le autorità competenti si riservino il diritto, all'occorrenza, di reagire a una mutata situazione di pericolo o al verificarsi di determinati eventi.

Per questioni di autonomia organizzativa, la nomina dell'autorità competente in materia di autorizzazioni viene lasciata ai singoli Cantoni. Essi designano, ai sensi dell'articolo 13 del Concordato, le autorità competenti per tutti i compiti esecutivi previsti dal Concordato. A causa degli assetti proprietari estremamente diversi di club e stadi non è possibile stabilire in via generica e astratta nel quadro del Concordato chi debba formalmente essere il titolare dell'autorizzazione. Andrà stabilito di concerto con le autorità competenti, in base alle diverse situazioni locali.

Ai Cantoni viene anche lasciata facoltà di riscuotere le tasse per la concessione delle autorizzazioni ai sensi del Concordato. I Cantoni si orienteranno in base alla propria legislazione.

Capoverso 2

Il capoverso 2 dispone che un'autorizzazione possa essere subordinata a determinate condizioni. Segue un elenco che illustra a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, quale può essere l'oggetto delle condizioni richieste dalle autorità. In primo luogo, si deve pensare alle misure contenute nella Politica contro la violenza nello sport²².

²² cfr. anche il punto 2.2.

Misure edilizie

Se nei settori con posti in piedi di uno stadio si verificano ripetutamente problemi di sicurezza, le autorità devono avere la facoltà di ordinare che tale struttura debba essere attrezzata esclusivamente con posti a sedere. Alle spettatrici e agli spettatori può essere imposto l'obbligo del posto a sedere. Le esperienze all'estero mostrano che l'adozione di questa misura può portare a miglioramenti significativi della sicurezza dello stadio, soprattutto se i gestori vendono i biglietti per i posti a sedere soltanto a persone identificate.

Nei settori con posti a sedere è peraltro più facile per il personale di sicurezza intervenire contro chi utilizza oggetti pirotecnici o viene alle mani.

Davanti agli ingressi degli stadi, in particolare davanti ai settori riservati alle curve della tifoseria di casa e di quella ospite, è possibile prescrivere l'installazione di strutture ad arco in metallo massiccio fissate al suolo che fanno in modo che gli spettatori giungano ai controlli d'ingresso seguendo una linea serpeggiante. In tal modo si evita che gruppi di tifosi si rechino all'ingresso intenzionalmente poco prima del fischio d'inizio, accalcandosi in modo tale da minacciare l'incolumità delle persone in attesa davanti a loro. In simili situazioni le forze dell'ordine sono spesso costrette ad aprire i cancelli dello stadio per evitare incidenti, permettendo così ai tifosi a rischio di entrare nello stadio senza subire controlli, ciò che comporta la possibilità di introdurre di nascosto anche dei petardi. Con la presenza di queste strutture, così pure di grate ad altezza uomo e di altre misure opportune all'entrata degli stadi, si vuole garantire che i controlli all'ingresso si svolgano sistematicamente.

Misure tecniche

Per poter identificare i violenti, oppure coloro che sono colpiti da un divieto di accesso allo stadio o altre persone che compiono violazioni contro il regolamento dello stadio, è necessaria l'installazione di videocamere ad alta risoluzione. Le condizioni necessarie per l'autorizzazione danno alle autorità competenti la possibilità di intervenire anche sulle attrezzature tecniche dell'impianto sportivo e, laddove le installazioni non sono sufficienti, di richiedere che si provveda a un'opportuna dotazione entro un termine adeguato.

Impiego di personale o altri mezzi da parte dell'organizzatore

Le autorità possono richiedere agli organizzatori di far loro approvare il regolamento dello stadio prima dello svolgimento della manifestazione. Nel regolamento dell'impianto sportivo possono, ad esempio essere disposti obblighi o divieti relativi all'uso di megafoni, striscioni, bandiere o coreografie. In altri Paesi, con tali divieti si è riusciti a ottenere che non si abusasse di bandiere e striscioni utilizzandoli come paravento dietro cui nascondersi e accendere pezzi pirotecnici senza essere riconosciuti. I megafoni possono essere vietati se utilizzati per accendere gli animi, incitando all'aggressione o all'odio.

Mediante lo strumento delle condizioni, le autorità possono ulteriormente chiedere la presentazione di un piano di sicurezza per gli incontri da sottoporre per approvazione e la verifica regolare mediante audit dei provvedimenti di sicurezza.

Le autorità possono in particolare prescrivere all'organizzatore il numero di steward e di agenti del servizio d'ordine privato da impiegare per una determinata partita in determinati settori dello stadio. Tramite le condizioni può essere altresì imposto anche il numero degli accompagnatori di sicurezza della squadra ospite. Di conseguenza, è compito dell'organizzatore, in accordo con il club ospite, assicurare che venga ottemperata la condizione posta. Anche se la sicurezza negli stadi viene considerata di pertinenza dell'organizzatore privato, dal punto di vista giuridico gli stadi devono essere classificati come luoghi semi-pubblici. Pertanto, tramite le condizioni, le autorità competenti devono fare in modo che sia garantita la sicurezza negli stadi. Ecco perché nel caso in cui l'organizzatore privato non potesse mettere a disposizione personale a sufficienza, il numero di spettatori potrà essere limitato.

La polizia interviene direttamente negli stadi solo quando le forze di sicurezza private sono eccessivamente impegnate o allorquando appare necessario per motivi d'inchiesta. Per valutare l'impiego di risorse di polizia occorre sempre partire da questo principio. La polizia stabilisce le eccezioni che possono riguardare il caso in cui in un determinato settore dello stadio si verificano scontri o violazioni gravi del regolamento dello stadio. In una simile situazione, la polizia può richiedere all'organizzatore di trattenere le persone nel settore in questione, permettendo di identificarli e di sanzionarli.

Si può anche immaginare che tramite le condizioni, le autorità possano a titolo del tutto eccezionale intervenire sull'orario di disputa delle partite, qualora con la sovrapposizione o il rapido susseguirsi di manifestazioni si temano forti rischi. In simili casi, le autorità dovranno tenere conto dei preesistenti obblighi contrattuali dei club (ad esempio, dei diritti televisivi). Dall'altro lato, occorre garantire che sia loro riservato un potere d'intervento maggiore che in passato.

Altre condizioni possono riguardare le risorse impiegate dai club – idealmente in collaborazione con la polizia – per l'elaborazione delle videoregistrazioni, allo scopo di procedere all'identificazione degli spettatori che si sono resi colpevoli di violazioni.

Regole per la vendita dei biglietti

Le problematiche legate alla sicurezza possono essere fortemente influenzate dalle regole per la vendita dei biglietti. Con la richiesta di specifiche condizioni, alle autorità viene messo a disposizione uno strumento per evitare che gruppi di tifosi possano incontrarsi all'interno dell'impianto sportivo o che i settori riservati alla tifoseria ospite siano posizionati sfavorevolmente dal punto di vista della sicurezza rispetto alle vie di accesso e di uscita.

Come sanzione contro i gruppi di tifosi violenti, alle autorità è stata data la possibilità di disporre il divieto di vendita dei biglietti per un determinato settore (ad esempio, quello riservato agli ospiti) per le partite successive. Inoltre, la possibilità di condizionare la vendita dei biglietti rappresenta una premessa indispensabile per l'introduzione del biglietto combinato.²³

Vendita di bevande alcoliche

Nella sua Politica contro la violenza nello sport, la CDDGP raccomanda di non vendere bevande alcoliche nei settori ospiti degli stadi e di servire negli altri settori soltanto della birra a basso contenuto alcolico. Inoltre, preconizza di disporre un divieto generale di alcolici in caso di partite a rischio.

Dal momento che l'alcol ha un effetto disinibente e molti atti violenti vengono compiuti sotto il suo effetto, in futuro le autorità dovranno stabilire se durante una partita normale può essere servito dell'alcol oppure se a tale proposito – ma sempre a seconda dei settori – debbano valere delle limitazioni. Le limitazioni possono riguardare anche i dintorni dello stadio e i tragitti compiuti dai tifosi da e verso l'impianto sportivo.

Nel caso in cui allo stadio e nei suoi dintorni si effettui la vendita di bevande alcoliche, in applicazione della legge sulla tutela dei minori può essere disposto l'acquisto di test antialcol da parte dei minori.

Svolgimento dei controlli all'ingresso

Altri obblighi imposti dalle autorità possono concernere il tipo di controlli da eseguire agli ingressi degli stadi. Con il nuovo articolo 3b capoverso 3 vengono creati i presupposti giuridici per la perquisizione di spettatrici e spettatori da parte degli agenti di polizia o degli appartenenti alle società di sicurezza private. Tutto ciò serve, tra le altre cose, a evitare che all'interno dello stadio vengano introdotti armi e pezzi pirotecnici.

²³ cfr. anche le argomentazioni su "Viaggi di andata e di ritorno dei sostenitori della squadra ospite e condizioni per l'accesso allo stadio".

È inoltre più che opportuno che l'accesso allo stadio sia rifiutato a tutte le persone chiaramente alcolizzate. Le autorità possono comunicare delle istruzioni *ad hoc*.

Viaggio di andata e ritorno dei sostenitori della squadra ospite e condizioni per l'accesso allo stadio

Al punto 2.2 s'illustra come i responsabili dei disordini e delle azioni violente sono imputabili ai vandali provenienti dai tifosi ospiti. Sempre più spesso le violenze e i danneggiamenti si verificano anche lungo i tragitti effettuati dai tifosi ospiti per recarsi allo stadio; capita altresì ripetutamente che nutriti gruppi di tifosi si rifiutino di scendere dai treni speciali nelle fermate indicate dalle società dei trasporti e dalla polizia per raggiungere lo stadio con percorsi prestabiliti. Dal momento che questi gruppi di tifosi comprendono un numero di persone variabile da alcune centinaia fino a 2'000, la polizia si trova a confrontarsi con il fatto che l'applicazione delle disposizioni emanate dalle autorità è possibile solo con un grande spiegamento di polizia e con un imponente ricorso alla violenza. Se, in virtù del principio della proporzionalità, la polizia ha finora rinunciato a ricorrere all'uso di tali misure, alla lunga non è accettabile che siano i gruppi di tifosi a decidere dove e quando organizzare i cortei, visto che ciò rappresenta una minaccia per la pubblica sicurezza, un disturbo per la circolazione tanto pubblica quanto privata e un notevole onere supplementare per la polizia. Anche perché, durante questi cortei si cerca regolarmente di aggredire gruppi di tifosi avversari. Per cercare di tenere separati i vari gruppi di tifosi, la polizia deve pertanto predisporre un elevato impiego di personale nelle stazioni ferroviarie, lungo le cosiddette "fanwalks" e in prossimità degli stadi.

In Belgio, Olanda e Inghilterra ci si è opposti al dispendio di forze di polizia con il ricorso al cosiddetto "biglietto combinato". In occasione delle partite a rischio, al settore dello stadio riservato agli ospiti possono accedere solo i tifosi che hanno raggiunto lo stadio con il mezzo di trasporto stabilito dalle autorità e prenotato e gestito dal club. Viene scelto il mezzo di trasporto che permette di arrivare in un'area, possibilmente recintabile, davanti al settore ospiti dello stadio, o nelle immediate vicinanze dello stesso, in modo che la separazione dei tifosi possa avvenire agevolmente con recinti mobili e con l'impiego di un contingente minimo di forze di polizia. Le esperienze mostrano che è possibile applicare questo regime, anche se non gradito ai tifosi che devono rinunciare alle loro sfilate e dunque alle loro manifestazioni di forza.

Anche con l'utilizzo del biglietto combinato si permette ai tifosi ospiti di spostarsi individualmente. In tal caso, però, non potrebbero accedere al settore ospiti, ma soltanto acquistare biglietti per altri settori dello stadio. Affinché questa opportunità non venga utilizzata da gruppi di tifosi per aggirare il problema del biglietto combinato, si consiglia alle autorità di imporre agli organizzatori condizioni relative alla vendita dei biglietti, onde evitare che in altri settori dello stadio possano riunirsi gruppi di tifosi.

Nel corso della stagione 2010/11 lo strumento del biglietto combinato è stato utilizzato in Olanda per 354 partite su un totale di 611 e in Belgio per circa il 10% degli incontri.

In futuro, anche in Svizzera le autorità potranno stabilire, grazie allo strumento delle condizioni, l'impiego di un biglietto combinato in occasione delle partite a rischio. A seconda della situazione, per il biglietto combinato verrà previsto l'impiego di treni speciali o autobus. Idealmente, per lo svolgimento di un incontro con biglietto combinato, all'atto di salire sul mezzo di trasporto riservato ai sostenitori del proprio club, i tifosi ospiti vengono sottoposti a controllo d'identità e delle eventuali misure HOOGAN. Contemporaneamente, con la perquisizione fisica e degli effetti personali ci si assicura che sull'autobus o sul treno non vengano introdotte bevande alcoliche, armi o pezzi pirotecnici. Durante il viaggio in treno o in autobus sono presenti accompagnatori di sicurezza del proprio club. Dopo l'arrivo del trasporto in un'area recintabile antistante lo stadio, i tifosi raggiungono i propri posti sotto la sorveglianza degli accompagnatori di sicurezza. Al termine dell'incontro, il trasporto si svolge nella direzione opposta. Ogni fine settimana, questa misura permette di risparmiare l'impiego di centinaia di agenti di polizia, attualmente impegnati nel compito di separare i

gruppi di tifosi. In futuro, in occasione di partite a rischio la polizia si potrà limitare ai controlli dei tifosi di casa e alla sorveglianza dell'ingresso e dell'uscita dei tifosi ospiti dai treni o dagli autobus speciali.

La procedura sopra esemplificata può essere regolata diversamente dalle autorità competenti in base alla situazione. In particolare, le autorità possono offrire ai tifosi che non risiedono in prossimità del luogo di partenza dei treni o degli autobus speciali, la possibilità di salire in altre località.

Capoverso 3

Per assicurare un miglioramento durevole della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive è molto importante riuscire a tenere i violenti lontano dagli stadi e dai raggruppamenti di tifosi. Proprio a tale scopo servono in primo luogo i divieti di accesso allo stadio, i divieti ad accedere ad aree determinate e gli obblighi a presentarsi. Poiché attualmente sono circa 1'200 le persone interessate da simili misure, non è possibile applicarle solo con i controlli visivi di operatori di polizia esperti conoscitori della tifoseria locale o degli steward di un club.

Le autorità competenti devono pertanto disporre che al momento di accedere ai trasporti speciali per tifosi o all'ingresso degli stadi si proceda a verificare, tramite la presentazione del documento di identità, se delle persone colpite da un divieto di accedere agli stadi o a un divieto di accesso ad aree determinate stanno tentando di entrare allo stadio.

Le condizioni tecnologiche di oggi consentono di controllare la presenza di un nome all'interno della banca dati dei tifosi violenti, tramite la lettura del documento di identità effettuata da un'apposita apparecchiatura elettronica. I dati letti sul documento non vengono memorizzati, così da non creare problemi dal punto di vista della tutela legale della privacy.

Ai sensi di questa disposizione concordataria, per "documento di identità" si intendono: la carta d'identità svizzera, il passaporto svizzero, la patente di guida svizzera, il libretto per stranieri rilasciato da autorità svizzere e altri documenti ufficiali di identità con parti leggibili elettronicamente. Le autorità responsabili del rilascio dell'autorizzazione possono ulteriormente definire quali siano i documenti ammessi, in base alle apparecchiature tecnologiche di volta in volta disponibili.

Su incarico della polizia, i controlli possono essere eseguiti anche dagli appartenenti a società di sicurezza private che operano per conto dei club. I dati aggiornati contenuti nella banca dati sui tifosi violenti potranno essere trasmessi loro alla vigilia di un incontro. Al termine della manifestazione, i dati dovranno essere cancellati.

A seconda delle circostanze, i controlli possono essere disposti per singoli trasporti speciali per tifosi, per singoli ingressi dello stadio o per tutte le vie di accesso alla struttura sportiva.

Capoverso 4

Il capoverso 4 definisce le conseguenze dell'inadempienza delle condizioni.

In base ai principi fondamentali del diritto amministrativo – non citati esplicitamente nel testo del Concordato in quanto validi *a priori* – il fatto che non vengano rispettate le condizioni comporta che l'autorizzazione non abbia validità alcuna. Le autorità competenti sono tenute ad avvisare gli organizzatori in merito a tale evenienza nella rispettiva decisione.

Nel caso in cui la manifestazione sportiva dovesse comunque svolgersi, essa può essere interrotta dalle forze di polizia. In caso di violazione delle condizioni contestualmente a un'autorizzazione già accordata, ai sensi del capoverso 4 le autorità competenti hanno possibilità di reagire nei seguenti modi: revocando l'autorizzazione, negando l'autorizzazione per incontri successivi, vincolando successive autorizzazioni a ulteriori condizioni. Questo elenco non è tuttavia esaustivo. Sono possibili anche altre misure non

esplicitamente citate nel testo del Concordato. Ad esempio, quando prima di un incontro appare evidente che l'organizzatore non ha rispettato le condizioni, o lo ha fatto solo parzialmente, in molti casi appare sensato, sotto l'aspetto della proporzionalità, non revocare immediatamente l'autorizzazione, ma reagire richiedendo ulteriori condizioni. Se per un determinato settore dello stadio vige l'obbligo del posto a sedere, ma l'organizzatore non provvede a dotare quel settore di seggiolini, si può ad esempio limitare il numero degli spettatori oppure disporre che quel settore resti chiuso durante lo svolgimento dell'incontro sportivo.

Inoltre, è possibile richiedere agli organizzatori il risarcimento dei costi, qualora un danno sia dovuto alla mancata osservanza delle condizioni richieste.

Articolo 3b (nuovo)

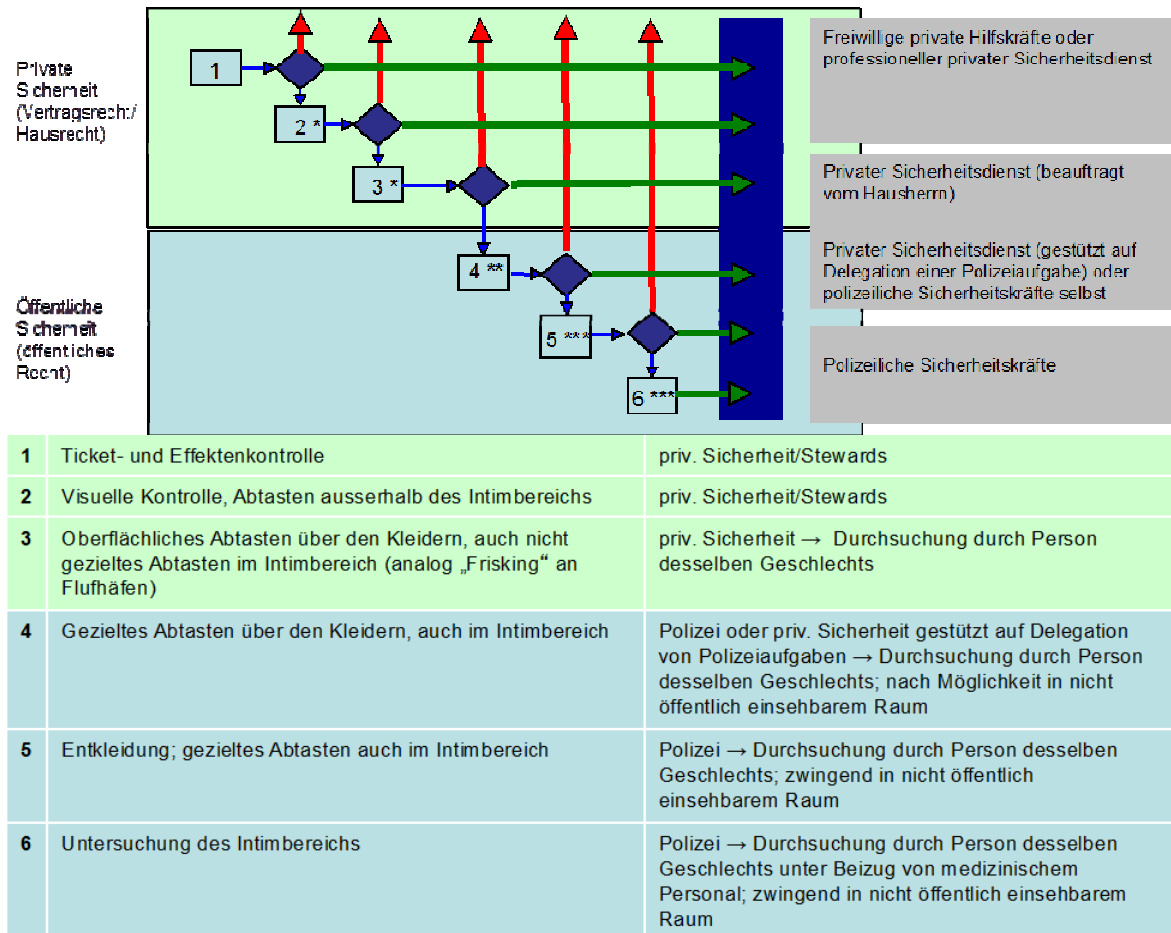
Su incarico della Tavola rotonda contro la violenza nello sport, l'Ufficio federale di giustizia e la Procura di San Gallo hanno illustrato la situazione giuridica relativa alle perquisizioni di spettatrici e spettatori all'ingresso dello stadio. Le perquisizioni sono necessarie per evitare che negli stadi vengano introdotti abusivamente armi o pezzi pirotecnici. Attualmente, in tutti gli stadi le perquisizioni sono eseguite da appartenenti a società private di sicurezza.

Gli esperti sono giunti alla conclusione che gli appartenenti alle società private di sicurezza sono autorizzati, in base al cosiddetto "Hausrecht" (diritto del proprietario della struttura sportiva) e al regolamento dello stadio, a effettuare controlli dei biglietti e degli effetti personali, a controllare le persone visivamente e a perquisirle superficialmente, ad eccezione delle parti intime. Viene considerato ammissibile eseguire una perquisizione superficiale sopra ai vestiti, senza toccare le parti intime, analogamente al cosiddetto *frisking* effettuato negli aeroporti. Se, invece, si richiede alle persone di spogliarsi per farsi perquisire nelle parti intime, ovvero se deve essere eseguito un esame delle parti intime, tutto ciò deve avvenire ad opera di agenti di polizia dello stesso sesso del perquisito e in un ambiente non esposto alla pubblica vista, in quest'ultimo caso, alla presenza di personale medico. Secondo l'opinione degli esperti, anche tastare sopra ai vestiti in modo mirato le parti intime è una pratica riservata agli agenti di polizia. Gli esperti ritengono tuttavia ammissibile una delega agli appartenenti alle società di sicurezza private se formalmente prevista in un testo di legge. La premessa necessaria è che nel diritto cantonale che concerne la polizia, vi sia una base legale sufficiente per giustificare la perquisizione di spettatrici e spettatori indipendentemente da un sospetto concreto. La polizia non può difatti delegare un compito che essa stessa non ha.

Con il nuovo articolo 3b s'intende creare, a vantaggio di un'applicazione unitaria negli stadi svizzeri, la base legale sia per la perquisizione di persone da parte della polizia, sia per la delega del compito agli appartenenti alle società private di sicurezza. I controlli all'ingresso degli stadi svizzeri devono continuare a essere eseguiti dal personale della sicurezza privata. Pertanto, appare sensato dare loro la possibilità di perquisire superficialmente, sopra i vestiti anche nelle parti intime, persone dello stesso sesso, alla ricerca di armi o pezzi pirotecnici. Spesso tali oggetti vengono nascosti nelle parti intime, perché è noto che si ha una maggiore riservatezza nel toccare quelle zone. Si deve pretendere che, nell'interesse della sicurezza, spettatrici e spettatori accettino tali controlli e anche che alle persone sia data la possibilità di sottrarsi ai controlli rinunciando ad assistere alla partita.

Perquisizioni più approfondite dovranno essere eseguite soltanto in presenza di un sospetto concreto, basato sul comportamento delle spettatrici o degli spettatori o sulle perquisizioni superficiali eseguite agli agenti di sicurezza privati. In tali casi, le perquisizioni sono riservate agli appartenenti alle forze di polizia e possono essere eseguite anche sotto i vestiti e nelle parti intime e, come detto, vanno svolte in locali non esposti alla pubblica vista. Per vere e proprie perquisizioni delle parti intime, ossia perquisizioni approfondite negli orifizi corporei, è necessaria la presenza di personale medico.

In linea schematica, per le perquisizioni da eseguire agli ingressi degli stadi o all'accesso ai trasporti speciali per tifosi valgono le seguenti regole e competenze:



Articolo 4 capoverso 1

Nell'ultima frase del capoverso 1 si tiene conto del fatto che le autorità cittadine sono parzialmente competenti per la disposizione dei divieti di recarsi allo stadio. È per questo che si parla ancora di autorità competenti anziché di autorità *cantonale*.

Articolo 4 capoversi 2 e 3

La durata del divieto di accesso ad un'area determinata deve essere equiparata a quella del divieto di accedere allo stadio e viene pertanto disposta per un periodo massimo di tre anni. In questo modo si ottiene un maggiore effetto preventivo e si tiene conto del sistema a cascata delle misure. Appare esservi un conflitto tra il fatto che il divieto più moderato di recarsi allo stadio disposto da club e società sportive venga comminato per uno-tre anni, mentre la sanzione che segue per gravità, ossia il divieto di accesso ad un'area determinata, attualmente possa avere una durata massima di un anno.

Dal momento che ciascuna autorità cantonale può pronunciare il divieto soltanto per le aree di propria competenza, l'attuale applicazione del divieto di accesso ad un'area determinata si è rivelata insoddisfacente. Se il divieto deve tenere lontana una persona dalle partite del proprio club in tutto il territorio svizzero, ogni Cantone in cui si disputa un incontro dovrebbe emanare una disposizione.

In futuro, con la possibilità di pronunciare un divieto di accesso a determinate aree in tutta la Svizzera mediante una sola disposizione, si avrà una riduzione dei costi amministrativi. In considerazione della grandezza delle aree vietate – che spesso comprendono anche le stazioni ferroviarie e il centro delle città – sarebbe esagerato, e non in linea con le finalità

del divieto, se il giorno in cui si disputa una partita, una persona colpita dal divieto non potesse trovarsi in nessun luogo della Svizzera associabile al divieto di accesso a uno stadio di calcio o di hockey su ghiaccio. Inoltre, il divieto va definito in relazione ai tempi e ai luoghi, così da impedire alle persone colpite soltanto a trovarsi nelle aree in cui si muovono i sostenitori della sua stessa squadra. Ad esempio, se il divieto di accesso ad un'area viene pronunciata contro una persona che figura tra i sostenitori del BSC Young Boys, in concomitanza con le partite domestiche del BSC Young Boys a quella persona è vietato l'accesso nei dintorni dello Stade de Suisse a Berna (stazione ferroviaria e tragitto fino allo stadio compresi, se luoghi definiti come facenti parte dell'area vietata) a partire da alcune ore prima dell'inizio della partita fino ad alcune ore dopo la sua conclusione. In occasione delle partite in trasferta del BSC Young Boys, vanno considerate vietate l'area di Berna e le aree nelle rispettive località che ospitano gli incontri. Si può ipotizzare che una persona appartenga alla tifoseria di un determinato club se in occasione degli atti violenti si è mosso contestualmente a un gruppo di tifosi – ad esempio, in una sfilata di tifosi, su un treno speciale o in un blocco di tifosi - oppure se sia riconoscibile come sostenitore di un determinato club sulla base di determinati gadget, tessere di affiliazione o abbonamenti stagionali ecc. È anche ipotizzabile che una medesima persona possa appartenere a vari gruppi di tifosi (per esempio, per un club di calcio e per uno di hockey su ghiaccio) e che pertanto le venga vietato l'accesso a tutte le zone collegate ai diversi club.

La disposizione può essere pronunciata dalle autorità del Cantone dove la persona risiede, dove si sono verificati gli atti violenti o dove ha sede il club con cui è in rapporto la persona in questione. La novità consiste nel fatto che anche *fedpol*, presso la quale confluiscono i rapporti sulle partite redatti dai servizi decentrati sui tifosi violenti dei corpi di polizia cantonale e comunale nonché le segnalazioni HOOGAN, può fare richiesta di un divieto di recarsi allo stadio, di un divieto di accesso ad un'area determinata o di un obbligo di presentarsi.

Articolo 5 capoverso 1

Dal momento che non è fattibile recapitare a una persona colpita dal divieto di accesso ad un'area determinata i piani relativi a tutte le aree della Svizzera, congiuntamente alla disposizione del divieto,²⁴ è stata allestita una pagina internet relativa all'intero territorio svizzero, dove gli interessati possono informarsi sull'esatta estensione delle aree vietate. Il sito internet va indicato nel testo della decisione e agli interessati che non dispongano personalmente di un accesso internet va data la possibilità di consultarla presso una delle autorità appositamente indicate.

Articolo 6 capoverso 1

Il divieto di accesso ad un'area determinata riguarda zone relativamente vaste e incontrollabili, che comprendono anche stazioni ferroviarie, centri storici con un gran numero di ristoranti. Alle autorità di polizia risulta pertanto difficile far rispettare tale divieto. Non è possibile tenere adeguatamente lontani i violenti dagli eventi sportivi solo in base al divieto di accesso ad un'area determinata, come documentato dall'incremento degli atti di violenza e dal numero di persone colpite da più di una misura negli ultimi tre anni²⁵.

Significativamente più efficace appare lo strumento dell'obbligo di presentarsi, tramite il quale, in concomitanza con la disputa di una partita, una persona può essere obbligata a presentarsi presso un posto di polizia. L'obbligo di presentarsi alla polizia ha tuttavia finora

²⁴ Per le partite di Coppa, che vengono sempre sorteggiate e pertanto non sono note al momento della pronuncia di una decisione, possono essere interessati anche impianti sportivi di club di seconda e terza categoria.

²⁵ Al 1° agosto 2011, 383 persone risultavano colpite da due misure, 69 persone da tre misure, 39 da quattro misure e 2 persone da cinque o più misure.

trovato scarsa applicazione, ciò poiché le premesse indicate nell'articolo 6 attualmente in vigore sono formulate in modo molto restrittivo.

Non sono quasi mai presenti elementi concreti che, ancor prima che l'incontro abbia inizio, lascino presagire che una persona progetti azioni violente e in pratica non si verifica mai nemmeno la condizione che l'obbligo di presentarsi rappresenti la misura meno severa. Pertanto, le lettere *b* ed *c* dell'articolo 6 capoverso 1 trovano scarsa applicazione. Un significato più pratico ha la lettera *a*, in quanto permette di pronunciare un obbligo di presentarsi in caso di comprovata violazione di un divieto di accesso a determinate aree e del divieto limitato di espatrio. Ma anche qui le cifre sono modeste: a fine luglio 2011 erano registrate solo 25 persone con l'obbligo di presentarsi. Il motivo va ricercato nel fatto che il divieto di accesso a determinate aree è più difficile da verificare e pertanto, eventuali violazioni emergono più raramente. L'obbligo di presentarsi è quindi utilizzato raramente quale efficace strumento di lotta per tenere lontani gli autori di violenze dal contesto delle manifestazioni sportive.

Nel corso degli ultimi anni, da parte delle società e delle leghe sportive, come pure delle autorità competenti, si è intensificata la richiesta di disporre un maggior numero di obblighi di presentarsi. Questa misura, come detto, permette di tenere lontani i violenti dalle manifestazioni sportive in modo molto più efficace rispetto al divieto di accesso a determinate aree. La CDDGP ha quindi invitato l'Ufficio federale di Giustizia a elaborare un breve parere concernente la questione a sapere se dal punto di vista costituzionale era possibile ridurre le condizioni attuali di questa misura. Nel parere del 12 agosto 2011, relativo alle condizioni per la pronuncia di un obbligo di presentarsi sulla base degli articoli 6 e 7 del Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive²⁶, l'Ufficio federale di giustizia è giunto alla conclusione che una riduzione delle condizioni attuali risulta possibile, purché si rispettino le seguenti tre premesse:

1. Deve essere creata una nuova base legale in senso formale.
2. La misura deve essere adeguata, necessaria e proporzionata.
3. Deve essere mantenuto il sistema a cascata del concordato.

La base legale in senso formale richiesta è stata creata con la presente revisione del Concordato.

La terza premessa, ossia il mantenimento del sistema a cascata, appare soddisfatta in quanto, nel caso di atti violenti meno gravi ad opera di incensurati, viene disposto il divieto di accesso ad un'area determinata, mentre per reati più gravi in futuro potrà essere direttamente disposto l'obbligo di presentarsi. D'accordo con l'Ufficio federale di giustizia, con le nuove lettere *a* ed *b* si definisce il limite dove ha inizio un danneggiamento grave ai sensi dell'articolo 144 capoversi 2 e 3 CP oppure degli atti di violenza contro delle persone. Fanno eccezione gli atti violenti intesi come forma più lieve di violenza contro le persone.

In considerazione del grave pericolo rappresentato dai gruppi di persone pronte alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, lo strumento dell'obbligo di presentarsi appare, ai sensi della seconda premessa sopraccitata, adeguato, necessario e proporzionato, per il conseguimento dell'obiettivo proposto.

In futuro si dovranno disporre le seguenti sanzioni:

- Viene disposto il divieto di accesso in un'area determinata nel caso di danneggiamenti di cui all'articolo 144 capoverso 1 CP, che rappresentano un reato perseguibile a querela di parte, e per il porto o l'utilizzo di armi, esplosivi, polvere da sparo o pezzi pirotecnici ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 del Concordato, che in virtù di un utilizzo accertato non sono collegati a un maggior pericolo o a danni contro le persone (per esempio, il

²⁶ cfr. allegato 1.

semplice fatto di accendere una fiaccola). Lo stesso vale per gli atti violenti ai sensi dell'articolo 126 capoverso 1 CP.

- L'obbligo di presentarsi è ordinata in caso di atti violenti contro delle persone ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettere *a* ed *c-i* (ad eccezione delle vie di fatto) oppure allorquando armi, materie esplosive, polvere da sparo o pezzi pirotecnici sono utilizzati nell'intenzione o accettando di mettere in pericolo terze persone (per esempio, il lancio di pezzi pirotecnici). Tale misura vale anche in caso di reiterazione (lettera *d*) nonché per i danneggiamenti alla proprietà definiti all'articolo 144 capoversi 2 e 3 CP, commessi nel corso di un assembramento pubblico e/o che provochino dei grossi danni.

Le lettere *b* ed *c* della versione attuale diventeranno le nuove lettere *e* ed *f*.

Come per il divieto di accesso a determinate aree, anche nel caso dell'obbligo di presentarsi, in base al principio di proporzionalità appare opportuno stabilire una durata massima di tre anni. Si è rinunciato, invece, a definire la durata minima, cosicché l'obbligo di presentarsi può essere disposto per alcuni mesi o per un periodo massimo fino a tre anni.

Articolo 6 capoverso 2

Nell'esperienza pratica, il concetto di "posto di polizia", presso il quale si devono presentare le persone colpite da tale provvedimento, ha ripetutamente creato problemi, perché non in tutti i comuni è presente un posto di polizia. Pertanto, si è sviluppato l'uso di presentarsi anche presso una pattuglia di polizia. Sostituendo il concetto di "posto di polizia" con l'espressione più ampia "ufficio pubblico", si è voluto scegliere una formulazione più ampia, anche a vantaggio delle persone interessate, essendo possibile assolvere l'obbligo anche presso altre autorità. L'importante è che l'individuo in questione si presenti presso delle persone che esercitano una funzione pubblica. Ai fini dell'applicazione della misura, è irrilevante che si tratti degli uffici di un'autorità locale o di una pattuglia della polizia.

Articolo 6 capoverso 3

Analogamente il divieto di accesso ad un'area determinata, anche nel caso dell'obbligo di presentarsi, la richiesta può ora essere presentata anche da *fedpol*.

Articolo 7 capoverso 4

In caso di violazione dell'obbligo di presentarsi, la durata della misura viene raddoppiata. Questa possibilità sanzionatoria è necessaria per garantire che l'obbligo non venga violato in assenza di giustificati motivi di cui all'articolo 7 capoverso 2. Un fermo preventivo di polizia giusta l'articolo 8 può essere disposto quale ultima ratio per far rispettare l'obbligo di presentarsi.

Articolo 10

A *fedpol* viene assegnato il diritto di presentare richiesta anche per quanto riguarda l'emanazione di divieti di accedere agli stadi pronunciati da organizzatori privati di manifestazioni sportive. Inoltre, nel nuovo testo la raccomandazione può venire formulata indipendentemente dal fatto che gli atti violenti siano stati constatati all'interno o all'esterno dello stadio. Nell'ottica della pronuncia di un divieto di accedere agli stadi, appare poco rilevante che esso dipenda da chi ha constatato gli atti violenti e dove essi si siano verificati; ciò che è determinante, è sapere se si sono verificati o no.

Articolo 12 capoverso 1

Se in futuro le autorità potranno stabilire, con gli strumenti delle autorizzazioni e delle condizioni previsti dal nuovo articolo 3a del Concordato, condizioni importanti per la sicurezza degli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio, i ricorsi contro le decisioni ivi relative non potranno avere effetto sospensivo. Dal momento che le misure devono essere pronunciate relativamente poco prima che la manifestazione sportiva abbia luogo, non resta

tempo a sufficienza, prima che si disputi l'incontro, per una procedura di ricorso. Accordando l'effetto sospensivo, ci si potrebbe quindi sottrarre a qualunque decisione con lo strumento del ricorso.

Per l'emanazione di disposizioni successive, le autorità competenti dovranno comunque tenere conto delle decisioni delle istanze di ricorso. Le autorità potranno inoltre accordare l'effetto sospensivo alla decisione, allorché essa non comporterà delle disposizioni relative a un singolo incontro, ma tratterà misure a lunga scadenza, ad esempio, in materia di edilizia o d'installazioni tecniche. Anche in questi casi, l'istanza di ricorso dovrebbe accordare l'effetto sospensivo ma solo a titolo del tutto eccezionale e se ciò non pregiudica lo svolgimento in sicurezza della manifestazione sportiva.

Articolo 13 capoverso 1

In questa nuova versione, i Cantoni designano anche le autorità competenti per le autorizzazioni secondo l'articolo 3a e le condizioni secondo gli articoli 3a capoversi 2-4 e 3b.

Articolo 15 capoverso 2

Le modifiche proposte con la presente revisione del Concordato vanno interpretate come complemento alla versione del Concordato attualmente in vigore. Considerata l'urgenza della problematica in oggetto, in tutti i Cantoni che le approveranno, tali modifiche entreranno in vigore a partire dalla data della rispettiva approvazione. Sul proprio sito internet, www.kkjpd.ch, la CDDGP si occuperà di allestire un elenco, accessibile al pubblico, dei Cantoni che hanno aderito al Concordato.

4. Conseguenze finanziarie

I costi riguardanti l'applicazione delle disposizioni di cui al presente Concordato revisionato a carico dei Cantoni e degli organizzatori di manifestazioni sportive vanno valutati in rapporto ai costi per le manifestazioni sportive finora sostenuti, o che lo saranno in futuro. Vanno presi in considerazione sia i costi sostenuti da parte delle società di calcio e di hockey su ghiaccio per l'assunzione dei dipendenti delle società di sicurezza private, sia i costi relativi all'esecuzione delle condizioni richieste dalle autorità, sia i costi sostenuti dallo Stato per il servizio di polizia, per i danni a persone e cose e per i procedimenti giudiziari.

L'obiettivo delle presenti misure è tenere le persone violente lontane dal contesto in cui si svolgono le manifestazioni sportive e, ad esempio con l'introduzione del biglietto combinato, definire misure organizzative capaci di impedire quanto più possibile il ricorso alla violenza. I costi sono difficili da quantificare, dal momento che per quanto riguarda le condizioni richieste contestualmente all'introduzione dell'obbligo di autorizzazione, e che rappresentano la voce di gran lunga più significativa dal punto di vista della rilevanza dei costi, si tratta soltanto di una disposizione facoltativa. Non si può stimare nel dettaglio quali condizioni possano essere richiesti dalle singole autorità. Le esperienze di altri paesi mostrano che, con l'adozione di queste misure, sul medio-lungo periodo si arriva a uno sgravio della polizia e dei servizi di sicurezza privati con un'abbondante compensazione degli investimenti iniziali sostenuti per l'introduzione del biglietto combinato, per le installazioni tecnico-edilizie richieste negli stadi o per l'esecuzione dei controlli d'identità.

Del resto, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, i Cantoni e le città hanno la possibilità di fatturare ai club le spese di polizia relative ai servizi base. Dal canto loro, i club hanno la possibilità di addossare gli eventuali costi supplementari sugli spettatori, sotto forma di supplementi sul prezzo del biglietto per accedere allo stadio o sulla tariffa per i treni speciali. In tal modo, ciascuna parte dovrebbe accollarsi le spese supplementari che ha effettivamente generato.