

**Rapporto
del Consiglio federale in adempimento del postulato
Glanzmann 11.3875 del 28 settembre 2011
Manifestazioni sportive e violenza**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Glanzmann del 28 settembre 2011 (11.3875 Manifestazioni sportive e violenza), vi sottoponiamo il presente rapporto affinché ne prendiate atto.

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

Data

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Da alcuni anni il fenomeno della violenza correlata al tifo sportivo suscita maggiore attenzione. L'interesse è in genere rivolto anche al complesso e complicato assetto della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, associazioni sportive e gestori degli stadi. In tale contesto, la pertinente prassi legislativa della Confederazione e dei Cantoni suscita non solo un dibattito sul piano politico, ma anche critiche da parte della pubblica opinione. Infine, diversi incidenti e disordini hanno scatenato polemiche e acuito la sensibilità del pubblico nei riguardi di tale fenomeno e sono servite da spunto per numerosi interventi parlamentari.

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto in adempimento del postulato Glanzmann del 28 settembre 2011 (11.3875 «Manifestazioni sportive e violenza»). Il postulato recita:

«Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto sul problema della tifoseria violenta nel contesto delle grandi manifestazioni sportive, esaminando le possibili misure per combattere tale fenomeno, in particolare provvedimenti efficaci su scala nazionale.

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se una base legale universale possa contribuire ad aumentare la sicurezza, che si tratti dell'obbligo di autorizzazione per le grandi manifestazioni sportive, di disposizioni penali per le associazioni che non applicano le norme di sicurezza o di norme penali per le associazioni i cui tifosi si comportano in maniera violenta. Invito il Consiglio federale a verificare altresì la misura in cui l'Associazione svizzera di football può essere ritenuta responsabile, nonché a vagliare la possibilità di pubblicare su Internet le foto degli autori non identificati.

I problemi della violenza nello sport restano irrisolti sul piano federale. La tavola rotonda tra gli interessati è stata sospesa. L'Associazione svizzera di football non vuole affrontare il problema, che preferisce delegare ai cantoni e alle città interessate. I tifosi si sottraggono alla giustizia ricorrendo a minacce o alla violenza. Ogni fine settimana le polizie cantonali fanno gli straordinari, finanziati con i soldi dei contribuenti. Cresce il malcontento nella popolazione perché ogni fine settimana è segnato da atti di teppismo ad opera di pochi tifosi e nessuno si vuole assumere la responsabilità.»

La struttura del presente rapporto si articola in funzione di questi incarichi. La prima parte contiene un'analisi della situazione effettiva e un quadro conoscitivo della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e associazioni sportive nella prassi. La seconda parte illustra una serie di carenze e problematiche connesse al fenomeno della violenza nel contesto di manifestazioni sportive e quindi propone alcuni possibili approcci risolutivi. Lo scopo del presente rapporto consiste nell'offrire una panoramica del problema ponendo soprattutto in rilievo le questioni sollevate dal postulato. L'Ufficio federale di polizia fedpol, responsabile dell'elaborazione del rapporto, ha costituito a tal fine un gruppo di valutazione formato da rappresentanti di tutti gli uffici federali direttamente interessati e anche

da delegati della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera e delle associazioni sportive.

Le basi legali e le misure auspiccate nel postulato sono in larga parte già disponibili. Il concordato riveduto sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, ad esempio, offre alle autorità competenti la possibilità di assoggettare le manifestazioni sportive a un obbligo di autorizzazione e di imporre il rispetto di determinate condizioni. Come dimostra la prassi, esiste anche la possibilità di ricorrere alla pubblicazione delle fotografie in Internet per ricercare autori non identificati. La normativa delle associazioni sportive contempla disposizioni che consentono di sanzionare le squadre che commettono mancanze. Come prima, esistono tuttora piattaforme per la collaborazione: la sospesa tavola rotonda ha trovato un prolungamento nel gruppo di coordinamento sulla violenza nel contesto di manifestazioni sportive presieduto dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia.

Lo scopo ultimo di ogni misura adottata deve consistere nell'arginare e prevenire la violenza correlata alle manifestazioni sportive, sempre tenendo conto del principio di proporzionalità. Questo obiettivo non può essere certo raggiunto soltanto con la repressione. In sostanza si tratta di impedire che la piccola percentuale di tifosi violenti possa provocare scontri e disordini. Il resto dei tifosi, ossia la stragrande maggioranza pacifica degli spettatori, dovrebbe subire meno restrizioni possibili, ma non meno di quanto necessario. Per adempiere questo compito occorre dare prova di senso della misura. Nelle tifoserie di curva, le persone propense alla violenza sono solo un'infima minoranza. Tuttavia, i disordini e la violenza possono colpire anche il resto degli spettatori e pertanto devono essere adottate misure per impedire che questo succeda.

Il Consiglio federale è consapevole della straordinaria importanza che assume una collaborazione fattiva ed efficace tra Confederazione, Cantoni e associazioni sportive nell'affrontare il fenomeno della violenza correlata alle manifestazioni sportive. Le risultanze del presente rapporto dimostrano che sotto certi aspetti sussiste una necessità di miglioramento, e che talune misure devono essere sottoposte a un'approfondita verifica. Occorre però considerare anche il fatto che alcune misure sono introdotte e applicate soltanto da poco e pertanto non hanno ancora potuto dare frutti concreti. Comunque, con l'arsenale di misure di cui dispone, la Svizzera si trova sostanzialmente sulla giusta via. Se si paragona la durata della lotta contro il fenomeno della violenza in ambito sportivo in Svizzera rispetto ad altri Paesi che sono interessati da più tempo e anche più pesantemente da questo fenomeno, si constata che il nostro Paese ha realizzato in breve tempo grandi progressi.

Indice

Compendio	2
Indice	4
Abbreviazioni	7
1 Mandato e organizzazione dei lavori	8
1.1 Introduzione	8
1.1.1 Situazione iniziale	8
1.1.2 Procedimento	9
1.2 Mandato	10
1.2.1 Contenuto	10
1.2.2 Sovrapposizioni con altri rapporti e progetti	10
1.2.2.1 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045	10
1.2.2.2 Avamprogetto di legge sui compiti di polizia	11
1.2.2.3 Revisione della legge sul trasporto di viaggiatori	12
1.2.2.4 Avamprogetto di legge sul servizio informazioni	12
1.2.2.5 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 08.3000 «Violenza durante le manifestazioni sportive»	12
2 Violenza nel contesto delle manifestazioni sportive: realtà del fenomeno	13
2.1 Introduzione	13
2.2 Sviluppo della violenza	13
2.3 Punto di vista giuridico	15
2.4 Punto di vista sociologico e psicologico	16
2.5 Punto di vista delle associazioni sportive	19
2.5.1 Associazione svizzera di football e Lega svizzera di calcio	19
2.5.1.1 Introduzione	19
2.5.1.2 Situazione	19
2.5.1.3 Modalità e obiettivi di tutte le misure di cooperazione nel settore della sicurezza	20
2.5.1.4 Percezione pubblica e rivendicazioni dell'ASF, della SFL e delle squadre	22
2.5.1.5 Sintesi	23
2.5.2 Swiss Ice Hockey Federation	23
2.5.3 Punto di vista della CDDGP	25
2.5.3.1 Situazione iniziale	25
2.5.3.2 Situazione attuale	25
2.6 Basi legali in materia di violenza nel contesto di manifestazioni sportive	28
2.6.1 Competenze dei Cantoni a livello legislativo, di applicazione del diritto ed esecutivo	28
2.6.1.1 Sovranità dei Cantoni in materia di polizia – autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti	28

2.6.1.2	Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive	28
2.6.1.3	Concordato riveduto	29
2.6.2	Competenze della Confederazione a livello legislativo e di applicazione del diritto	30
2.6.2.1	Mandato generale ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione federale	30
2.6.2.2	Normativa in materia di polizia amministrativa	31
2.6.2.3	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e ordinanza d'esecuzione	31
2.6.2.4	Sistema d'informazione HOOGAN	32
2.6.3	Autorità competenti e servizi privati	32
2.6.3.1	Autorità federali	32
2.6.3.2	Autorità cantonali e comunali	33
2.6.3.3	Associazioni e società sportive	33
2.7	Evoluzione della giurisprudenza e della prassi	34
2.7.1	Problematica dei costi	34
2.7.2	Misure	35
2.8	Valutazione della giurisprudenza	36
2.8.1	Analisi	36
2.8.2	Constatazioni e raccomandazioni	39
3	Ambiti problematici distinti	39
3.1	Concordato riveduto: critiche espresse dalle organizzazioni di tifosi, dai partiti e dalle cerchie interessate	39
3.2	Critiche formulate alla riforma della legge sul trasporto di viaggiatori	40
3.3	Possibilità di non adesione al concordato riveduto	41
3.4	Problema irrisolto della pirotecnica	41
3.5	Violenza e minacce nei confronti di funzionari	43
4	Possibili soluzioni	43
4.1	Strumenti processuali e giuridici di diritto penale	43
4.1.1	Procedura accelerata secondo il modello di San Gallo	43
4.1.1.1	Campo d'applicazione	43
4.1.1.2	Condizioni quadro giuridiche	43
4.1.1.3	Procedura	44
4.1.1.4	Esperienze	45
4.1.1.5	Condizioni quadro della procedura accelerata	45
4.1.1.6	Conclusione	46
4.1.2	Ricerca di indiziati mediante pubblicazione delle fotografie in Internet secondo il modello di Zurigo	47
4.2	Controlli degli accessi mediante confronto tra documento d'identità e dati del sistema HOOGAN	48
4.3	Obbligo di autorizzazione	49
4.4	Adeguamento della LMSI e dell'OMPAH?	53
4.5	Legalizzazione della pirotecnica?	54

4.6 Disposizioni delle associazioni sportive in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità civile	56
4.6.1 Associazione svizzera di football	56
4.6.2 Swiss Ice Hockey Federation	57
4.6.3 Revisione della legge sul trasporto di viaggiatori	57
4.7 Sfruttamento delle misure a disposizione	58
5 Sintesi	58

Abbreviazioni

ASF	Associazione svizzera di football
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPMIn	Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile
FaCH	Lavoro sociale con i tifosi in Svizzera
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
LCPol	Avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (Legge sui compiti di polizia)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile
LTV	Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori
OMPAH	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sulle misure di polizia amministrativa dell'Ufficio federale di polizia e sul sistema d'informazione HOOGAN
PNIC	Punto nazionale d'informazione sul calcio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SFL	Swiss Football League
SIHF	Swiss Ice Hockey Federation
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFT	Ufficio federale dei trasporti

Rapporto

1 Mandato e organizzazione dei lavori

1.1 Introduzione

1.1.1 Situazione iniziale

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato Glanzmann (11.3875 «Manifestazioni sportive e violenza») del 28 settembre 2011. Il postulato recita:

«Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto sul problema della tifoseria violenta nel contesto delle grandi manifestazioni sportive, esaminando le possibili misure per combattere tale fenomeno, in particolare provvedimenti efficaci su scala nazionale.

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se una base legale universale possa contribuire ad aumentare la sicurezza, che si tratti dell'obbligo di autorizzazione per le grandi manifestazioni sportive, di disposizioni penali per le associazioni che non applicano le norme di sicurezza o di norme penali per le associazioni i cui tifosi si comportano in maniera violenta. Invito il Consiglio federale a verificare altresì la misura in cui l'Associazione svizzera di football può essere ritenuta responsabile, nonché a vagliare la possibilità di pubblicare su Internet le foto degli autori non identificati.»

A sostegno del postulato, il testo esplicativo riporta quanto segue:

«I problemi della violenza nello sport restano irrisolti sul piano federale. La tavola rotonda tra gli interessati è stata sospesa. L'Associazione svizzera di football non vuole affrontare il problema, che preferisce delegare ai cantoni e alle città interessate. I tifosi si sottraggono alla giustizia ricorrendo a minacce o alla violenza. Ogni fine settimana le polizie cantonali fanno gli straordinari, finanziati con i soldi dei contribuenti. Cresce il malcontento nella popolazione perché ogni fine settimana è segnato da atti di teppismo ad opera di pochi tifosi e nessuno si vuole assumere la responsabilità.»

Nella sua risposta del 31 novembre 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Benché lo stesso riprenda sostanzialmente questioni su cui si era già soffermato in passato, il Consiglio federale ha tuttavia riconosciuto la gravità del fenomeno della violenza correlata al tifo sportivo e si è dichiarato disposto a esaminare la situazione, ma in un contesto più ampio di quello in cui si iscrive il postulato. Si è pertanto riservato la possibilità di vagliare altri provvedimenti oltre a quelli sollecitati dall'autrice. Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale il 23 dicembre 2011.

Oltre al postulato Glanzmann, di recente sono stati depositati anche altri interventi parlamentari sulla violenza in occasione di manifestazioni sportive:

- mozione Ribaux 12.4014 Per una lotta efficace e coerente contro la tifoseria violenta, respinta;

- mozione 12.3018 Lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive depositato dalla Commissione della politica di sicurezza CN, respinta;
- postulato Hochreutener 11.3958 Combattere i tumulti, tolto dal ruolo;
- postulato Glanzmann 11.3874 Cartellino giallo e rosso contro la violenza degli hooligans, respinto;
- postulato Segmüller 11.3872 Misure contro la tifoseria violenta e i disordini nello sport, tolto dal ruolo;
- mozione Roux 11.3645 Procedura di comparizione immediata per i tifosi violenti e i delinquenti, tolta dal ruolo;
- mozione Fluri 10.3614 Certezza giuridica nei casi di introduzione nascosta di oggetti pirotecnici negli stadi, tolta dal ruolo;
- mozione Glanzmann 11.3333 Violenza in occasione di manifestazioni sportive, respinta;
- postulato Hochreutener 09.3860 Considerare l'invasione di campo una fattispecie penale, tolto dal ruolo.

1.1.2 Procedimento

In Svizzera esistono diverse autorità e servizi che si occupano della sicurezza nel contesto delle manifestazioni sportive. Ai fini dell'adempimento del postulato, era dunque indispensabile attingere adeguatamente alle loro rispettive conoscenze specialistiche teoriche e pratiche. Tanto più che il postulato Glanzmann invoca non solo un'analisi della questione dal profilo delle competenze legali, ma implicitamente anche un esposto della situazione effettivamente esistente nell'ambito del tifo violento. Il competente Ufficio federale di polizia (fedpol) ha pertanto costituito un gruppo di valutazione composto di esperti di fedpol, dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Gli interrogativi sollevati nel postulato Glanzmann toccano ambiti della sicurezza interna e quindi una materia che rientra in particolare nelle competenze dei Cantoni, ma anche della Confederazione e delle associazioni sportive. Pertanto, sono stati invitati a partecipare al gruppo di valutazione anche una delegazione costituita di rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), che ha sostenuto il punto di vista dei Cantoni, nonché rappresentanti dell'Associazione svizzera di football, della Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) e del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (in quanto organo della CCPCS).

Il 1° settembre 2010 è entrato in vigore in tutti i 26 Cantoni il Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Non avendo constatato alcun miglioramento della situazione, la CDDGP ha deciso di procedere a una revisione del vigente concordato. Alle modifiche disposte hanno sinora aderito 9 Cantoni. Nel rapporto Malama¹, il Consiglio federale ha stabilito che avrebbe aspettato di conoscere l'impatto della revisione del concordato e le relative esperienze prima di intervenire a livello federale sulla base di una nuova

¹ Rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045, FF 2012 4111.

competenza costituzionale o delle sue attuali competenze, peraltro alquanto limitate. A questo riguardo sarebbe anche stato possibile rimandare la redazione del presente rapporto, poiché per il momento non è stata ancora acquisita praticamente alcuna esperienza nell'applicazione del concordato riveduto. Tuttavia, il Consiglio federale non ritiene opportuno procrastinare il rapporto, non solo perché occorrerebbe attendere diversi anni per essere in grado di considerare le esperienze raccolte, motivo per cui il rapporto non potrebbe essere presentato prima del 2017, ma anche perché esso tiene conto dell'attuale evoluzione e si sofferma sulle questioni sollevate nel postulato che non hanno alcun nesso diretto con il concordato.

1.2 Mandato

1.2.1 Contenuto

Il postulato Glanzmann incarica il Consiglio federale di stilare un rapporto sul problema della violenza nel contesto delle manifestazioni sportive esaminando le possibili misure per combattere tale fenomeno, in particolare provvedimenti efficaci su scala nazionale. Il Consiglio federale è invitato a esaminare se una base legale universale possa contribuire ad aumentare la sicurezza, che si tratti dell'obbligo di autorizzazione per le grandi manifestazioni sportive, di disposizioni penali per le associazioni che non applicano le norme di sicurezza o di norme penali per le associazioni i cui tifosi si comportano in maniera violenta. È inoltre invitato a verificare se l'Associazione svizzera di football può essere ritenuta responsabile e infine a vagliare la possibilità di pubblicare su Internet le foto degli autori non identificati.

La struttura del presente rapporto si articola in funzione di questi incarichi. La prima parte contiene un'analisi della situazione effettiva e un quadro conoscitivo della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nella prassi. La seconda parte illustra una serie di problematiche legate alla violenza in occasione di manifestazioni sportive e quindi propone alcuni approcci risolutivi possibili (o già attuati).

1.2.2 Sovrapposizioni con altri rapporti e progetti

Sul piano federale, le problematiche relative alla sicurezza sono già state oggetto di un rapporto del Consiglio federale e di vari progetti. Nell'ambito del presente rapporto si è tenuto conto delle constatazioni del rapporto già esistente e di alcuni progetti. Detto rapporto e i principali progetti vengono passati in rassegna nelle pagine che seguono.

1.2.2.1 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045

Il rapporto in adempimento del postulato Malama del 3 marzo 2010 (10.3045 Sicurezza interna: chiarire le competenze) è stato adottato dal Consiglio federale il 2 marzo 2012². Il rapporto esamina l'assetto costituzionale relativo all'ordine delle competenze e alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in materia

² Rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045, FF **2012** 3973 segg.

di sicurezza interna e vaglia l'eventualità di un riordino delle disposizioni costituzionali presentando proposte di soluzione.

Sulla questione del tifo violento, il Consiglio federale giunge alla seguente conclusione: «L'opzione di estendere le competenze della Confederazione nell'ambito della lotta contro la violenza in occasione delle manifestazioni sportive, tenendo conto segnatamente della legislazione federale e cantonale vigente e delle soluzioni attualmente allo studio, come l'introduzione di un nuovo sistema di controllo da utilizzare all'ingresso degli stadi sportivi, non risulta appropriata. Se l'inasprimento del Concordato – attualmente in fase di consultazione presso le cerchie interessate – dovesse venir accettato dai Cantoni, una nuova competenza federale si rivelerebbe addirittura superflua. In ogni caso, in base alle conoscenze attuali, non si intravede quali altre misure legislative più efficaci di quelle già proposte con la revisione del Concordato la Confederazione potrebbe adottare.»³

1.2.2.2 Avamprogetto di legge sui compiti di polizia

Con la legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (Legge sui compiti di polizia, LCPol), il Consiglio federale intendeva creare una base giuridica chiara e sufficientemente dettagliata per i compiti della Confederazione in materia di polizia. I risultati eterogenei della procedura di consultazione e i dibattiti parlamentari terminati di recente sulle competenze costituzionali della Confederazione nell'ambito della sicurezza interna, hanno portato alla cessazione dei lavori legislativi. La LCPol avrebbe consentito di riunire in un'unica legge i compiti della Confederazione in materia di polizia attualmente disciplinati in numerosi atti normativi.

Da novembre 2009 a marzo 2010 il Consiglio federale ha indetto una procedura di consultazione sull'avamprogetto in questione. Mentre i partiti politici avevano soprattutto espresso scetticismo oppure respinto l'avamprogetto, la maggior parte dei Cantoni si era dichiarata favorevole. Le organizzazioni nazionali di difesa dei diritti fondamentali e della protezione dei dati avevano rifiutato l'uso della nozione generica di «competenza della Confederazione relativa alla salvaguardia della sicurezza interna». Auspicavano che nel messaggio vi fosse un'analisi dettagliata delle basi costituzionali del progetto di legge. Dopo aver preso conoscenza dei risultati della consultazione, il Consiglio federale ha sospeso tutti i lavori relativi alla LCPol fino alla conclusione dei dibattiti parlamentari sul rapporto in adempimento del postulato Malama 10.3045 «Sicurezza interna. Chiarire le competenze». Il rapporto si è concentrato sulle competenze costituzionali della Confederazione in materia di sicurezza interna e quindi anche sull'ambito normativo della LCPol.

I dibattiti parlamentari sul rapporto in adempimento del postulato Malama 10.3045, nel frattempo conclusi, indicano che al momento manca il sostegno politico necessario per procedere a un'ampia codificazione dei compiti della Confederazione in materia di polizia, come quella costituita dalla LCPol. Ove necessario, il Consiglio federale proporrà modifiche puntuali delle basi giuridiche vigenti.⁴ In materia di violenza in occasione di manifestazioni sportive, s'intendeva integrare nella LCPol le misure di polizia amministrativa contro la tifoseria violenta (divieto di espatrio e

³ FF 2012 4103

⁴ http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/medieninformationen/2013/ref_2013-06-261.html, sito consultato il 22 lug. 2013.

sistema d'informazione HOOGAN), attualmente contenute nella legge federale del 21 marzo 1997⁵ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). La nuova legge avrebbe inoltre contemplato nuove disposizioni sulla competenza organizzativa di pronunciare divieti di entrata nei confronti di stranieri che nel contesto di manifestazioni sportive hanno violato o mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici in Svizzera o all'estero.

1.2.2.3 Revisione della legge sul trasporto di viaggiatori

La revisione della legge federale del 20 marzo 2009⁶ sul trasporto di viaggiatori (Legge sul trasporto di viaggiatori, LTV) è intesa ad allentare l'obbligo di trasporto al quale soggiacciono le imprese di trasporto concessionarie. Il disciplinamento del trasporto di viaggiatori rientra nelle competenze della Confederazione. La prevista modifica della LTV mira a creare le basi legali necessarie affinché durante i trasporti di gruppi di tifosi la sicurezza d'esercizio possa di nuovo essere garantita e si possano prevenire danni materiali. A tal fine, il Consiglio federale propone di inserire nella LTV un nuovo articolo 12a, allentando l'obbligo di trasporto vigente. Le imprese ferroviarie e di autolinee potranno obbligare i tifosi che si recano a una manifestazione sportiva a utilizzare treni o autobus speciali o noleggiati. Infine, il Consiglio federale intende introdurre una nuova disposizione sulla responsabilità civile: le associazioni sportive saranno responsabili di tutti i danni a persone e cose causati dai tifosi che utilizzano collegamenti non previsti dall'orario e infrastrutture dei trasporti pubblici. Le associazioni possono esimersi dalla propria responsabilità dimostrando di aver adottato tutte le cautele del caso per evitare questo genere di danni. Il progetto di legge sarà sottoposto al Consiglio federale nel mese di agosto del 2013 per adozione e trasmissione al Parlamento.

1.2.2.4 Avamprogetto di legge sul servizio informazioni

L'8 marzo 2013 il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha avviato la procedura di consultazione per una nuova legge sul servizio informazioni (LSI)⁷. La nuova legge è intesa a creare una base legale formale unitaria per il servizio informazioni civile svizzero. L'entrata in vigore della LSI comporterà l'abrogazione della LMSI. Le disposizioni in materia di polizia previste da quest'ultima (protezione di persone ed edifici, misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, sequestro di materiale di propaganda con contenuti che incitano alla violenza) saranno inserite in un'altra legge federale.

1.2.2.5 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 08.3000 «Violenza durante le manifestazioni sportive»

Il Consiglio federale ha adottato un rapporto in adempimento del postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 08.3000 dell'8 gennaio 2008 («Violenza durante le manifestazioni sportive. Misure preventi-

⁵ RS 120

⁶ RS 745.1

⁷ FF 2013 1951

ve»)⁸. In ossequio al mandato del Consiglio degli Stati, il rapporto si concentra su temi legati alla prevenzione della violenza durante le manifestazioni sportive. Per fornire una presentazione possibilmente completa del problema e dell'intrinseco legame tra prevenzione e repressione, la struttura delle misure e la loro attuazione vengono esaminate tanto dal punto di vista preventivo quanto da quello repressivo.

2 Violenza nel contesto delle manifestazioni sportive: realtà del fenomeno

2.1 Introduzione

Da dove nasce il fenomeno del tifo violento, e come si spiega? Per quale ragione le manifestazioni sportive causano tali problemi? Per affrontare il fenomeno e le sue varie espressioni occorre dapprima trovare una risposta a questi interrogativi. Per poter adottare misure incisive, proporzionate e attuabili contro la violenza correlata alle manifestazioni sportive, occorre individuare le possibili cause del comportamento violento. Gli attori coinvolti, e precisamente le pubbliche istituzioni e le organizzazioni private, disporranno allora di una base su cui fondarsi per elaborare soluzioni ragionevoli ed equilibrate.

In Svizzera il tema del tifo violento agita il dibattito nell'opinione pubblica, nei media, negli ambienti della politica, nella polizia, tra i tifosi, tra associazioni sportive e squadre. Da fenomeno apparentemente marginale, la questione si è trasformata in un problema che trascende i limiti della semplice schermaglia occasionale. A questa evoluzione si contrappongono le misure responsive di diversi attori, siano esse già in atto, nuove o ancora da attuare.

2.2 Sviluppo della violenza

L'effettivo sviluppo della violenza nell'ambito di manifestazioni sportive e l'evoluzione della sua intensità possono essere misurati e accertati soltanto con difficoltà. Di conseguenza divergono molto anche le opinioni al riguardo. In Svizzera le autorità, i servizi e le istituzioni coinvolti non dispongono al momento di un quadro comune della situazione.

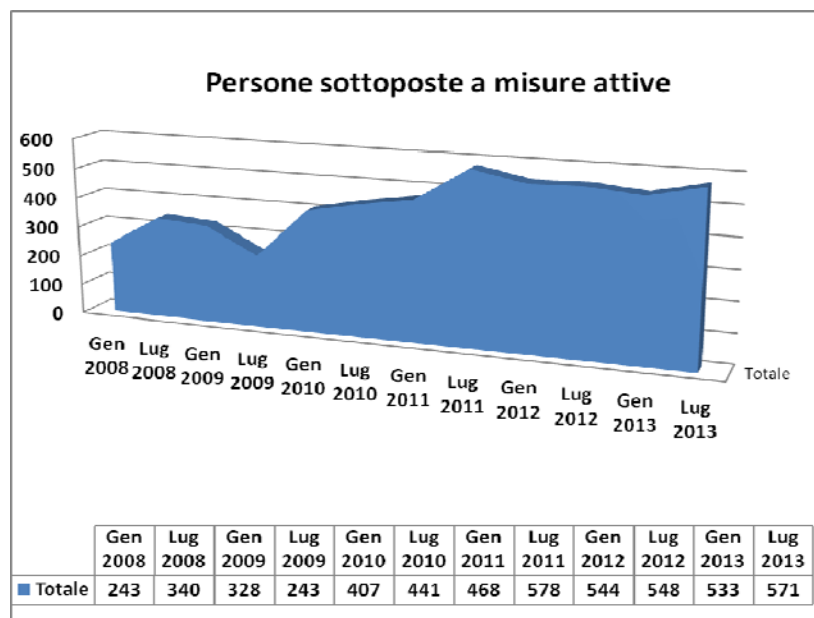
Secondo i rappresentanti delle associazioni sportive, la violenza nel contesto delle manifestazioni sportive non sarebbe di per sé aumentata. I dati forniti dal sistema d'informazione HOOGAN, nel quale vengono schedate le persone che hanno assunto comportamenti violenti nel contesto di manifestazioni sportive, dipingono un quadro differenziato. Benché non si osservi più un'impennata del numero di registrazioni come nei primi anni di esistenza del sistema HOOGAN, diversi parametri di riferimento rimangono stabili a livelli elevati, alcuni mostrando una tendenza all'aumento ma altri anche a una riduzione. Occorre considerare che nei primi anni di attività del sistema era stata effettuata una sorta di «inventario»; gli addetti avevano semplicemente proceduto man mano alla registrazione dello stato effettivo delle persone che avevano assunto comportamenti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Si osservano però anche segnali positivi: le misure di lotta contro la violenza adottate nell'hockey su ghiaccio, ad esempio, stanno dando i loro frutti e le cifre,

⁸ Rapporto del Consiglio federale dell'8 dic. 2008 in adempimento del postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 08.3000.

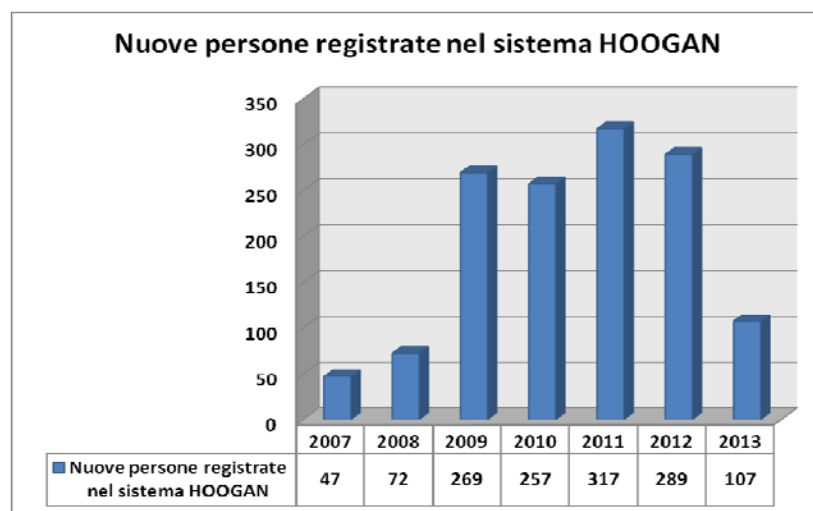
comunque già modeste in questo settore, sembrano stabili a bassi livelli e in parte fanno persino registrare una diminuzione.

Secondo le stime di fedpol, in Svizzera le persone con una forte predisposizione alla violenza sarebbero tra 300 e 400. Tra 1500 e 2000 persone sarebbero perlomeno inclini alla violenza e a seconda della situazione tenderebbero a comportamenti violenti o quantomeno a solidarizzare con gli autori di atti violenti. Queste stime sono avvalorate dal fatto che in HOOGAN sono attualmente registrate 1350 persone (stato al 1° mag. 2013). Di queste, 563 sono oggetto di una o più misure attive, vale a dire in corso di validità. Le persone oggetto di misure inattive rimangono registrate nel sistema ancora per tre anni dopo la scadenza dell'ultima misura, sempre che nel frattempo non vengano pronunciate altre misure nei loro confronti.

Grafico: Evoluzione del numero di persone oggetto di misure attive



Anche per quanto riguarda le misure attive, le cifre riguardanti il periodo che va dal luglio 2011 (578 persone oggetto di misure attive) all'aprile 2013 (563 persone) mostrano un quadro stabile. È indicativo anche il numero annuo di nuove registrazioni nel sistema: dopo il picco massimo raggiunto nel 2011 con 317 nuovi registrati, nel 2012 questo numero è sceso a 289 persone. Quanto alle cifre relative al 2013, non sono ancora sufficientemente indicative.



Per fedpol, l'aspetto preoccupante consiste nel documentato aumento dei casi di *violenza e minacce nei confronti di funzionari e autorità*. Le aggressioni fisiche nei confronti di agenti di polizia ed esperti in materia di tifoseria (cosiddetti «spotter») hanno assunto proporzioni critiche. Persiste inoltre il problema scottante, anche in senso letterale, dell'abuso di materiale pirotecnico (infrazioni alla legge federale del 25 marzo 1977⁹ sugli esplosivi, LEspl). Oltre alle due fattispecie evocate, gli illeciti più frequenti nel contesto delle manifestazioni sportive sono i reati di *sommossa* e di *danneggiamento*.

2.3 Punto di vista giuridico

Dal punto di vista giuridico, i disordini che si verificano nel contesto delle manifestazioni sportive sono in genere costitutivi di minaccia o impiego di violenza, e configurano dunque fattispecie penalmente rilevanti. I reati più frequentemente commessi durante i caratteristici scontri consistono in lesioni personali, esposizione a pericolo della vita altrui, rissa, rapina, sottrazione, danneggiamento, minaccia e coazione, violazione di domicilio, sommossa, perturbamento del servizio ferroviario, violenza o minaccia contro funzionari, impedimento di atti dell'autorità, infrazioni alla legge sulle armi o sugli esplosivi, disobbedienza a decisioni dell'autorità. Questi reati possono essere commessi intenzionalmente o anche per negligenza.

Diverse categorie di persone fisiche o giuridiche possono essere bersaglio diretto o indiretto di questi atti ed esserne lese nei propri diritti. In particolare gruppi di tifosi, spettatori imparziali, società e federazioni sportive, arbitri, passanti, viaggiatori, persone estranee quali titolari e clienti di negozi e ristoranti o abitanti delle aree situate lungo le strade di accesso agli stadi, utenti di trasporti pubblici e visitatori di stazioni ferroviarie, organi dello Stato quali agenti di polizia, pompieri e servizi di

⁹ RS 941.41

pronto intervento o persone che non sono interessate a una manifestazione sportiva devono talvolta subire pesanti limitazioni.

Oltre che di misure penali, gli autori sono passibili di misure di diritto amministrativo (divieto di accedere a un'area, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo di polizia) che possono essere inflitte in virtù del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. La LMSI fornisce inoltre le basi per la registrazione degli autori di questi reati nel sistema d'informazione HOOGAN e la pronuncia di un divieto limitato di lasciare la Svizzera. Infine, nel quadro del diritto sul domicilio, le associazioni e le squadre hanno la possibilità di pronunciare il divieto di accedere allo stadio come misura di diritto privato.

2.4 Punto di vista sociologico e psicologico

Gli psicologi sociali della vecchia scuola attribuiscono la causa dei comportamenti violenti a una perdita di identità nell'individuo e alla formazione di quella che viene detta «anima collettiva». La psicologia sociale più recente spiega invece il fenomeno con l'insorgere di dinamiche di gruppo. Queste forze spingono l'individuo a identificarsi con il gruppo ponendolo in uno stato di disinibizione noto anche come «deindividuazione». Questo stato deriva dal fatto che normalmente l'essere umano tende ad agire in modo razionale. Se interviene un evento critico, valuta il margine di manovra in base alla percezione soggettiva della minaccia. Nel valutare la situazione, cerca aiuto nel comportamento che osserva nell'ambiente che lo circonda direttamente. La perdita di sicurezza o di orientamento all'interno di una massa incide sulla percezione oggettiva, riduce l'autoconsapevolezza oggettiva e accentua l'influenzabilità dell'individuo.

Nell'anonimità della massa, l'individuo si sente particolarmente protetto e si deresponsabilizza rispetto al proprio comportamento. Viene contagiato emotivamente dall'umore della folla. Fondendosi con la massa, dimentica di essere un singolo e questo influisce profondamente sul suo senso di responsabilità per il proprio agire. Gli atti di violenza sembrano meno gravi se sono compiuti da tutti. Questo fenomeno può tradursi in un aumento dell'aggressività all'interno del gruppo. La situazione descritta è tipica delle manifestazioni sportive con grande affluenza di pubblico, come le partite di calcio o di hockey su ghiaccio¹⁰.

Per spiegare l'eziologia della violenza nel contesto delle manifestazioni sportive si ricorre spesso a teorie di psicologia sociale come il modello proposto dalla teoria dell'apprendimento sociale, secondo cui il comportamento aggressivo (nel gruppo) è frutto di un apprendimento, o quello proposto dalla teoria della subcultura, secondo la quale per essere riconosciuto come membro di un gruppo l'individuo è obbligato a mettere in atto le norme che vigono all'interno del collettivo in questione. Alla luce del profondo bisogno di aggregazione che dal punto di vista della psicologia dello sviluppo caratterizza in particolare i giovani e i giovani adulti nella fase del distacco da casa, e della tendenziale funzione sostitutiva della famiglia che il gruppo svolge, questi modelli sembrano meritevoli di considerazione.

Il modello dell'apprendimento presuppone in primo luogo che le figure di riferimento vengano emulate all'interno di un gruppo o di una collettività. In secondo luogo, afferma che i modelli di comportamento aggressivo vengono riprodotti se l'individuo spera di ottenerne una gratificazione, come ad esempio il riconoscimento

¹⁰ Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; pag. 62 seg.

all'interno del gruppo derivante dall'imitazione del comportamento aggressivo di una persona più grande¹¹.

La teoria della subcultura individua all'interno del gruppo una struttura di norme e valori propri. L'appartenenza al gruppo presuppone un comportamento conforme a questi schemi. I gruppi caratterizzati da una subcultura orientata al conflitto sono generalmente formati da individui della stessa età, possiedono un codice d'onore ed esteriorizzano la propria appartenenza al gruppo adottando un codice vestimentario uniforme. La posizione all'interno del gruppo si conquista con la partecipazione a risse, comportamenti aggressivi, consumo di alcol e atti di vandalismo¹².

Le manifestazioni sportive offrono un palcoscenico su cui mettersi in mostra, sia per la presenza di una moltitudine di spettatori «disinteressati» sia perché questa autorappresentazione cattura l'attenzione anche del vasto pubblico, che viene informato attraverso i contributi dei media. Infine, assumono un ruolo determinante anche fattori esterni, quali le condizioni meteorologiche, l'esito della partita, le decisioni degli arbitri e l'interazione tra tifosi, polizia e servizi di sicurezza.

Le cause del tifo violento possono essere individuate anche in un fattore legato allo spettacolo sportivo. Uno di questi elementi consiste nel comportamento dei giocatori, il quale può a sua volta influenzare gli spettatori tanto in senso positivo quanto in senso negativo. A ciò si aggiunge la commercializzazione dello sport, la quale induce una parte dei tifosi, e in particolare i cosiddetti ultrà, ad allontanarsi sempre più dalla squadra e dai giocatori, portando quindi allo sgretolamento della tradizionale tifoseria. Come reazione, i tifosi tendono sempre più ad attirare l'attenzione su di sé distraendo gli sguardi dallo sport in quanto tale. Una delle conseguenze di questo fenomeno è la forte crescita della cultura ultrà che si osserva negli stadi svizzeri. Semplificando, la cultura ultrà può essere definita come associazione tra tifosi di idee radicali ma generalmente prive di connotazioni politiche. Per mezzo delle cosiddette coreografie di curva, di striscioni e del lancio di pezzi pirotecnici, celebrano una forma creativa della cultura del tifo promuovendo così un'idea di principio che in origine è sostanzialmente positiva, ossia quella di migliorare l'atmosfera nello stadio. Ma vi è anche un punto di vista che considera l'atmosfera creata dagli ultrà negli stadi come monotono sostegno privo di fantasia. La filosofia degli ultrà comprende in parte anche una cultura dell'odio, che si manifesta ad esempio con canti primitivi i cui testi contengono insulti rivolti ai tifosi avversari, ai giocatori o alla polizia.

In Svizzera, il classico tifo violento è oggi un fenomeno marginale. I principali responsabili dei problemi che sorgono negli stadi e nelle loro adiacenze sembrano essere piuttosto gli ultrà, nei cui ranghi si insinuano in parte persone perlomeno disposte alla violenza. Gli ultrà rappresentano del resto anche la maggioranza del pubblico nelle curve di tifosi. In sintesi, possono essere descritti con i seguenti attributi: autorappresentazione come elemento della cultura, cultura dell'attaccamento, della protesta, della dimostrazione e della provocazione, polizia, squadre e media rappresentano il nemico, spirito di solidarietà, nessun riferimento alla squadra nazionale.

Un denominatore comune tra gli ultrà sembra delinearli nella volontà di sostegno orientata all'avvenimento e nello slancio incondizionato a esprimere sostegno alla propria squadra durante tutta la partita con manifestazioni acustiche e ottiche. Que-

¹¹ Fankultur. König, Thomas; 2002, pag. 98 seg.

¹² Theorien abweichenden Verhaltens. Lamnek, Siegfried; 2001, pag. 152 segg.

sto atteggiamento comprende anche la preparazione di varie azioni e un atteggiamento talora alquanto critico nei confronti dell'associazione sportiva in quanto istituzione. Questo atteggiamento trova origine nel sentimento di rifiuto che gli ultrà provano nei confronti della forte commercializzazione ed «eventizzazione» dello sport. Infine, un altro fattore degno di menzione consiste nelle «inimicizie» che per ragioni storiche si sviluppano negli anni tra tifoserie (e che si disputano nei cosiddetti derby o nelle partite considerate «classiche») e che possono influenzare profondamente il processo di escalation della violenza. Inoltre, ad aggravare ulteriormente la situazione si aggiungono i già descritti fenomeni di massa, l'esercizio della violenza come ricerca di identità e l'influsso di alcol e sostanze stupefacenti.

Una parte degli ultrà che frequentano le curve considera legittimo o perlomeno accetta il ricorso alla violenza come strumento di difesa o di attacco in caso di contatto con una tifoseria avversaria e quando il prosperare della propria cultura del tifo sembra minacciato. I movimenti ultrà più conosciuti in Svizzera sono quelli di Basilea, Berna, Zurigo, Sion, Lucerna e San Gallo; i gruppi più consistenti sono quelli di Basilea e Zurigo.

Nel corso degli anni, gli ultrà hanno sviluppato un sistema di valori e modalità di comunicazione propri. Essi si manifestano attraverso un preciso codice vestimentario e rifiutano di principio i movimenti conformisti che aderiscono alla cultura dominante. Talvolta, infine, vengono descritti come fenomeno della cultura giovanile o subcultura che presenta anche lati positivi. L'adozione di misure nei confronti degli ultrà violenti presuppone la conoscenza della loro cultura e comprensione nei riguardi di tale cultura, ed esplicitamente anche di quella degli ultrà pacifici. In particolare, per quest'ultima categoria occorre sempre tener presente che qualsiasi misura viene giudicata con occhio critico e che si trova presto il modo di eluderla. È necessario sfatare i pregiudizi che esistono su entrambi i fronti (polizia e ultrà). Questi pregiudizi possono essere superati soltanto attraverso il contatto diretto e non solo durante il giorno della partita, ma anche e soprattutto in altre occasioni.

2.5 Punto di vista delle associazioni sportive

2.5.1 Associazione svizzera di football e Lega svizzera di calcio

2.5.1.1 Introduzione

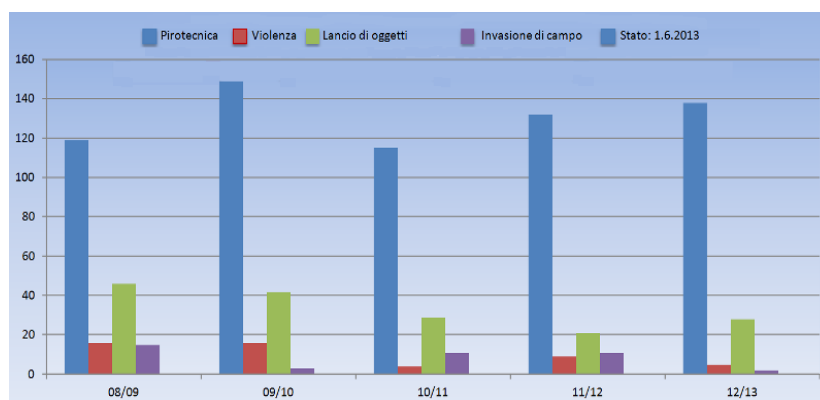
L'Associazione svizzera di football (ASF) è l'organizzazione mantello che raggruppa le società calcistiche svizzere. Costituita nel 1895, nel 1904 fece parte delle sette associazioni nazionali che fondarono la Federazione internazionale del calcio FIFA. Oggi l'ASF è un'importante associazione sportiva nazionale. È strutturata in tre settori e raggruppa 1431 società, 13 811 squadre e 250 779 giocatori. La Lega svizzera di calcio (Swiss Football League, SFL) è un settore dell'ASF che si propone in particolare di promuovere il calcio in Svizzera, organizza il calcio non amatoriale, difende i comuni interessi dei suoi membri e organizza le competizioni per le proprie squadre.

A titolo di premessa è necessaria una breve precisazione terminologica: nelle pagine che seguono si distingue tra spettatori e tifosi che si comportano in modo corretto e pacifico durante le partite di calcio, tifosi inclini alla violenza, tifosi cosiddetti a rischio e autori che durante il percorso di andata, durante la partita o sulla via del ritorno commettono atti di violenza e/o reati.

2.5.1.2 Situazione

Secondo l'ASF e la SFL, la situazione attuale è relativamente tranquilla ma instabile. Questa valutazione trova conferma nella statistica degli eventi stilata dalla SFL.

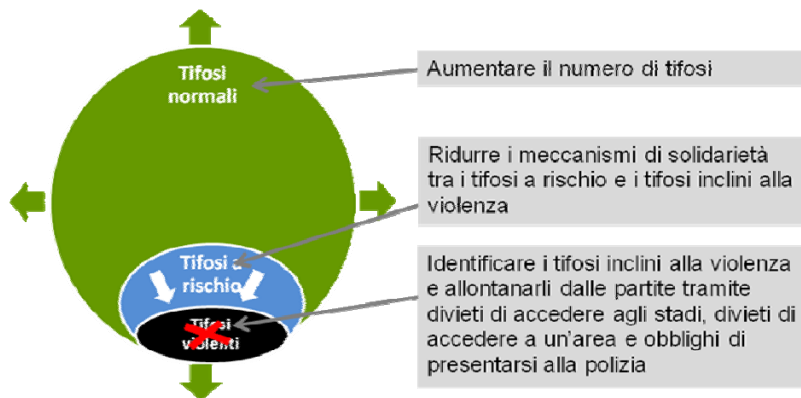
Grafico: Statistica degli eventi all'interno degli stadi per il periodo 2008-2012



Secondo l'ASF e la SFL, sul lungo periodo si osserva una distensione per quanto riguarda il ricorso alla violenza. ASF e SFL notano delle difficoltà a livello di imposizione del divieto relativo all'impiego di pezzi pirotecnici. Occorre però presumere che il pubblico dibattito sulla violenza durante le partite di calcio non sia alimentato dall'uso di fuochi pirotecnici, bensì dalla provocatoria esibizione dello spazio libero (del vuoto giuridico) conquistato. L'ASF e la SFL sono chiaramente favorevoli a un divieto di pezzi pirotecnici, ma ritengono che equiparando l'uso di pezzi pirotecnici

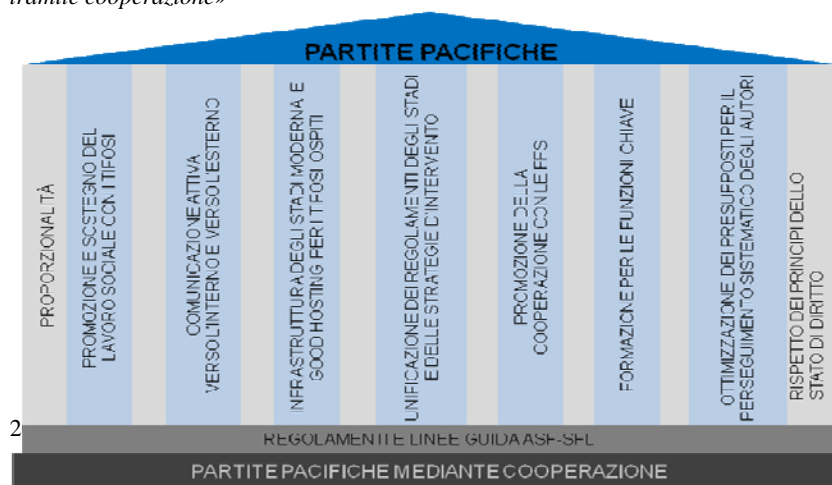
con la violenza si rischia di perdere di vista gli aspetti realmente alla base dei costi e dei problemi. Secondo l'ASF e la SFL, l'evocata instabilità riguarda soprattutto la situazione all'esterno degli stadi. Anche in questo settore la situazione pare relativamente tranquilla, ma sembra che tale stato si sottragga all'influenza diretta dell'ASL, della SFL e della polizia, causando pertanto un certo disagio ai politici e ai responsabili della sicurezza. Sotto il profilo della sicurezza, sembrerebbe che sia la «parte avversa» e non la polizia a determinare se nel contesto di una partita di calcio vi saranno disordini oppure no. Secondo l'ASF e la SFL conviene pertanto analizzare più dettagliatamente questo gruppo e applicare un catalogo di misure che tenga conto dei vari sottogruppi.

2.5.1.3 Modalità e obiettivi di tutte le misure di cooperazione nel settore della sicurezza



Nei limiti delle loro possibilità pratiche e giuridiche, l'ASF e la SFL si adoperano per minimizzare il rischio potenziale di disordini, per evitare un movimento di solidarietà nei confronti degli autori di atti violenti senza al tempo stesso importunare la grande massa di spettatori pacifici, della quale si auspica globalmente una crescita. A tale scopo entra in considerazione il seguente catalogo di misure:

Grafico: Misure dell'ASF e della SFL per realizzare l'obiettivo «Partite pacifiche, tramite cooperazione»



In dettaglio, le misure prevedono quanto segue:

Promozione e rinforzo del lavoro sociale con i tifosi

La realizzazione di questa misura comporta in particolare le seguenti attività: formazione e impiego di responsabili delle tifoserie, promozione del lavoro sociale a livello di squadra, elaborazione di una strategia per il lavoro sociale con i tifosi squadra per squadra, creazione di una piattaforma di dialogo per le squadre e la Lega, cooperazione con i professionisti incaricati del lavoro sociale con i tifosi.

Comunicazione attiva verso l'interno e verso l'esterno

Il programma prevede il potenziamento dell'informazione attiva verso l'interno e verso l'esterno per quanto riguarda la sicurezza e la prevenzione, la standardizzazione delle riunioni sugli accordi stabiliti e dei debriefing con tutte le parti coinvolte e la creazione di una piattaforma di dialogo per ogni squadra.

Stadi con infrastrutture moderne e «good hosting» per i tifosi delle squadre ospiti

Le misure per migliorare i controlli agli ingressi e ridurre le code e le situazioni di tensione comprendono un cancello girevole ad altezza d'uomo ogni 250 spettatori nel settore riservato agli ospiti, un tornello ogni 500 spettatori negli altri settori, reti parapalloni lungo i lati frontali, separatori di settore alti almeno 2,20 metri e recinzioni ben visibili del campo di gioco, sistema di altoparlanti per settore con informazioni puntuali, sistema ultramoderno di videosorveglianza eccetera. Per i gestori degli stadi e le squadre, queste misure comportano costi considerevoli, ma si tratta di misure ragionevoli e mirate.

Armonizzazione dei regolamenti degli stadi e dei piani d'intervento

In questo ambito, gli obiettivi principali sono il divieto di coprirsi il volto negli stadi a partire dalla stagione 2012/13 e l'uniformazione dei piani d'intervento all'interno e all'esterno degli stadi a partire dalla stagione 2013/14.

Promozione della collaborazione con i trasporti pubblici

Per ottimizzare la situazione sono previste le seguenti misure: incremento della collaborazione con i trasporti pubblici (partenariati nel settore dei trasporti), treni speciali riservati dalle squadre, partenariati tra squadre e FFS (sicurezza dei viaggiatori, piano anti-littering).

Formazione per le funzioni chiave

È prevista una formazione centralizzata e unitaria per le seguenti funzioni: responsabili della sicurezza, delegati alla sicurezza, operatori video, responsabili delle tifoserie, speaker di stadio e arbitri.

Ottimizzazione dei presupposti per il perseguimento sistematico degli autori di reati

Gli stadi non devono essere un luogo di ritrovo per delinquenti. E non sono tollerate neppure aggressioni contro la polizia. La SFL ha adottato un processo per raccogliere le prove e perseguire gli autori di reati all'attenzione delle autorità di polizia. Gli obiettivi del processo sono di raccogliere integralmente le prove, migliorare la qualità delle immagini e delle riprese video e velocizzare l'identificazione degli autori. I rapporti contenenti le generalità delle persone coinvolte devono essere forniti alla polizia al più tardi cinque giorni dopo la partita. Gli autori devono essere sistematicamente fermati, identificati, puniti con il divieto di accedere agli stadi e

tenuti lontani dalle partite imponendo loro l'obbligo di presentarsi alla polizia e il divieto di accedere a un'area.

2.5.1.4 Percezione pubblica e rivendicazioni dell'ASF, della SFL e delle squadre

Proprio riguardo alla questione appena evocata del perseguimento e sanzionamento sistematico degli autori di reati, l'ASF e la SFL ritengono che la loro posizione venga inspiegabilmente percepita in modo diametralmente opposto alla realtà: i rappresentanti del calcio, dell'ASF, della SFL e delle squadre, insieme alla stragrande maggioranza pacifica dei tifosi, non auspicano altro che i poteri pubblici possano tener lontani i delinquenti dal mondo dello sport. L'ASF e la SFL sottolineano che negli ultimi mesi sembrerebbe delinarsi da parte delle autorità una certa reticenza, dettata da ragioni economiche e di personale, ad adottare prontamente misure nei confronti degli autori, oppure, com'è già stato il caso, a servirsi nell'ambito delle indagini delle prove messe a disposizione a proprie spese da una società calcistica.

Gli ambienti del calcio non riescono dunque a capire come mai attualmente in tutta la Svizzera agli autori di atti di violenza sia stato imposto l'obbligo di presentarsi alla polizia soltanto in tre casi, e come mai nel caso del gruppo di 50 persone che ha bloccato i binari a San Gallo dopo una partita siano state sporte soltanto cinque denunce.

Considerato questo contesto e anche per altre ragioni, occorre mantenere il senso della misura, evitare di ricadere in una «caccia alle streghe» e soprattutto rimanere realisti: la tolleranza zero non è un principio adatto a un contesto volutamente promosso e anche molto popolare e carico di emozioni come quello del calcio. Quindi, occorre piuttosto puntare a minimizzare gli aspetti negativi e in particolare le conseguenze sulle persone non coinvolte. Come illustrato nella presentazione delle misure, questo compito comprende senz'altro anche un approccio repressivo. Lo Stato deve essere però disposto a esercitare il monopolio della forza. Non è realistico credere di poter di principio gestire qualsiasi manifestazione di massa con un minimo dispiegamento di polizia. A giudizio dell'ASF e della SFL, il bisogno di sicurezza della società è trascurato per ragioni economiche. Compiti che anni fa venivano svolti senza discussioni dai corpi di polizia sarebbero oggi considerati e fatturati come interventi straordinari. Contrariamente all'opinione diffusa in Svizzera, all'estero non è d'uso fatturare gli interventi di polizia alle società calcistiche: a Monaco di Baviera, ad esempio, per le partite casalinghe del FC Bayern la polizia schiera fino a 1000 agenti senza che lo Stato fatturi alla società calcistica le proprie prestazioni. Dal punto di vista economico occorre dunque chiedersi se non sia più efficiente intervenire con risolutezza in caso di manifestazioni di violenza, piuttosto che inscenare ogni fine settimana il gioco del gatto e del topo con deboli interventi della forza pubblica in occasione di ogni minimo scontro.

Non è per sottrarsi alle proprie responsabilità che l'ASF e la SFL chiedono alle società calcistiche di elaborare soluzioni locali praticabili, bensì nel convincimento che le partite possono svolgersi pacificamente soltanto grazie alla cooperazione, visto soprattutto che in Svizzera la struttura federale dello Stato richiede precisamente questo tipo di soluzioni adeguate alle specificità locali.

2.5.1.5 Sintesi

L'ASF, la SFL e le società calcistiche sostengono di impegnarsi attivamente per minimizzare i risvolti negativi del calcio professionistico in Svizzera. Dai dati degli ultimi anni riguardanti gli eventi sui quali le istanze del calcio esercitano un influsso diretto sembrerebbe delinearsi, salvo per l'abuso di materiale pirotecnico, una netta distensione della situazione. Sul piano nazionale vi sarebbe una minor necessità di intervento rispetto alla realtà locale. L'armonizzazione delle dottrine d'impiego e lo scambio di esperienze possono e devono essere migliorati.

ASF, SFL e società calcistiche si dichiarano favorevoli a un'applicazione rigorosa delle leggi in vigore, all'isolamento degli autori dalle persone incensurate e alla sistematica adozione di misure nei confronti dei riconosciuti colpevoli, mantenendo al tempo stesso il senso della misura e rispettando il principio di proporzionalità. In questo contesto, associazione, Lega e società calcistiche continuerebbero anche a garantire sistematicamente il loro appoggio alle autorità.

2.5.2 Swiss Ice Hockey Federation

La Swiss Ice Hockey Federation SIHF è la piattaforma del movimento hockeistico in Svizzera, tanto per lo sport di massa quanto per lo sport d'élite. La SIHF è l'organizzazione mantello dell'hockey su ghiaccio svizzero in ambito nazionale e internazionale e raggruppa in particolare la National League e la Regio League. A questi due settori sono affiliati ben 320 club. Annualmente operano circa 1000 arbitri, 11 400 giocatori attivi e 13 500 giovani giocatori. Le squadre sono complessivamente 1200 e ad ogni stagione si disputano 16 000 partite. Per la SIHF lavorano attualmente circa 400 funzionari a titolo onorifico e circa 45 collaboratori a impiego fisso. Nel campo della sicurezza, la SIHF assolve, su più livelli, i seguenti compiti:

Federazione:

- omologazione di tutte le infrastrutture delle piste del ghiaccio per la lega nazionale A e B;
- definizione di standard minimi adeguati per le infrastrutture delle piste del ghiaccio delle due massime leghe e subordinazione della concessione della licenza all'adempimento di tali standard;
- proclamazione della tolleranza zero per l'accensione di qualsiasi tipo di materiale pirotecnico nelle piste del ghiaccio svizzero;
- proclamazione della tolleranza zero per gli atti di violenza in generale nel contesto di manifestazioni hockeistiche;
- sanzionamento rigoroso e sistematico dei club di lega nazionale A e B da parte del giudice unico in caso di violazione del Regolamento per l'ordine e la sicurezza;
- standardizzazione dei divieti di accedere agli stadi per il calcio e l'hockey su ghiaccio;
- svolgimento ordinato e decoroso delle premiazioni sul ghiaccio;
- creazione di un organo di coordinamento della SIHF per il lavoro sociale con i tifosi;

- rappresentanza della disciplina dell'hockey su ghiaccio in seno al gruppo di coordinamento della CDDGP sulla violenza nello sport;
- sostegno ai club per l'allestimento e la creazione di convenzioni, contratti o autorizzazioni con le autorità locali e i competenti organi di polizia conformemente all'inasprimento del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Club:

- proclamazione della tolleranza zero per l'accensione di qualsiasi tipo di materiale pirotecnico nelle piste del ghiaccio svizzere;
- proclamazione della tolleranza zero per gli atti di violenza in generale nel contesto di manifestazioni hockeistiche;
- applicazione restrittiva del Regolamento per l'ordine e la sicurezza;
- introduzione normativa del divieto di indossare maschere nelle piste del ghiaccio svizzere;
- costituzione di tavole rotonde e task force regionali per contrastare e analizzare le storiche rivalità tra gruppi di tifosi;
- potenziamento del lavoro sociale con i tifosi a livello di club e integrazione delle relative attività nelle strutture del club;
- promozione della collaborazione tra la direzione dei club e gli organi incaricati del lavoro sociale con i tifosi / i tifosi;
- ottimizzazione del dialogo / messa in rete con le autorità locali;
- introduzione contestuale di controlli mobili degli accessi.

Commissione Ordine e Sicurezza

- formazione comune dei responsabili della sicurezza nell'ambito di corsi di aggiornamento all'inizio di ogni stagione;
- workshop comuni per i responsabili della sicurezza e i delegati delle tifoserie;
- formazione modulare di Swiss Olympic con certificato per responsabili della sicurezza e delle tifoserie;
- avvio della messa in rete di tutti i gruppi d'interesse (autorità, polizia, servizi di sicurezza interni, lavoro sociale con i tifosi, club, funzionari);
- presentazione obbligatoria di moduli di accordo da parte della squadra ospite alla squadra di casa al più tardi 12 ore prima dell'inizio della partita;
- sostegno alla squadra di casa per l'identificazione degli autori di atti di violenza e dei tifosi della squadra di casa inclini alle provocazioni e alla violenza, con il concorso di esperti in materia di tifoseria dei servizi di sicurezza della squadra ospite.

2.5.3 Punto di vista della CDDGP

2.5.3.1 Situazione iniziale

La CDDGP espone che nel corso degli ultimi anni, insieme con le federazioni sportive, le leghe competenti e le organizzazioni di tifosi, ha cercato di trovare soluzioni capaci di generare consensi. Sebbene questo approccio si sia rivelato efficace in determinati ambiti, la CDDGP prende atto del fatto che esso non è stato sufficiente a migliorare la situazione in modo durevole. Nell'agosto del 2009 una delegazione della CDDGP ha intrapreso un viaggio di lavoro in Inghilterra, Belgio, Germania e Olanda. Scopo del viaggio era operare uno scambio d'informazioni con le corrispondenti autorità estere, di livello regionale o comunale, che avevano ottenuto successi nella lotta contro la violenza nello sport e trovare nuovi approcci risolutivi per la Svizzera. A conclusione del viaggio, la CDDGP ha constatato che nei Paesi visitati, la lotta alla violenza in ambito sportivo è significativamente più avanzata che in Svizzera. Autorità competenti, federazioni e club sportivi collaborano in modo più stretto e strutturato e nei confronti dei facinorosi mostrano una tolleranza di gran lunga inferiore a quella accordata in Svizzera. Le misure applicate sono assolutamente comparabili a quelle adottate nel nostro Paese. Tuttavia, le sanzioni sono talora significativamente più severe che in Svizzera e la cornice sanzionatoria risulta meglio sfruttata. Anche la collaborazione tra tutte le parti interessate è più stretta e strutturata; a tale proposito, una netta differenza 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.

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 «policy» contro la violenza nello sport. Il documento, elaborato previa consultazione dei principali partner (CDDGP, Commissione Sicurezza di Swiss Olympic, ASF, SFL, SIHF, Conferenza delle autorità inquirenti svizzere CAIS), contemplava diverse misure. La «Policy contro la violenza nello sport» è stata approvata all'unanimità in data 12/13 novembre 2009 dall'assemblea autunnale della CDDGP.

La CDDGP ha successivamente dato ampia diffusione alla policy e ha proposto d'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 sport, affinché le misure formulate venissero attuate. Infine, il 9 aprile 2010 ha approvato, insieme alla SFL e all'ASF, un modello di accordo destinato a servire in futuro alle autorità competenti e alle società della SFL come base per la cooperazione nel campo della sicurezza.

2.5.3.2 Situazione attuale

La CDDGP indica che da un sondaggio condotto nell'estate 2011 dal gruppo di coordinamento sulla *Violenza in occasione di manifestazioni sportive* presso esperti della polizia, servizi di sicurezza privati, associazioni sportive, organizzazioni di tifosi e imprese di trasporti è emerso che la maggior parte degli interpellati affermava di aver assistito a un incremento della violenza.

Alla luce delle registrazioni effettuate nel sistema d'informazione HOOGAN, la CDDGP ritiene che da allora la situazione non sia migliorata. Questo dato sarebbe confermato anche da un elenco tenuto da fedpol nel quale sono succintamente riassunti gli episodi di violenza verificatisi in occasione delle partite di calcio e di hockey su ghiaccio. Secondo la CDDGP, la recrudescenza di tali fenomeni è riconducibile soprattutto alle partite di calcio. Nel settore dell'hockey su ghiaccio sembra invece esservi stata un'evoluzione positiva, come testimonia il fatto che nelle ultime due stagioni sia stata pronunciata soltanto la metà delle misure inflitte nella stagione 2009/2010.

Di seguito sono riportati alcuni episodi, tratti dal suddetto elenco, che si sono verificati negli ultimi mesi:

- il 28 gennaio 2012, in occasione della partita tra l'EHC Bienne e l'HC Ginevra Servette, la polizia ha dovuto intervenire per separare gruppi di tifosi. In seguito un gruppo di tifosi della squadra ospite si è servito di alcune transenne di metallo e di bottiglie di vetro per assalire la polizia. Per calmare la situazione, le forze dell'ordine sono state costrette a impiegare proiettili di gomma e spray al pepe;
- in occasione della partita del 26 febbraio 2012 tra l'FC Sion e l'FC Ginevra Servette, sul treno speciale da Ginevra sono state controllate e denunciate tre persone in possesso di materiale pirotecnico. Durante il cammino dalla stazione allo stadio i tifosi hanno acceso torce, petardi e fumogeni. Al momento dei controlli agli ingressi del settore ospiti, alcuni tifosi hanno opposto resistenza, costringendo il servizio di sicurezza a impiegare spray al pepe per calmare la situazione. Prima, durante e dopo la partita lo stadio è stato teatro di atti di vandalismo. Dopo la partita, nei pressi della stazione, gruppi di tifosi a rischio dei due fronti hanno cercato il confronto. Si sono anche registrati lanci di pietre contro la polizia. Un veicolo della polizia e alcune vetture private sono stati danneggiati;
- il 3 marzo 2012, in occasione della partita tra SC Berna e Kloten Flyers, nei pressi dello stadio si è verificata una rissa con il coinvolgimento di un'ottantina di persone. Per separare i gruppi di tifosi la polizia ha dovuto utilizzare sostanze irritanti. Dopo la partita, alla stazione centrale di Berna si sono registrati diversi scontri che hanno nuovamente costretto la polizia a ricorrere all'uso di sostanze irritanti;
- il 20 marzo 2012, per la partita tra l'FC Lucerna e il Grasshopper di Zurigo, i tifosi della squadra ospite si sono recati allo stadio su treni regolari delle FFS. Alcuni vagoni sono stati sporcati e danneggiati a tal punto da renderli inservibili. I tifosi zurighesi hanno disertato il settore riservato agli ospiti e hanno seguito la partita in un settore neutro. Dopo la partita un centinaio di loro ha cercato di spezzare i cordoni di polizia e di assalire gli agenti con pietre e bottiglie. Gli agenti del servizio d'ordine hanno a loro volta sparato proiettili di gomma. I disordini hanno provocato danni materiali per circa 20 000 franchi;
- il 15 aprile 2012, in occasione della partita tra FC Winterthur e FC Basilea, lungo il percorso che porta allo stadio si sono registrati scontri sporadici tra tifosi avversari. In seguito alle colluttazioni verificatesi alla stazione, una persona ha subito ferite alla testa e si è reso necessario il suo ricovero in ospedale. La polizia è riuscita a respingere i tifosi della squadra ospite verso il treno speciale ma questi hanno reagito lanciando ciottoli e bottiglie e ferendo un agente;
- il 5 maggio 2012, prima della partita tra FC Chiasso e FC San Gallo, due tifosi della squadra ospite hanno aggredito un agente in borghese. I due autori sono

- stati arrestati. Nei pressi dello stadio si sono verificati tafferugli tra gruppi di tifosi avversari. Gli agenti di polizia intervenuti sono stati bersagliati con un lancio di bottiglie che ha causato danni a un veicolo della polizia. Dopo la partita, i tifosi della squadra ospite hanno azionato il freno d'emergenza alla stazione di Lugano e sono scesi in massa per battersi con tifosi del FC Lugano;
- il 18 giugno 2012, in occasione della partita Croazia – Spagna, dopo la trasmissione della partita a Lucerna sugli schermi del public viewing si sono verificati scontri tra gruppi di tifosi. Gli agenti intervenuti per separare le opposte fazioni sono stati aggrediti da una cinquantina di tifosi, in maggioranza croati, con pietre, torce e altri oggetti;
 - il 25 agosto 2012, in occasione della partita tra l'FC San Gallo e l'FC Basilea, presso l'ingresso riservato ai tifosi della squadra ospite una persona è stata trovata in possesso di materiale pirotecnico. Durante il fermo, tifosi a rischio del Basilea hanno utilizzato spray al pepe contro un collaboratore del servizio di sicurezza. In seguito ai conseguenti tumulti lo stadio ha subito ingenti danni materiali. Il servizio di sicurezza e la polizia sono stati costretti a intervenire, ma sono stati subito assaliti con lanci di torce e petardi. Il servizio di catering allestito nelle vicinanze ha dovuto essere temporaneamente sgomberato. Durante gli incidenti sono state arrestate quattro persone. Due collaboratori del servizio di sicurezza privato hanno subito contusioni;
 - il 15 settembre 2012, durante la partita tra Kloten Flyers e ZSC Lions, nei pressi di un ristorante all'esterno dello stadio è nato un confronto tra persone di due fazioni rivali sottoposte a divieti attivi di accedere allo stadio. Poco dopo la mezzanotte, in un pub di Zurigo-Oerlikon, si è verificato un altro scontro. Una banda composta da diverse persone ha atterrato un incolpevole tifoso dello ZSC provocandogli una frattura cranio cerebrale;
 - l'8 novembre 2012, in occasione della partita tra FC Basilea e la squadra ungherese FC Videoton, mentre i tifosi della squadra ospite marciavano dal centro città verso lo stadio St. Jakob-Park scortati dalla polizia, un agente è stato preso a pugni. Al loro arrivo davanti allo stadio, i supporter ungheresi sono stati assaliti da circa 150 ultrà basilesi mascherati. La polizia è riuscita a evitare uno scontro diretto;
 - il 20 maggio 2013, in occasione della finale di Coppa svizzera a Berna tra FC Basilea e il Grasshopper di Zurigo, i tifosi del Basilea si sono radunati alla Weisenhausplatz invece che alla Kornhausplatz, contrariamente agli accordi presi. All'arrivo, già concordato, dei tifosi del Grasshopper nell'adiacente Bärenplatz, i due gruppi si sono scontrati lanciando oggetti e pezzi pirotecnici e ferendo due agenti di polizia. Le unità del servizio d'ordine sono state costrette a indietreggiare. Più tardi altri tifosi del Basilea hanno assalito un ristorante frequentato da tifosi dello Young Boys. Benché non si sia verificato uno scontro diretto, sono stati provocati danni materiali. All'arrivo allo stadio, alcuni tifosi a rischio dei due fronti hanno cercato il confronto; la massiccia presenza di forze di polizia ha tuttavia permesso di scongiurare ogni episodio di violenza..

La CDDGP espone che per la polizia in particolare, gli episodi di violenza nell'ambito d'incontri di calcio e hockey su ghiaccio rappresentano un onere molto gravoso. La polizia deve essere presente a molte partite con un massiccio dispiegamento di forze. Ogni fine settimana vengono impiegati in media 900 agenti, per un

costo che si aggira attorno a un milione di franchi e con il risultato di sottrarre risorse ad altri compiti. Inoltre, le forze di polizia sono spesso minacciate nella loro integrità fisica e psichica, con effetti negativi duraturi sulle condizioni mentali degli agenti. I gruppi di tifosi violenti rappresentano un grave peso anche per le imprese di trasporti. Già alle sole FFS ne derivano annualmente costi scoperti dell'ordine di 3 milioni di franchi per danni subiti, pulizie e misure di sicurezza, senza contare che il regolare traffico ferroviario viene continuamente perturbato dai trasporti speciali per i tifosi e dalle relative implicazioni.

2.6 Basi legali in materia di violenza nel contesto di manifestazioni sportive

2.6.1 Competenze dei Cantoni a livello legislativo, di applicazione del diritto ed esecutivo

2.6.1.1 Sovranità dei Cantoni in materia di polizia – autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti

Per principio, i Cantoni sono competenti in materia di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico nei rispettivi territori; tale competenza va considerata come una competenza originaria dei Cantoni¹³. Essi esercitano sul proprio territorio la sovranità in materia di polizia e sono di conseguenza competenti a legiferare in adempimento del loro mandato generale concernente la prevenzione delle minacce. Il Consiglio federale ha reiteratamente stabilito nella prassi che il potere legislativo in materia di polizia spetta di principio ai Cantoni¹⁴.

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

Prendendo spunto da vari rapporti e in risposta alle richieste dei Cantoni e delle associazioni sportive, il 26 luglio 2002 il Consiglio federale ha deciso di adottare nuove misure per affrontare il problema del tifo violento, non da ultimo in vista dell'organizzazione di una manifestazione come i Campionati europei di calcio 2008, che per dimensioni e impegno sul fronte della sicurezza non aveva precedenti. Con una modifica della LMSI entrata in vigore il 1° gennaio 2007 è stato introdotto, oltre alle nuove misure, anche un sistema nazionale d'informazione denominato HOOGAN, nel quale vengono registrati i divieti di accedere agli stadi, i divieti di accedere a un'area, gli obblighi di presentarsi alla polizia, i fermi preventivi di polizia e i divieti limitati di lasciare la Svizzera.

Ritenendo che la Costituzione federale non contenesse una base legale sufficiente per l'emanazione delle disposizioni di legge in questione da parte della Confederazione, il Parlamento ha deciso di limitare la validità di alcune di queste misure, e precisamente del divieto di accedere a un'area, dell'obbligo di presentarsi alla polizia e del fermo preventivo di polizia, fino alla fine del 2009. In seguito i Cantoni hanno trasposto le disposizioni temporanee della LMSI nel diritto cantonale praticamente senza modifiche, per mezzo di un concordato. Il concordato in questione è entrato in vigore in tutti i 26 Cantoni il 1° settembre 2010, sostituendo senza solu-

¹³ Cfr. n. 2.2.2.1 del rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045, FF **2012** 3973 segg.

¹⁴ Cfr. p. es. FF **2007** 5886.

zione di continuità le misure temporanee previste dalla LMSI. Le basi legali del divieto limitato di lasciare la Svizzera e del sistema d'informazione HOOGAN sono invece rimaste di competenza federale, poiché entrambe le misure potevano poggiare sulle competenze costituzionali della Confederazione in materia di sicurezza interna ed esterna.

Per contrastare la spirale di violenza correlata alle manifestazioni sportive, la CDDGP, forza trainante del concordato, ha inoltre cercato di trovare soluzioni condivise insieme alle competenti associazioni sportive e alle tifoserie. Ha però dovuto prendere atto che nonostante qualche successo non si registrava alcun miglioramento permanente della situazione e ha pertanto intrapreso la revisione del concordato.

2.6.1.3 Concordato riveduto

Non potendo constatare un miglioramento della situazione, la CDDGP ha deciso di procedere a un adeguamento del vigente concordato del 15 novembre 2007. In sintesi, con la revisione sono state introdotte nel concordato le seguenti misure:

- sono stati considerati come comportamento violento anche le vie di fatto e l'impedimento di atti dell'autorità;
- i divieti di accedere a determinate aree, la cui durata nel concordato del 2007 era stata fissata a un massimo di un anno, possono ora essere pronunciati per periodi compresi tra un minimo di un anno e un massimo di tre anni; la misura può inoltre riguardare aree in tutto il territorio svizzero;
- in caso di violenza contro persone, di gravi atti di vandalismo e di recidiva, l'obbligo di presentarsi può essere ingiunto direttamente senza dover prima comprovare la violazione del divieto di accedere a un'area;
- con l'introduzione dell'obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e di hockey su ghiaccio delle massime leghe, viene fornito alle autorità competenti uno strumento che consente di imporre determinate condizioni agli organizzatori privati di eventi sportivi. Tali condizioni possono riguardare l'adozione di misure tecniche ed edilizie negli stadi, il contingente di agenti del servizio di sicurezza privato, 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 in precedenza le autorità non avevano alcuna voce in capitolo. Per di più, è stata data la possibilità di effettuare controlli sui frequentatori delle partite sia al momento di salire su treni e autobus riservati ai tifosi, sia agli ingressi degli stadi, per verificare la loro identità o l'eventuale esistenza di un divieto di accedere agli stadi o a un'area o di un obbligo di presentarsi alla polizia. Con la revisione del concordato vengono inoltre introdotte basi legali chiare per le perquisizioni fisiche nell'ambito dei controlli degli accessi agli stadi.

Al 21 giugno 2013, avevano già aderito al concordato riveduto i Cantoni di Argovia, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Lucerna, Neuchâtel, Obvaldo, San Gallo, Ticino e Uri. Il concordato è stato approvato anche dai legislativi dei Cantoni di Berna e Zugo; l'adesione sarà tuttavia oggetto di referendum. Il referendum contro l'adesione al concordato promosso nel Cantone di Zurigo ha avuto un esito negativo: in occasione della votazione popolare del 9 giugno 2013, il concordato è stato approvato con l'85 per cento di voti favorevoli. Altri Cantoni seguiranno entro la fine del 2013. Tuttavia, è ancora presto per potersi pronunciare in merito all'efficacia del

concordato. Si sa comunque, ad esempio, che nel Cantone di San Gallo sono già stati pronunciati i primi divieti pluriennali di accedere a un'area. Gli sviluppi del concordato e della sua attuazione si conosceranno soltanto con il tempo.

2.6.2 Competenze della Confederazione a livello legislativo e di applicazione del diritto

2.6.2.1 Mandato generale ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione federale

In virtù dell'articolo 57 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999¹⁵ (Cost.), nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione. Questa disposizione stabilisce che tanto la Confederazione quanto i Cantoni adempiono determinati compiti per la sicurezza del Paese e la protezione della popolazione. L'articolo 57 capoverso 1 Cost. non specifica tuttavia di che tipo di compiti si tratti, né quale livello dello Stato sia competente per quali settori di questo mandato congiunto di protezione. L'articolo 57 capoverso 1 Cost. non contiene pertanto una disposizione attributiva di competenze e non può dunque essere invocato a titolo di base costituzionale per un eventuale intervento della Confederazione in materia di sicurezza interna. Affinché la Confederazione possa legiferare o intervenire altrimenti in materia di sicurezza è quindi necessaria un'ulteriore norma costituzionale che le conferisca esplicitamente o implicitamente tali facoltà¹⁶. Se la Costituzione non attribuisce tale competenza alla Confederazione, essa spetta primariamente ai Cantoni. Secondo l'articolo 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione e i Cantoni coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna. Secondo la costante prassi relativa all'obbligo di coordinamento previsto da questa disposizione, alla Confederazione è riconosciuta facoltà di legiferare in materia di sicurezza unicamente per le questioni che sono almeno in parte di competenza federale e che dal punto di vista della Confederazione devono essere coordinate con il suo coinvolgimento o sotto la sua direzione. In tal caso, la competenza della Confederazione deve rivestire un'importanza non meramente marginale. Soltanto in questo senso l'articolo 57 capoverso 2 Cost. fonda una competenza della Confederazione.

In sintesi si può dunque ritenere che in virtù della ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, in materia di sicurezza interna i Cantoni dispongono di una competenza generale. Alla Confederazione sono invece riconosciute soltanto competenze parziali o frammentarie, che risultano dall'attribuzione di competenze costituzionali esplicite o implicite (intrinseche)¹⁷.

I disordini violenti che si verificano nel contesto di manifestazioni sportive compromettono la sicurezza e l'ordine pubblico. Essi pregiudicano classici beni di polizia quali la vita, la salute, la libertà e il diritto di proprietà. Sostanzialmente, i beni giuridici da proteggere appartengono per materia all'ambito della sicurezza interna. Nel rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama, i compiti della Confederazione in materia di polizia nel settore della sicurezza sono

¹⁵ RS 101

¹⁶ Cfr. n. 2.2.3.1 del rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045, FF 2012 3999.

¹⁷ Su questi concetti cfr. n. 2.2.3.3 e 2.2.3.4 del rapporto del Consiglio federale del 2 mar. 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045, FF 2012 4000.

stati concettualmente ripartiti in tre categorie: competenze di polizia di sicurezza, di polizia giudiziaria e amministrativa. Queste delimitazioni concettuali sono state riprese anche nel presente rapporto.

Nelle pagine che seguono sono illustrate le competenze di polizia amministrativa della Confederazione nell'ambito della violenza correlata alle manifestazioni sportive e le delimitazioni esistenti con i settori di competenza cantonale.

2.6.2.2 Normativa in materia di polizia amministrativa

I compiti di polizia amministrativa della Confederazione strettamente legati alla sicurezza interna, in relazione alla lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, comprendono la competenza per la gestione del sistema d'informazione elettronico HOOGAN, fondata sull'articolo 24a LMSI, e i divieti di recarsi in un Paese determinato pronunciati nei confronti delle persone inclini alla violenza in virtù dell'articolo 24c LMSI. Come esposto in precedenza, la base legale costituzionale per il sistema d'informazione HOOGAN è costituita dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. e per i divieti di lasciare la Svizzera dall'articolo 54 capoverso 1 Cost.¹⁸.

2.6.2.3 Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e ordinanza d'esecuzione

Il 24 marzo 2006 le Camere federali avevano varato una revisione parziale della LMSI. La LMSI riveduta è entrata in vigore il 1° gennaio 2007 insieme alla riveduta ordinanza d'esecuzione di allora, ossia l'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI)¹⁹. La revisione parziale ha comportato l'introduzione del sistema d'informazione HOOGAN per la registrazione dei tifosi inclini alla violenza, del divieto limitato di lasciare la Svizzera o di accedere a un'area, dell'obbligo di presentarsi alla polizia e del fermo preventivo di polizia. Come già esposto, la validità di queste tre ultime misure era stata espressamente limitata dal Parlamento fino alla fine del 2009. In seguito all'adozione del concordato da parte dei Cantoni, nel corso della sessione autunnale 2008 il Parlamento ha deciso di accantonare l'idea di un disposto costituzionale e di privilegiare la soluzione basata sul concordato. A tal fine ha adottato una corrispondente modifica della LMSI²⁰.

In seguito al trasferimento il 1° gennaio 2009 dell'ex Servizio di analisi e prevenzione (SAP) da fedpol al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), l'OMSI è stata sostituita dall'ordinanza del 4 dicembre 2009²¹ sulle misure di polizia amministrativa e i sistemi d'informazione dell'Ufficio federale di polizia. Tale ordinanza è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 unitamente alla LMSI riveduta.

Infine, la revisione del 2 febbraio 2012 del concordato ha comportato anche una modifica del contenuto e del titolo della suddetta ordinanza: la nuova versione è entrata in vigore il 1° febbraio 2013 come ordinanza sulle misure di polizia ammini-

¹⁸ Perizia dell'Ufficio federale di giustizia dell'11 mar. 2005 sulla violenza in occasione di manifestazioni sportive (in tedesco), pag. 9 e 13 seg.

¹⁹ RU **2006** 3711 segg.

²⁰ FF **2007** 5875 segg.

²¹ RU **2009** 6925

strativa dell'Ufficio federale di polizia e sul sistema d'informazione HOOGAN (OMPAH)²².

2.6.2.4 Sistema d'informazione HOOGAN

Fedpol gestisce il sistema d'informazione elettronico HOOGAN dal mese di agosto 2007. Nel sistema vengono inseriti dati concernenti le persone che in occasione di manifestazioni sportive in Svizzera o all'estero hanno mostrato un comportamento violento. Nel sistema HOOGAN possono essere registrate informazioni sulle persone nei confronti delle quali sono stati pronunciati divieti limitati di lasciare la Svizzera, misure fondate sul diritto cantonale quali il divieto di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia o il fermo preventivo di polizia oppure altre misure quali il divieto di accedere agli stadi. La registrazione nel sistema HOOGAN è ammessa se la misura è stata pronunciata da un'autorità giudiziaria in seguito a un reato denunciato alle autorità competenti oppure se è necessaria per salvaguardare la sicurezza di persone o di manifestazioni sportive e si può rendere verosimile che è giustificata.

Il sistema d'informazione può essere consultato mediante procedura di richiamo dai servizi di fedpol incaricati dell'esecuzione della LMSI, dalle autorità cantonali di polizia, dal Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta e dalle autorità doganali. Il divieto di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia vengono pronunciati dalle competenti autorità di polizia dei Cantoni e delle città.

2.6.3 Autorità competenti e servizi privati

2.6.3.1 Autorità federali

La sezione Tifoseria violenta di fedpol offre servizi di assistenza a Cantoni e città nella lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Allestisce analisi e valutazioni della situazione, promuove la cooperazione in materia di polizia a livello nazionale e internazionale in rapporto con le manifestazioni sportive e rappresenta fedpol in seno a gruppi di lavoro nazionali e internazionali. Gestisce inoltre il sistema elettronico d'informazione HOOGAN ed è responsabile dello scambio internazionale di informazioni sul tema della violenza nello sport. Il servizio può pronunciare divieti di recarsi in un Paese determinato ai sensi dell'articolo 24c LMSI e trasmettere dati registrati nel sistema HOOGAN agli organizzatori di manifestazioni sportive in Svizzera e agli organi di polizia e di sicurezza esteri. Lo scopo di tali misure è di impedire che i fenomeni di violenza legati alle manifestazioni sportive assumano dimensioni transfrontaliere, o perlomeno di limitare il dilagare di questi fenomeni.

Team di audit, che operano sotto la direzione della sezione Tifoseria violenta di fedpol e su mandato della CDDGP, si occupano di verificare se in occasione delle partite casalinghe delle squadre gli accordi locali sono stati rispettati e se sono state attuate le misure richieste dai gestori degli stadi e dalle autorità.

Ogni Paese europeo gestisce un «Punto nazionale d'informazione sul calcio (PNIC)». Fedpol svolge questa funzione per la Svizzera. Il PNIC fornisce assistenza

²² RS 120.52

alle autorità nazionali per le questioni connesse alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, appronta analisi dei rischi aggiornate concernenti le associazioni sportive e le squadre nazionali svizzere e coordina lo scambio di informazioni di polizia in occasione di eventi sportivi di portata internazionale. La sezione Tifoseria violenta dispone di un team permanente di esperti di polizia in materia di tifoseria e in occasione delle partite tra squadre nazionali alle quali partecipa la nazionale svizzera invia delegazioni di polizia a supporto delle autorità locali. Infine, fedpol rappresenta la Svizzera in seno al Comitato permanente del Consiglio d'Europa per la lotta contro la violenza in occasione degli incontri calcistici.

2.6.3.2 Autorità cantonali e comunali

I Cantoni possiedono la sovranità in materia di polizia, la quale comprende in particolare il diritto di disciplinare il settore di polizia e di adottare normative proprie in materia. I servizi regionali specializzati contro la tifoseria violenta appartenenti ai corpi di polizia di Cantoni e Comuni si occupano degli scontri violenti in occasione di manifestazioni sportive nei rispettivi territori cantonali o comunali. L'organizzazione specifica di tali servizi varia da un Cantone all'altro e da una città all'altra. Detti servizi adottano le misure previste dal concordato e provvedono alla loro attuazione. A tal fine consultano il sistema d'informazione HOOGAN e possono anche trasmetterne i dati agli organizzatori di manifestazioni sportive. Tutte le misure vengono pronunciate mediante decisione del Cantone (tranne il divieto di recarsi in determinati Paesi, che viene pronunciato da fedpol). La giustizia è dunque amministrata secondo il rispettivo diritto cantonale. In genere ai servizi regionali specializzati sono integrati anche gli esperti di polizia in materia di tifoseria.

La polizia è anche l'istanza incaricata di contenere la violenza dei tifosi, se necessario ricorrendo a mezzi coercitivi fino al fermo, che viene eseguito dal servizio d'ordine della polizia. L'impegno della polizia per assicurare il servizio d'ordine nei Comuni e nelle città d'appartenenza di una squadra di hockey o di calcio professionistica è notevole. I servizi di polizia giudiziaria e investigativa sono incaricati di identificare gli autori di comportamenti violenti e di denunciarli ai competenti ministeri pubblici e giudici istruttori. Gli «spotter» che operano in borghese seguono da vicino i potenziali autori di atti di violenza sin dalla vigilia degli incontri, preparano valutazioni della situazione e analisi dei rischi e nei giorni delle partite svolgono un importante lavoro di informazione, fornendo in tal modo basi decisionali ai capi intervento della polizia che si occupano, a loro volta, di dirigere l'impiego delle forze dell'ordine.

2.6.3.3 Associazioni e società sportive

Le normative interne delle associazioni (sportive) contemplano diversi strumenti e vie che consentono di reagire in caso di scontri violenti durante manifestazioni sportive. Le associazioni hanno adottato una serie di linee guida in materia di sicurezza, in cui disciplinano ad esempio il divieto di accedere agli stadi e definiscono i regolamenti interni degli stadi. In definitiva, il diritto delle associazioni consente addirittura di imporre un divieto di accesso agli stadi di portata nazionale, purché tale competenza, che spetta di principio a chi detiene il diritto sul domicilio, sia delegata all'associazione mediante procura e dichiarazione di garanzia. I divieti di accedere agli stadi e il loro raggio di applicazione sono disciplinati dal diritto priva-

to. Sono infatti un'emanazione del diritto sul domicilio che spetta a una società sportiva in quanto proprietaria/locatrice di un terreno sportivo o in quanto organizzatrice di una partita. La società che organizza una manifestazione sportiva ha l'obbligo di evitare che la manifestazione limiti illecitamente i diritti di terzi. Nel calcio svizzero le squadre delle due leghe superiori devono attenersi alle direttive del comitato centrale dell'ASF concernenti la pronuncia del divieto di accesso agli stadi. Le società della SFL sono altresì tenute a rifiutare l'accesso allo stadio alle persone note per comportamenti violenti o sotto l'effetto di alcol e sostanze stupefacenti. La SIHF ha adottato analoghe disposizioni.

Anche il diritto civile prevede norme applicabili in caso di disordini in occasione di una manifestazione sportiva. Gli autori di atti di violenza possono essere chiamati a rispondere dei danni occasionati dal loro comportamento sia contrattualmente (p. es. mediante accettazione delle condizioni generali all'acquisto di un biglietto) sia in virtù della responsabilità per atti illeciti ai sensi degli articoli 41 e seguenti del Codice delle obbligazioni svizzero del 30 marzo 1911²³.

L'organizzatore di una manifestazione sportiva deve fare il possibile, nei limiti del principio di proporzionalità (obblighi di diligenza e di protezione), per garantire la sicurezza di tutte le persone presenti allo stadio. Questi obblighi si considerano adempiuti se vengono rispettate le direttive delle associazioni e i loro regolamenti in materia di sicurezza, ad esempio assicurando controlli efficienti agli ingressi, la separazione dei settori riservati ai tifosi, una collaborazione concertata con la polizia, i servizi di ambulanza e i pompieri oppure se gli organizzatori effettuano un'analisi dei rischi in collaborazione con la polizia. Il gestore dello stadio, rispettivamente la società, deve provvedere all'assunzione del servizio di sicurezza (*Security*) ed è responsabile della sicurezza all'interno dello stadio. In particolare, effettua anche controlli agli ingressi e provvede alla verifica di biglietti e abbonamenti ai tornelli d'ingresso.

2.7 Evoluzione della giurisprudenza e della prassi

2.7.1 Problematica dei costi

Il 23 giugno 2008 il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel ha adottato un'ordinanza cantonale che prevede il prelievo di un contributo di partecipazione ai costi sostenuti per garantire la sicurezza pubblica nell'ambito di manifestazioni sportive a rischio violenza. Il decreto neocastellano si fonda sulla LMSI, sulla pertinente ordinanza del Consiglio federale e sulla legge cantonale sulla polizia. Esso dispone che le società sportive devono coprire l'80 per cento dei costi generati dagli interventi speciali effettuati dalla polizia cantonale per garantire la sicurezza. La partecipazione può essere ridotta al 60 per cento se la società adotta anche per conto proprio misure contro la violenza. La polizia fornisce ancora gratuitamente un dispiegamento di base formato da 12 pattuglie di due agenti per le partite che non presentano rischi.

Il 25 agosto 2008 la squadra di calcio Neuchâtel Xamax SA e la squadra di hockey HCC La Chaux-de-Fonds SA hanno interposto ricorso al Tribunale federale contro l'ordinanza cantonale. I ricorrenti censuravano segnatamente la violazione della libertà economica, sostenendo che l'obbligo di partecipare ai costi della polizia

²³ RS 220

metteva a repentaglio la sopravvivenza delle società sportive, nonché la violazione del principio costituzionale della promozione dello sport e del principio della parità di trattamento. Nell'ambito di un controllo astratto delle norme, il 24 febbraio 2009 il Tribunale federale ha respinto i ricorsi con una sentenza di principio accuratamente motivata (DTF 135 I 130). Nella propria sentenza il Tribunale federale ha ritenuto che l'addossamento dei costi degli interventi di polizia alle condizioni previste dal decreto cantonale poggia su una base legale sufficiente. Nell'adottare il decreto il Consiglio di Stato neocastellano non ha oltrepassato i limiti della delega legislativa e il potere di apprezzamento conferito alla polizia cantonale non è neanche contrario al principio della legalità. Per quanto attiene alla libertà economica, non può ritenersi comprovato che l'obbligo di partecipare ai costi metta addirittura a repentaglio la sopravvivenza economica delle società sportive. Per giunta, il Tribunale federale non ha ravvisato nel tributo un carattere proibitivo, considerato che in altri Cantoni e Comuni sono previsti già da qualche anno obblighi corrispondenti per le società sportive. Il Tribunale federale non ha inoltre ravvisato una violazione del principio di uguaglianza giuridica nel fatto che il disciplinamento riguardasse unicamente le società sportive e non gli organizzatori di altri eventi e ha ritenuto che i ben noti e specifici rischi legati agli scontri tra tifosi a rischio giustificasse la normativa derogatoria prevista per lo sport. Le disposizioni generali previste dalla legge cantonale sulla polizia permetterebbero del resto di imporre un obbligo di partecipazione ai costi anche agli organizzatori di altri tipi di evento.

Nonostante l'esistenza di una giurisprudenza della massima autorità giudiziaria, definita nella sentenza appena illustrata, in Svizzera la questione dei costi è disciplinata in modo eterogeneo. In alcuni Cantoni le società sportive contribuiscono ai costi legati agli interventi della polizia, ad esempio versando un contributo fisso per ogni biglietto venduto. In altri Cantoni, le società versano un contributo fisso a stagione. In alcuni Cantoni, infine, non viene loro fatturato alcun costo.

2.7.2 Misure

In due sentenze, la prima del 13 ottobre 2010 (DTF 137 I 31) e la seconda del 14 dicembre 2011 (6B_612/2011), il Tribunale federale si è pronunciato in merito alle misure di diritto amministrativo previste contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, respingendo i ricorsi in entrambi i casi. Nel primo caso i ricorrenti postulavano l'annullamento del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Per le tre misure previste, ossia il divieto di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo, i ricorrenti censuravano la violazione della libertà di riunione garantita dall'articolo 22 Cost. Nella propria sentenza il Tribunale federale ha sottolineato che le misure previste per lottare contro i comportamenti violenti non hanno carattere penale repressivo e non vengono pronunciate in caso di adempimento di fattispecie di reato. Nel secondo caso il Tribunale federale ha invece stabilito che le persone che tentano di introdurre in uno stadio materiale pirotecnico nascosto possono essere condannate per infrazione alla LExpl.

In un precedente giurisprudenziale del 19 febbraio 2013 (C-8376/2010), il Tribunale amministrativo federale (TAF) si è pronunciato sul divieto di recarsi in un Paese determinato. La corte ha respinto il ricorso di un supporter del FC Basilea al quale fedpol, in occasione della partita contro il FC Bayern di Monaco in programma l'8 dicembre 2010, aveva imposto per un periodo di quattro giorni il divieto di

lasciare la Svizzera. Il TAF è giunto alla conclusione che l'avversata decisione di fedpol non violava il diritto federale, che era opportuna e che la fattispecie giuridicamente rilevante era stata correttamente accertata. Il ricorso è stato pertanto respinto. Nella propria sentenza il TAF ha ritenuto ineccepibile che la pertinente ordinanza includa tra i comportamenti violenti anche il fatto di portare con sé o di utilizzare materiale pirotecnico in un impianto sportivo. Secondo la corte, chi porta con sé in un'arena sportiva materiale pirotecnico assolutamente vietato è anche intenzionato a utilizzarlo.

Il divieto di espatrio comporta solamente una lieve restrizione alla libertà di movimento e di soggiorno. Tanto il prolungamento del divieto per quattro giorni, quanto la sua estensione a tutti i Paesi confinanti risultavano necessari per raggiungere lo scopo della misura, ossia per impedire che il ricorrente partecipasse ad atti di violenza nel contesto della partita in programma a Monaco di Baviera. Con impugnativa del 22 aprile 2013 il ricorrente ha deferito la sentenza del TAF al Tribunale federale.

2.8 Valutazione della giurisprudenza

2.8.1 Analisi

Poiché in virtù dell'articolo 24a capoverso 3 e 4 in combinazione con l'articolo 13 LMSI, le autorità e i servizi pubblici sono tenuti a trasmettere a fedpol i decreti d'accusa e le misure amministrative pronunciati contestualmente a manifestazioni sportive (decisioni adottate in virtù del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive e della LMSI), si offriva la possibilità di procedere a una valutazione empirica di importanti indicazioni, utili per contrastare adeguatamente il fenomeno del tifo violento. Uno studio approfondito della situazione consente infatti di individuare alternative di intervento e di disporre di una valutazione basata sui fatti. L'analisi è stata effettuata ponendo l'accento su metodi quantitativi che lasciano poco spazio a speculazioni e forniscono cifre attendibili. Nell'analisi sono confluite in forma anonima le informazioni tratte da più di 400 sentenze.

Dall'analisi delle sentenze e dei decreti d'accusa in questione, e dal materiale tratto dal sistema d'informazione HOOGAN (misure fondate sul citato concordato e sulla LMSI), emerge che la parte più consistente delle persone che delinquono è costituita da giovani e giovani adulti. Gran parte di loro ha appena raggiunto la maggiore età o sta per raggiungerla. Dal campione esaminato emerge che all'aumentare dell'età corrisponde una frequenza meno marcata per quanto riguarda il comportamento delinquenziale in questo ambito. Considerata la giovane età di molti degli interessati, l'elevata percentuale di celibi non sorprende.

Per quanto riguarda la professione, si osserva una forte presenza di persone appartenenti alla media borghesia. A differenza di quanto si osserva in altri Paesi, le persone sospette non provengono da tutte le fasce della popolazione, bensì in maggioranza dalla categoria degli artigiani e delle professioni commerciali. Un'altra componente importante è costituita da persone in formazione, ossia apprendisti, scolari o studenti che si perfezionano in una scuola universitaria. Sono invece scarsamente rappresentati nelle statistiche le persone con un basso livello d'istruzione, gli impiegati che occupano posizioni dirigenziali e i titolari di un diploma universitario.

Sono stati inoltre analizzati la quota di trasmissione dei singoli tipi di sentenza e i Cantoni di residenza dei tifosi condannati. Spicca il fatto che tanto i Cantoni che contano diverse (importanti) squadre di calcio e di hockey quanto quelli che conoscono una pratica severa nell'applicazione del concordato presentano un numero elevato di tifosi problematici. Globalmente, tuttavia, la violenza in occasione di manifestazioni sportive sembra riguardare soprattutto la Super League e la Challenge League di calcio. Le partite tra nazionali disputate su suolo svizzero sono invece interessate in misura minore da tale fenomeno. Dal confronto degli incidenti verificatisi nei gironi di andata e in quello di ritorno non risultano differenze di rilievo. Meno frequenti, ma non per questo da sottovalutare, sono gli incidenti che si verificano durante le partite di hockey su ghiaccio. Il fenomeno riguarda in particolare le due massime leghe nazionali, ossia la lega nazionale A e la lega nazionale B. Durante la regular season gli incidenti sono più frequenti rispetto al periodo dei playoff, e questa differenza va certamente ricondotta al minor numero di partite che si disputano a fine stagione.

Non si può invece individuare alcun legame tra dimensioni della società sportiva e numero di incidenti. In termini di incidenti singoli, le cifre relative alle squadre minori e alle squadre maggiori si equivalgono. Questi incidenti possono consistere indistintamente in singoli arresti eseguiti in occasione di un episodio isolato oppure nella somma degli eventi di un'intera stagione.

È stato inoltre esaminato se la propensione delle persone a trascorrere tempo all'aperto e ad assumere eventualmente comportamenti problematici varia in funzione della stagione e della temperatura esterna. A questo riguardo non sono state riscontrate differenze di rilievo. Il numero di episodi di violenza registrati nei mesi più caldi risultava superiore soltanto di poco rispetto ai mesi più freddi.

In maniera generale, si può ritenere che gli atti di violenza in rapporto con lo sport vengono commessi perlopiù di sera e nel corso del pomeriggio. Del resto, anche la maggior parte degli incontri inizia generalmente nelle ore serali. Se si considerano inoltre gli orari indicati per i reati, si constata che l'intervallo in cui si svolgono le partite coincide perlopiù con le ore di commissione dei reati. In questo quadro si constata una forte concentrazione degli episodi all'interno del perimetro degli stadi. Si registrano numerosi incidenti anche nei dintorni degli stadi, con una maggior frequenza nel dopopartita. Inoltre, si rilevano incidenti nelle stazioni ferroviarie, nelle aree di servizio e in altri luoghi. Tuttavia, il problema sembra concentrarsi nelle immediate adiacenze degli stadi e sulla via del ritorno. Occorre però considerare che per taluni incidenti che non si sono verificati il giorno stesso dell'incontro, o accaduti a grande distanza di tempo rispetto alla partita, viene raramente presunta o attribuita una matrice di carattere sportivo. Sussistono inoltre indizi non confermati secondo cui i tifosi violenti si incontrano sempre più spesso la sera della vigilia della partita. Questi indizi non sono tuttavia confluiti nell'analisi.

Dall'analisi delle fattispecie all'origine delle misure pronunciate e delle registrazioni nel sistema HOOGAN sono emersi riscontri interessanti. I reati menzionati riguardano per la maggior parte infrazioni alla LEspl e illeciti che ricadono sotto la fattispecie penale della sommossa²⁴ ai sensi del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937²⁵ (CP). Nel primo caso il rischio particolare consiste nell'elevata probabilità di un ferimento, non solo degli autori medesimi ma anche di altre persone. Chi porta

²⁴ Art. 260 CP.

²⁵ RS 311.0

con sé pezzi pirotecnici ha implicitamente anche l'intenzione di accenderli. L'importante quantità di calore sviluppata mette a rischio anche le persone vicine oltre che l'autore del reato. Se il pezzo pirotecnico è utilizzato come proiettile, aumenta considerevolmente il rischio per gli altri spettatori, che cercano di fuggire dalla fonte di pericolo.

Preoccupante è la quota elevata di casi di violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari²⁶. Gli agenti di polizia vengono certamente presi di mira come bersaglio simbolico, a causa dell'impossibilità di colpire il *sistema* in quanto tale.²⁷ A prescindere da questo aspetto, il potenziale di aggressività rivolto contro la polizia in quanto rappresentante del sistema è inquietante e pesa enormemente sugli agenti. Un altro numero elevato riguarda i casi di danneggiamento²⁸. Questo genere di reati non danneggia soltanto il bene pubblico, ma grava anche sulle società sportive. I risultati delle ricerche nel sistema HOOGAN mostrano inoltre cifre elevate per i reati di vie di fatto, rissa, impedimento di atti dell'autorità e lesioni gravi.

Oltre agli agenti di polizia, il gruppo di persone maggiormente minacciato dagli atti di violenza è rappresentato dal pubblico, soprattutto quando viene impiegato materiale pirotecnico all'interno degli stadi. Un'altra categoria a rischio è quella dei tifosi che si confrontano rivaleggiando. Sono invece pochi gli incidenti segnalati con spettatori «civili», ovvero non appartenenti né a una tifoseria né al servizio di sicurezza dello stadio.

Si constata inoltre che la maggioranza delle sanzioni inflitte consiste in pene pecuniarie sospese condizionalmente e in multe senza condizionale di importi che spaziano in media da qualche centinaio a poche migliaia di franchi. La possibilità di infliggere una pena pecuniaria senza condizionale entra raramente in considerazione. Nei casi in cui viene inflitta una sanzione di questo tipo, l'importo si aggira in media attorno ai 5000 franchi. Non vengono invece quasi mai inflitte pene detentive o condanne a lavori di pubblica utilità.

Un aspetto problematico consiste nel lungo lasso di tempo che trascorre tra il momento dei fatti e la condanna. La durata media dei procedimenti è di poco meno di un anno.

Nel complesso si è constatato che a quasi tutte le persone condannate è stato imposto un periodo di prova. Tuttavia, fedpol non ha ricevuto quasi nessuna segnalazione riguardante casi di mancato superamento di tale periodo e quindi le affermazioni relative a un eventuale inasprimento delle misure sono, nella migliore delle ipotesi, di natura speculativa. Le informazioni sull'abuso di sostanze quali alcol o stupefacenti non vengono riportate sistematicamente nei decreti d'accusa. Data l'esiguità del campione, anche sotto questo aspetto non è possibile fare affermazioni oggettive circa l'influsso di tali sostanze sulla predisposizione alla violenza. Spicca infine il fatto che in certi casi in sede di giudizio è stato inflitto all'interessato il divieto di accedere agli stadi e/o è stata adottata una decisione che vieta all'interessato di avvicinarsi allo stadio.

²⁶ Art. 285 CP

²⁷ Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; 2003., pag. 65 seg.

²⁸ Art. 144 CP.

2.8.2 Costatazioni e raccomandazioni

L'indagine ha messo in luce che gran parte delle persone che delinquono è costituita da giovani e giovani adulti. Per tener conto dell'effetto educativo al quale si deve tendere in virtù dell'articolo 2 della legge federale del 20 giugno 2003²⁹ sul diritto penale minorile (DPMIn), sarebbe auspicabile ridurre il tempo di elaborazione che intercorre tra il momento dei fatti e la decisione.

Per raggiungere questo scopo sarebbe utile aumentare la probabilità di scoperta e con essa il rischio per il singolo di dover rispondere dei propri atti. Si può pensare all'impiego di un numero supplementare di esperti in materia di tifoseria o a un impiego più massiccio di dispositivi tecnici di sicurezza. Una possibilità meno costosa consisterebbe nel confrontare i dati con il sistema HOOGAN nell'ambito dei controlli agli ingressi. L'importanza di questa misura risulta ulteriormente accresciuta dal fatto che gran parte delle infrazioni è commessa all'interno degli stadi.

Si potrebbe inoltre procedere a un'accurata analisi delle persone registrate come autori di diversi reati. I contatti e le abitudini coltivati da queste persone potrebbero fornire indicazioni sul comportamento degli autori di reati. Le informazioni così ottenute potrebbero essere utili sia a livello preventivo sia per gli impieghi operativi.

Esistono inoltre delle possibilità che consentirebbero di aumentare la trasparenza dell'attività della polizia senza svelare dettagli tattici sugli impieghi, ad esempio il sistema della lettera aperta ai tifosi con informazioni sulla trasferta, le condizioni e il recapito del capo intervento. In alternativa, si potrebbe pensare a una presenza nelle reti sociali. Una comunicazione esplicita e commenti positivi sulla stampa, quali ad esempio le spiegazioni sulle ragioni di uno sbarramento stradale, aumentano il consenso tra i tifosi ed evitano reazioni negative da parte della popolazione. Queste riflessioni sono doverose in particolare in considerazione del fatto che la polizia è spesso bersaglio di comportamenti violenti.

3 Ambiti problematici distinti

3.1 Concordato riveduto: critiche espresse dalle organizzazioni di tifosi, dai partiti e dalle cerchie interessate

Una parte dei tifosi e delle loro organizzazioni si è espressa criticamente riguardo alle modifiche introdotte nel concordato. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, è stato lanciato un referendum contro tale revisione. La votazione si è tenuta il 9 giugno 2013. Il progetto è stato però approvato con una maggioranza dell'85 per cento.

Si dimostra critica nei confronti degli inasprimenti anche l'organizzazione mantello Lavoro sociale con i tifosi in Svizzera (FaCH): annualmente, i tifosi che frequentano le partite delle massime leghe del calcio e dell'hockey su ghiaccio sarebbero rispettivamente due e tre milioni. In entrambe le discipline sportive, i casi di atti di violenza all'interno e nei dintorni degli stadi sarebbero assai rari e proprio per questo avrebbero tanta risonanza nei media. Pur non ritenendo giusto sottovalutare la gravità degli incidenti, non sarebbe serio dedurne, come suggerito dalla risonanza nei media, l'esistenza di una vera e propria tendenza. Le innumerevoli partite di calcio e di hockey su ghiaccio che si svolgono pacificamente fornirebbero infatti un'immagine ben diversa della realtà.

²⁹ RS 311.1

Le proposte tendenti all'introduzione di misure che interessano l'insieme dei tifosi di calcio e interi settori (biglietti combinati, identificazione mediante documento d'identità agli ingressi degli stadi) susciterebbero malintesi e opposizione anche tra i tifosi moderati. Una chiara concentrazione degli sforzi sui tifosi violenti sarebbe invece accolta con comprensione.

La condanna e la stigmatizzazione generalizzata dei tifosi di calcio e di hockey favorirebbe inoltre un movimento di solidarietà nei loro confronti, suscitando anche tra i tifosi moderati simpatie per idee e comportamenti estremisti, e finirebbe persino per legittimare il ricorso alla violenza. Le presunte misure esemplari adottate all'estero per combattere la violenza nel contesto delle manifestazioni sportive sarebbero già state modificate in molti luoghi o addirittura completamente abrogate a causa del loro fallimento o di dubbi in merito alla loro conformità con lo stato di diritto. Gli esempi apparentemente positivi riscontrati all'estero (Inghilterra, Germania) sarebbero a guardar meglio in stridente contrasto con la realtà dei fatti. Anche in questi Paesi la violenza non sarebbe stata sconfitta, ma sarebbe semplicemente confluita in altri ambiti.

Riguardo al concordato riveduto si levano talora voci critiche anche dai partiti politici. A Zurigo, ad esempio, il Partito dei Verdi, la Lista Alternativa, Gioventù socialista e i Giuristi democratici svizzeri hanno appoggiato il referendum. Anche nel Cantone di Berna è in corso la raccolta delle firme per il lancio di un referendum. Contro gli inasprimenti del concordato si è costituito un comitato formato in particolare da rappresentanti del Partito borghese democratico (PBD) e del Partito socialista (PS). Il comitato gode anche dell'appoggio di diverse organizzazioni di tifosi di hockey e di calcio bernesi. Infine, cittadini di diversi Cantoni hanno interposto ricorso al Tribunale federale contro l'adesione del Canton Lucerna al concordato riveduto. I tifosi di calcio, in quanto assidui frequentatori delle partite, sarebbero messi gratuitamente sotto sospetto e, come vittime potenziali delle sproporzionate misure previste, sostengono di avere un urgente interesse alla verifica da parte del Tribunale federale delle norme inasprite del concordato. Il ricorso è tuttora pendente.

3.2 Critiche formulate alla riforma della legge sul trasporto di viaggiatori

Mentre la maggior parte dei Cantoni e dei partiti politici e le imprese di trasporto si sono espresse a favore delle modifiche della LTV, i gruppi d'interesse delle associazioni sportive (Swissolympic, ASF, SIHF e FaCH) sono contrari alla revisione. Secondo gli oppositori del progetto, l'introduzione di un biglietto combinato potrebbe essere interpretata dai ben organizzati tifosi di calcio come stimolo ad aggirare la regola; questo effetto sarebbe peraltro già visibile attualmente. Ne deriverebbe un gioco infinito del gatto e del topo con conseguenze aberranti. Per essere attuata in modo credibile, la riforma richiederebbe un grande dispiegamento di agenti da parte della polizia e della polizia ferroviaria e ingenti investimenti nella necessaria infrastruttura. Gli oppositori non considerano invece che la diminuzione dei costi dovuti ai danneggiamenti sgraverebbe le finanze di Confederazione e Cantoni.

A giudizio degli oppositori del progetto, le famiglie con bambini che non intendono viaggiare con i treni speciali o provengono da altre città sarebbero dissuase dall'assistere alle partite. Verrebbe così a mancare la sana mescolanza di popolazione sui treni speciali e nelle curve degli stadi che, a loro detta, contribuisce a mitigare i conflitti. L'obbligo per le associazioni di organizzare treni noleggiati minerebbe le

fondamenta del senso di responsabilità attualmente riscontrabile nei tifosi organizzatori, inducendo un atteggiamento di passività. Le eventuali misure eccessive adottate dalle associazioni (per escludere la loro responsabilità) aumenterebbero i motivi di attrito condizionando negativamente il rapporto tra tifosi e società tanto importante per la prevenzione della violenza.

Non va tuttavia trascurato il seguente aspetto: con il nuovo concordato, le società sportive saranno chiamate a rispondere dei danni subiti dalle imprese di trasporto a causa degli atteggiamenti vandalici dei tifosi. L'esperienza insegna che sui treni speciali organizzati dalle società problemi e danni sono generalmente minori. In questi casi la società può imporre ai propri tifosi l'obbligo di rispettare determinate regole e in particolare vietare il consumo di bevande alcoliche. Gli accordi tra imprese di trasporto e società sportive offrono anche il vantaggio di consentire la definizione di rotte speciali che in caso di bisogno possono essere diverse da quelle dei treni di linea. La proposta revisione della LTV si inserisce nel ventaglio delle misure adottate dalla Confederazione per combattere il tifo violento, già in vigore fino al 2009 e quindi riprese dai Cantoni con l'adesione al concordato della CDDGP.

3.3 Possibilità di non adesione al concordato riveduto

È senz'altro possibile che non tutti i Cantoni aderiscano al concordato riveduto. A questo riguardo occorre puntualizzare che anche in caso di mancata adesione di uno o più Cantoni, il primo concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive rimarrebbe in vigore. Ne conseguirebbe tuttavia la possibilità di un'ineguaglianza giuridica nell'applicazione delle singole misure a parità di fattispecie, ad esempio per quanto concerne la durata del divieto di accedere a un'area (durata massima di un anno secondo il vecchio concordato, durata compresa tra uno e tre anni secondo il nuovo concordato). Il divieto di accedere a un'area esteso a tutto il territorio svizzero potrebbe essere applicato soltanto nei Cantoni che hanno aderito al concordato riveduto. Infine, in caso di mancata adesione le autorità competenti perderebbero parzialmente la possibilità di agire direttamente sulle società sportive con lo strumento dell'obbligo di autorizzazione.

3.4 Problema irrisolto della pirotecnica

L'articolo 15 L'EspI vieta l'uso al fine di spettacolo di esplosivi e pezzi pirotecnici destinati ad altri scopi. Chiunque, senza essere autorizzato o in violazione dei divieti previsti dalla L'EspI, commercia con esplosivi o pezzi pirotecnici segnatamente fabbricandoli, depositandoli, detenendoli, importandoli, fornendoli, acquistandoli, usandoli o distruggendoli è punito, se ha agito intenzionalmente, con la detenzione o con la multa. Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è dell'arresto o della multa. Anche i regolamenti degli stadi elaborati dall'ASF e dalla SIHF vietano l'accensione di materiale pirotecnico. La SIHF parla addirittura di tolleranza zero riguardo all'uso di materiale pirotecnico negli stadi. L'impiego abusivo di questo tipo di materiale dà adito all'adozione di misure anche in virtù del concordato.

Determinate categorie di materiale pirotecnico possono essere acquistate senza permesso d'acquisto. Molti degli oggetti pirotecnici utilizzati negli stadi vengono anche importati direttamente dall'estero o acquistati via Internet. Pur imponendo controlli a tappeto agli ingressi degli stadi, è praticamente impossibile garantire che non vengano accesi pezzi pirotecnici. Questi vengono introdotti negli stadi ricorren-

do a diversi espedienti. L'imposizione del divieto dell'uso abusivo di questo materiale mostra continuamente dei limiti. Innanzitutto, nonostante i dispositivi di videosorveglianza, in parte anche ultramoderni, utilizzati negli stadi, risulta difficile o addirittura impossibile smascherare i colpevoli, visto ad esempio che si camuffano fino a rendersi irricognoscibili. Secondariamente, l'intervento della polizia in una curva di tifosi per identificare gli autori sarebbe praticamente inconciliabile con il principio di proporzionalità e probabilmente provocherebbe un'escalation. In terzo luogo, il numero di oggetti pirotecnici accesi è talmente elevato da rendere impossibile la conduzione di singole indagini contro i colpevoli. Nondimeno si registrano anche successi nel perseguimento degli autori, come evidenza già di per sé il numero relativamente elevato di registrazioni nel sistema HOOGAN connesse all'impiego abusivo di materiale pirotecnico.

La pirotecnica viene utilizzata regolarmente nelle curve di tifosi, in misura massiccia nelle partite di calcio e meno spesso negli incontri di hockey su ghiaccio. Una parte dei tifosi, e in particolare gli ultrà, considerano l'uso della pirotecnica come elemento indispensabile della cultura del tifo. Per questa ragione, ad esempio la FaCH reclama la decriminalizzazione della pirotecnica. La decriminalizzazione favorirebbe la sensibilizzazione indubbiamente necessaria circa i potenziali pericoli che la pirotecnica comporta. In questo modo si aumenterebbe la sicurezza nell'impiego della pirotecnica nelle curve di tifosi. La decriminalizzazione favorirebbe anche un dialogo aperto e costituirebbe quindi una misura efficace contro la polarizzazione e contro l'exasperazione dell'odio, aumentando in tal modo anche la sicurezza in generale nell'ambito delle manifestazioni sportive. Anche la FaCH sottolinea però che chi lancia un oggetto pirotecnico o lo utilizza come arma deve essere indiscutibilmente chiamato a rispondere giuridicamente delle proprie azioni. Il semplice impiego di materiale pirotecnico non deve invece essere paragonato a un atto di violenza.

Bengala e fumogeni ardono a temperature elevatissime (fino a 2000°C) e in genere non possono essere spenti né immergendoli in acqua, né soffocandoli o calpestandoli. I bengala bruciano normalmente per 60 secondi o più, emettono una fiammata di diversi centimetri di lunghezza e possono incendiare facilmente materiali infiammabili. A seconda della composizione chimica e della corrispondente temperatura di combustione, possono persino fondere metalli e leghe. I gas e la fuliggine che si sprigionano durante la combustione possono contenere sostanze velenose. Molti dei bengala e fumogeni utilizzati negli stadi svizzeri non sono assolutamente ammessi nel nostro Paese; in genere si tratta di materiale importato illegalmente in Svizzera.

Sugli incidenti causati dall'impiego abusivo di materiale pirotecnico negli stadi non sono disponibili dati precisi. Anzitutto perché non tutti gli incidenti sono noti o possono essere registrati dalla polizia. Secondariamente perché, perlomeno stando a quanto affermano gli ambienti del tifo, gli incidenti sarebbero effettivamente molto rari nonostante venga impiegato regolarmente materiale pirotecnico. È però impossibile accertare al di là di ogni dubbio se questa affermazione corrisponda al vero.

In conclusione, occorre osservare che nonostante l'esistenza di un divieto esplicito, ogni fine settimana si registra, perlomeno negli incontri di calcio, l'uso abusivo da parte dei tifosi di materiale pirotecnico, compresi i mortaretti o i petardi che possono causare gravi traumi uditivi. Infine, occorre sottolineare che per quanto riguarda la pirotecnica le indagini sugli autori risultano particolarmente difficoltose.

3.5 Violenza e minacce nei confronti di funzionari

Come già esposto in precedenza, la violenza e le minacce contro i funzionari sono in aumento. Purtroppo, le aggressioni fisiche contro agenti di polizia e in particolare contro gli esperti in materia di tifoseria in borghese non sono più un fenomeno sporadico. In Svizzera tali esperti non possono più mettere piede in certe curve di tifosi, dove sono diventati bersagli mobili in una zona di non-diritto. Talora la sola presenza di questi agenti è recepita come provocazione e non di rado scatena nei tifosi reazioni violente. Durante le manifestazioni sportive, anche gli agenti del servizio d'ordine della polizia sono spesso minacciati nella loro integrità psichica e fisica.

4 Possibili soluzioni

4.1 Strumenti processuali e giuridici di diritto penale

4.1.1 Procedura accelerata secondo il modello di San Gallo³⁰

4.1.1.1 Campo d'applicazione

Nel Cantone di San Gallo la procedura accelerata, essendosi rivelata un valido strumento per il perseguimento dei reati in materia di stupefacenti, è stata estesa anche agli autori di reati commessi in occasione di manifestazioni sportive per garantire che i decreti d'accusa (e i divieti di accedere agli stadi inflitti in tali decreti) fossero già efficaci entro due partite. Oggi il pubblico ministero del Cantone di San Gallo prende in considerazione la possibilità di applicare la procedura accelerata a tutti i colpevoli colti sul fatto.

4.1.1.2 Condizioni quadro giuridiche

Se nell'ambito della procedura preliminare i fatti sono stati ammessi dall'imputato oppure sono stati sufficientemente chiariti, il pubblico ministero emette un decreto d'accusa qualora, tenuto conto di un'eventuale revoca della sospensione condizionale di una pena o di un'eventuale revoca della liberazione condizionale, ritenga sufficiente una delle seguenti pene: una multa, una pena pecuniaria non superiore a 180 aliquote giornaliere, un lavoro di pubblica utilità non superiore a 720 ore, una pena detentiva non superiore a sei mesi (art. 352 del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007³¹, CPP).

Lo svolgimento di una procedura accelerata presuppone una situazione probatoria chiara; di norma è dunque necessario un arresto in flagranza di reato. La polizia è tenuta ad arrestare provvisoriamente chi è colto in flagranza di crimine o di delitto (art. 217 cpv. 1 CPP). Può arrestare provvisoriamente chi è colto in flagranza di contravvenzione o sorpreso immediatamente dopo aver commesso una contravvenzione se l'arresto è necessario per impedire che commetta altre contravvenzioni (art.

³⁰ Testo informativo del 30 lug. 2012 sulla procedura accelerata secondo il diritto cantonale sangallese («Beschleunigte Verfahren im Kanton St. Gallen») firmato dal Dr. Thomas Hanshakob, procuratore generale del Cantone di San Gallo (http://www.staatsanwaltschaft.sg.ch/home/das_strafverfahren/Beschleunigtes_Verfahren.html, sito consultato il 22 lug. 2013).

³¹ RS 312.0

217 cpv. 3 lett. c CPP). Nel contesto delle manifestazioni sportive, ma anche in tutti gli altri casi di arresto in flagranti, questi presupposti sono di norma adempiuti.

In seguito la polizia ha a disposizione 24 ore per procedere agli accertamenti necessari a corroborare o infirmare gli indizi di reato e gli altri motivi di carcerazione; se gli accertamenti confermano tali indizi e motivi, la polizia traduce l'arrestato dinanzi al pubblico ministero (art. 219 cpv. 3 CPP). Se gli indizi di reato e i motivi di carcerazione si confermano, il pubblico ministero, immediatamente ma al più tardi 48 ore dopo l'arresto, propone al giudice dei provvedimenti coercitivi di ordinare la carcerazione preventiva o una misura sostitutiva (art. 224 cpv. 2 CPP).

4.1.1.3 Procedura

La polizia arresta l'accusato e deve immediatamente indicargli quali infrazioni gli sono contestate. Normalmente (in caso di arresto in flagranti), l'accusato viene interrogato dalla polizia e quindi viene immediatamente redatto un rapporto; in seguito l'accusato viene consegnato al pubblico ministero insieme con l'incarto. Nel caso delle procedure concernenti il calcio sono possibili due varianti:

- l'accusato è sorpreso in flagrante dalla polizia (di norma si tratta di agenti dell'unità incaricata dell'assicurazione delle prove e degli arresti) e fermato. Quindi viene accertata la sua identità e viene sottoposto alla procedura di rilevamento dei dati segnaletici. Contemporaneamente, l'agente competente dell'unità incaricata redige un rapporto di osservazione in cui descrive esattamente i fatti contestati all'accusato; eventualmente vengono accluse le prime immagini dell'accaduto. Infine, l'accusato è interrogato dalla polizia;
- l'accusato viene colto sul fatto dal personale del servizio di sicurezza privato dello stadio e consegnato alla polizia. Viene accertata la sua identità e viene sottoposto alla procedura di rilevamento dei dati segnaletici. Contemporaneamente l'agente competente redige un appunto sulle informazioni che ha ricevuto dal personale del servizio di sicurezza; di norma interroga gli addetti del servizio di sicurezza privato direttamente interessati ed eventualmente raccoglie le necessarie denunce. Gli atti così costituiti vengono quindi trasmessi (entro 24 ore dal fermo) al pubblico ministero. In seguito quest'ultimo decide se emanare immediatamente un decreto d'accusa sulla base degli atti (art. 309 cpv. 4 CPP) o aprire l'istruzione e raccogliere altre prove (art. 309 cpv. 1 CPP). Nella prima ipotesi redige il decreto d'accusa con la relativa fattura, organizza la traduzione dell'accusato e l'eventuale presenza di un interprete, redige l'ordine di traduzione e la decisione in merito al rilascio nonché eventuali ordini di sequestro e prepara una ricevuta. Infine ordina la traduzione dell'accusato, gli consegna i documenti e lo rilascia.

Nella seconda ipotesi il pubblico ministero deve preparare l'interrogatorio, redigere il progetto di decreto d'accusa sulla base degli atti, organizzare la traduzione dell'accusato e la presenza di un eventuale interprete, redigere l'ordine di traduzione e la decisione in merito al rilascio nonché eventuali ordini di sequestro e preparare una ricevuta. Quindi ordina la traduzione dell'arrestato e lo interroga; eventualmente può essere necessario procedere a un confronto con gli agenti di polizia interessati. In genere dall'interrogatorio non emergono nuovi riscontri rispetto al rapporto di polizia. Al termine dell'interrogatorio l'accusato ha la possibilità di leggere e firma-

re il verbale; se lo desidera può eventualmente consultare gli atti. Nel frattempo il decreto d'accusa preparato viene eventualmente adeguato e stampato. Dopodiché all'accusato vengono consegnati i seguenti atti: l'ordine di traduzione e la decisione in merito al rilascio, eventuali ordini di sequestro e il decreto d'accusa unitamente alla relativa fattura. Infine, l'accusato viene rilasciato.

4.1.1.4 Esperienze

Le esperienze maturate nello svolgimento delle procedure accelerate sono molto positive:

- sul momento la procedura è decisamente impegnativa per la polizia e il pubblico ministero, ma di norma il caso è liquidato entro un termine compreso tra le 24 e le 48 ore;
- da parte degli interessati si registra un alto grado di consenso. Generalmente, se vengono arrestati, interrogati e puniti immediatamente dopo aver commesso i fatti, accettano le decisioni meglio di quanto non facciano se queste giungono settimane dopo;
- dato che i decreti d'accusa passano presto in giudicato, i divieti di accesso agli stadi (per i tifosi di calcio a rischio) hanno un effetto più immediato;
- a San Gallo nella stagione 2010/2011 si è assistito a un netto calo della violenza nel contesto di manifestazioni sportive, in particolare nel settore del calcio. La successiva stagione 2011/2012 si è svolta praticamente senza problemi, sebbene tale dato potrebbe essere riconducibile anche alla retrocessione del FC San Gallo in Challenge League.

Ovviamente, al primo interrogatorio gli accusati sono informati in merito ai loro diritti, in particolare al diritto di farsi assistere da un avvocato. Se l'accusato ricorre davvero a un avvocato, di norma non è più possibile seguire la procedura accelerata, poiché prima della decisione l'avvocato chiederà un termine per la consultazione degli atti (termine che non è tuttavia obbligatorio per l'emanazione di un decreto d'accusa). Per contro, se l'accusato è patrocinato viene meno il problema della notifica del decreto. In ogni caso, l'assistenza di un avvocato viene richiesta molto di rado.

Le pretese civili non possono essere esaminate in procedura accelerata, poiché non è possibile attendere per constatare se il danneggiato si fa avanti ed è in grado di quantificare esattamente il danno. Comunque sia, in virtù del CPP il pubblico ministero può iscrivere nel decreto d'accusa soltanto le pretese civili riconosciute dall'imputato.

4.1.1.5 Condizioni quadro della procedura accelerata

Nel CPP la competenza penale del pubblico ministero è fissata a un massimo di 180 aliquote giornaliere o sei mesi di detenzione (art. 352 cpv. 1 CPP); in tutta la Svizzera il pubblico ministero può così statuire su questi casi nella persona di un giudice unico.

Dal punto di vista organizzativo, il pubblico ministero deve poter disporre entro poche ore dal fermo di un estratto del casellario giudiziale e, nel caso degli stranieri, di informazioni sullo statuto di soggiorno dell'accusato.

Nei procedimenti riguardanti il calcio, la presenza del pubblico ministero allo stadio (o addirittura la possibilità di decidere sul posto) non è necessaria; le esperienze maturate nel Cantone di San Gallo indicano che un sopralluogo sul posto può essere utile per ragioni tattiche. Per il calcio viene organizzato un picchetto in occasione degli incontri a rischio.

L'accelerazione della procedura conosce dei limiti: l'accusa davanti al giudice e una condanna sono possibili soltanto se i fatti sono sufficientemente stabiliti e i diritti costituzionali delle parti in causa (imputato, vittima, accusatore privato) nel procedimento sono stati garantiti. Una procedura che imponesse al giudice di statuire su determinati reati entro un limite di tempo stabilito contravverrebbe a questi principi. Occorre inoltre tener presente che possono essere necessari ulteriori accertamenti persino in presenza di una confessione o di scoperta in flagranti. Anche in questi casi è dunque possibile che manchino (ancora) le basi per una decisione giudiziaria.

4.1.1.6 Conclusione

Conformemente a quanto già esposto nel suo parere in risposta alla mozione 12.3018 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale del 12 febbraio 2012³², il Consiglio federale giunge alla conclusione che gli autori di reati commessi con violenza in occasione di manifestazioni sportive possono essere giudicati celermente, e la prassi applicata dal Canton San Gallo ne dà la dimostrazione. Ma anche altri Cantoni, tra cui Basilea, Berna, Lucerna o Zurigo, provvedono a giudicare rapidamente i comportamenti punibili tenuti in occasione di eventi particolari mettendo a disposizione le necessarie risorse di personale, ad esempio grazie alla presenza di agenti di polizia e procuratori pubblici negli stadi o aumentando le capacità dei giudici dei provvedimenti coercitivi in occasione di determinati eventi. Il fatto che gli autori di violenze nelle manifestazioni sportive vengano giudicati rapidamente non dipende dunque da nuove condizioni quadro legali, bensì dalle risorse di personale che l'ente pubblico competente mette a disposizione delle sue autorità penali per il perseguimento e il giudizio di tali reati.

In questo ambito alla Confederazione sono posti chiari limiti per quanto riguarda l'emanazione di disposizioni nei confronti dei Cantoni: in virtù dell'autonomia organizzativa garantita loro dal diritto costituzionale (art. 47 cpv. 2 Cost.), i Cantoni decidono da sé in merito alle risorse da impiegare. Per questo motivo, in occasione dei lavori sul CPP, il Consiglio federale e il Parlamento si sono adoperati per emanare regole procedurali uniformi, lasciando tuttavia ai Cantoni la massima autonomia possibile nell'organizzare le proprie autorità penali. Tale autonomia doveva consentire ai Cantoni di strutturare dette autorità in funzione delle proprie risorse e dell'importanza attribuita loro nell'ottica della politica giudiziaria (p. es. istituendo pubblici ministeri specializzati in determinati reati). Se obbligasse i Cantoni a impiegare le loro risorse per determinati reati commessi in occasione di determinati eventi, la Confederazione non rispetterebbe tale autonomia organizzativa volutamente concessa. Non sarebbe nemmeno possibile giustificare oggettivamente il motivo per cui debbano essere giudicati con particolare celerità proprio i reati commessi nell'ambito di manifestazioni sportive. Un identico interesse alla celerità potrebbe infatti essere invocato anche per altri reati o manifestazioni.

³² Parere del Consiglio federale del 18 apr. 2012 in risposta alla mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale del 12 febbraio 2012 (12.3018 Lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive).

4.1.2 Ricerca di indiziati mediante pubblicazione delle fotografie in Internet secondo il modello di Zurigo

La polizia della città di Zurigo aveva già fatto ricorso alla pubblicazione delle fotografie di indiziati in Internet in seguito a disordini verificatisi in occasione dei festeggiamenti del 1° maggio, dopo una festa organizzata illegalmente su suolo pubblico e dopo una partita di calcio. La base legale per la pubblicazione delle fotografie di indiziati non identificati è fornita dall'articolo 74 CPP. Se necessario, il pubblico ministero e il giudice e, con il loro consenso, la polizia possono informare il pubblico su procedimenti pendenti. L'informazione può essere necessaria in particolare affinché la popolazione collabori a far luce su reati o alla ricerca di indiziati o per metterla in guardia e tranquillizzarla. L'informazione può anche essere effettuata per rettificare notizie o voci inesatte e per casi di particolare importanza. Naturalmente, il pubblico deve essere informato rispettando il principio della presunzione di innocenza e i diritti della personalità degli interessati. Infine, in virtù dell'articolo 211 capoverso 1 CPP, la popolazione può essere invitata a collaborare alle ricerche.

Per le suddette ricerche tramite Internet, il pubblico ministero ha posto le seguenti condizioni: esistenza di un reato di una certa gravità e di gravi indizi; la persona ricercata deve essere fotografata mentre commette il fatto; tutte le altre misure investigative e di ricerca devono essere già state sfruttate; ordine da parte del pubblico ministero; annuncio delle misure circa una settimana prima della pubblicazione definitiva. In avvenire le fotografie inizialmente pubblicate saranno sgranate.

Tre casi di ricorso alla pubblicazione in Internet hanno dato un tasso di scoperta elevato, pari al 67 per cento. Tuttavia, bisogna avere anche coscienza del fatto che per la polizia e le autorità giudiziarie l'approntamento di immagini di alta qualità e quindi le ricerche via Internet comportano un grande dispendio in termini logistici e di personale.

In sostanza, le autorità della città di Zurigo non considerano la ricerca via Internet come soluzione miracolosa, ma come strumento di ricerca molto efficiente che consente, grazie a un duro lavoro, di scoprire colpevoli che in passato potevano sfuggire alla giusta condanna grazie all'anonimità. L'applicazione di questa misura ha dato risultati positivi anche in altri Cantoni quali Lucerna, San Gallo o Basilea Città.

Prima dell'adozione del CPP unificato entrato in vigore il 1° gennaio 2011, che all'articolo 74 capoverso 1 in combinazione con l'articolo 211 capoverso 1 ha fornito la base legale per la ricerca via Internet, l'ammissibilità di questa misura era controversa³³. La pubblicazione di fotografie è ammessa soltanto, nel rispetto del principio della proporzionalità, a condizione da un canto che sussistano gravi indizi nell'ambito di un reato grave e dall'altro che le altre misure investigative siano risultate vane³⁴. Per reati gravi si intendono ad esempio casi di omicidio, lesioni gravi nonché reati che mettono in pericolo un elevato numero di vittime potenziali. Per fattispecie quali lesioni semplici, danneggiamento o disturbo della quiete pubblica occorre decidere in base alle circostanze del caso concreto³⁵. Nonostante i

³³ Franz Riklin, *Internetfahndung nach Randalieren*, *medialex* 2003, pag. 135 seg.

³⁴ Niklaus Schmid, *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*, art. 211 n. 2.

³⁵ Peter Ruegger, *Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung*, art. 211 n. 27.

successi registrati in alcuni Cantoni con la ricerca via Internet, non bisogna dimenticare che a seconda delle circostanze le fotografie pubblicate in Internet possono rimanere per sempre nella rete. La ricerca tramite pubblicazione di fotografie in Internet è ammissibile unicamente se a tutela dell'indiziato si tiene conto in particolare della presunzione di innocenza e del principio di proporzionalità. Benché la base legale prevista dal CPP sia formulata esplicitamente e conceda un margine di apprezzamento, la ricerca pubblica di indiziati via Internet come strumento di polizia deve essere impiegata a titolo sussidiario, dopo aver sfruttato tutte le altre misure di ricerca (meno invasive) e soltanto in caso di reati gravi e in presenza di gravi indizi.³⁶ La proporzionalità del ricorso alla ricerca via Internet in rapporto con la violenza in occasione di manifestazioni sportive è di principio incontestata quando le fattispecie raggiungono una certa gravità.³⁷ Se si tratta di reati meno gravi (p. es. danneggiamento o lesioni semplici), occorre procedere caso per caso a una ponderazione tra l'interesse dell'autorità inquirente all'identificazione del presunto autore e l'interesse di quest'ultimo alla tutela della propria sfera privata, rispettivamente della propria anonimità³⁸.

In conclusione il Consiglio federale ritiene, alla luce degli esempi illustrati dalla prassi, che a patto di rispettare le condizioni quadro la ricerca mediante pubblicazione delle fotografie in Internet rappresenta uno strumento idoneo per la scoperta di autori non identificati. In questo senso, il vigente diritto tiene già sufficientemente conto delle richieste avanzate dal postulato: in caso di necessità, il CPP consente al pubblico ministero di informare il pubblico su procedimenti pendenti.

4.2 Controlli degli accessi mediante confronto tra documento d'identità e dati del sistema HOOGAN

Nell'ambito dei controlli degli accessi allo stadio in occasione di manifestazioni sportive non esiste un sistema di informazione o di organizzazione uniforme. L'interazione tra i vari partner coinvolti (in particolare tra il gestore dello stadio, il servizio di sicurezza privato e le autorità locali di polizia) è strutturata in modo diverso da luogo a luogo e l'unificazione dei piani di intervento, oltre che impraticabile o quasi, non è nemmeno auspicata. Come previsto esplicitamente dalle disposizioni di legge, gli organizzatori di manifestazioni sportive possono disporre dei dati personali registrati nel sistema HOOGAN. Dietro richiesta, i dati personali contenuti in HOOGAN sono forniti alle società sportive dalla sezione Tifoseria violenta di fedpol. Attualmente questi dati sono messi a disposizione su carta stampata. Tale soluzione si è rivelata tuttavia poco funzionale. Il controllo dei tifosi agli ingressi dello stadio per mezzo di una lista su carta di diverse pagine non è infatti realizzabile. È allo studio una nuova soluzione, consistente segnatamente in un confronto elettronico, al momento del controllo degli ingressi, tra i dati dei documenti d'identità e i dati personali contenuti in HOOGAN. Questa soluzione dovrebbe essere più semplice da attuare e più efficiente. Dovrebbe inoltre poter essere applicata in modo individualizzato e adattarsi a diversi scenari.

Nel giugno 2011, la sezione Tifoseria violenta si è prefissa di sviluppare, su mandato della CDDGP, un sistema efficiente che consenta di procedere al confronto elet-

³⁶ Laura Bucher/Reto Häggi, in Brennpunkt Medienrecht, Fahndung nach Tätern im Internet, pag. 102.

³⁷ Peter Ruegger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, art. 211 n. 27.

³⁸ Peter Ruegger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, art. 211 n. 28.

tronico tra documento d'identità e dati personali di HOOGAN all'ingresso di uno stadio. Le persone registrate in HOOGAN che tentano di entrare allo stadio devono poter essere riconosciute e conseguentemente respinte. Il confronto deve poter essere effettuato anche con le registrazioni contenute nella *toolbox* dell'ASF e della SIHF, nella quale sono memorizzate le persone colpite da un divieto di accedere agli stadi di calcio e alle piste del ghiaccio. Giovedì 13 settembre 2012, in occasione della prima partita casalinga del campionato di LNA 2012/2013 contro l'HC Lugano, la squadra dello Zugo (EV Zug) ha utilizzato il sistema denominato *HOOGAN+* e in seguito ha continuato a utilizzarlo per tutta la stagione 2012/2013. Lo Zugo continuerà a utilizzare il sistema anche nella stagione 2013/2014.

Il progetto è stato presentato all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza IFPDT, il quale ha confermato che dal punto di vista della normativa in materia di protezione dei dati non vi sarebbero obiezioni contro *HOOGAN+*. D'altronde, i dati contenuti nei documenti d'identità dei tifosi non vengono neppure registrati.

Il Consiglio federale ne deduce che l'impiego puntuale (p. es. per determinati settori e ingressi) del sistema illustrato rappresenti una soluzione ragionevole, come dimostra l'esperienza positiva della squadra dello Zugo. A questo riguardo esistono inoltre basi legali sufficienti per trasmettere agli organizzatori i dati del sistema di informazione HOOGAN in occasione di una specifica manifestazione sportiva. Evidentemente, l'introduzione del sistema comporterà dei costi per le società sportive. Come dimostra l'esperienza maturata dalla squadra dello Zugo, sull'altro piatto della bilancia vi sono però costi notevolmente inferiori per gli impieghi di polizia e l'assenza di problemi con i tifosi ospiti.

4.3 Obbligo di autorizzazione³⁹

Il postulato chiede che si esamini l'eventualità di adottare una base legale universale, e in particolare l'obbligo di autorizzazione per le manifestazioni sportive. Il concordato riveduto sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive contempla già simili disposizioni. Esse sono addirittura un elemento chiave del concordato riveduto. Con l'introduzione dell'obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio delle categorie superiori, viene messo nelle mani delle autorità competenti uno strumento per imporre il rispetto di 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, i 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.

Le autorità competenti possono influire sui piani di sicurezza e sui regolamenti degli stadi. L'introduzione di un obbligo di autorizzazione consente, grazie all'imposizione di condizioni, di influire su ambiti che sinora sono stati lasciati alla responsabilità dei privati. Questo approccio viene praticato con successo anche in

³⁹ Cfr. anche la Relazione della Conferenza delle Direttrici e dei Direttori dei Dipartimenti Cantionali di Giustizia e Polizia del 14 ott. 2011 concernente la modifica del Concordato del 15 nov. 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

occasione di altre manifestazioni private, come concerti, mostre o festival, e ora potrà trovare applicazione anche in ambito sportivo.

Uno studio comparativo, redatto nel luglio 2011 dall'Istituto di federalismo dell'Università di Friburgo su incarico della CDDGP⁴⁰, mostra che nelle città e nei Cantoni in cui si tengono 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 hockey su ghiaccio a un obbligo di autorizzazione. Fanno eccezione i Cantoni di Basilea Città e Ginevra, nonché le città di Friburgo, Losanna, Sion, Kloten e San Gallo. Tuttavia, nella realtà solo le partite del FC Basilea, del Losanna e del FC San Gallo sono effettivamente soggette all'obbligo di autorizzazione. Nelle altre località citate non viene fatto uso delle basi legali pur presenti.

L'obbligo di autorizzazione ai sensi del concordato riveduto vale di principio per tutte le partite delle squadre impegnate nel massimo campionato di calcio o di hockey. Si intendono con ciò le squadre della Super League del calcio e della National League dell'hockey, mentre le partite delle massime leghe delle categorie juniores, seniores e veterani e tutte le leghe femminili sono di principio escluse. L'obbligo di autorizzazione si estende a tutte le partite delle anzidette squadre, a prescindere 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. Esiste tuttavia la possibilità, per esempio per le partite amichevoli, di rilasciare un'autorizzazione senza condizioni se prima dell'incontro non si intravedono pericoli.

I problemi di sicurezza, pur presentandosi prevalentemente in relazione alle squadre delle categorie superiori e soprattutto nel calcio o nell'hockey, sporadicamente coinvolgono anche altre categorie e altri tipi di sport. Pertanto le autorità competenti possono assoggettare all'obbligo di autorizzazione anche partite di calcio e hockey su ghiaccio di categorie inferiori o partite tra squadre che praticano altri tipi di sport. Questa disposizione appare sensata soprattutto per i casi in cui si presentano ripetutamente problemi di sicurezza. Le autorità possono utilizzare lo strumento dell'obbligo di autorizzazione anche in funzione delle circostanze e dichiarare soggette a tale obbligo soltanto le partite di una squadra classificate 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 fornire alle autorità uno strumento adeguato per subordinare la concessione dell'autorizzazione allo svolgimento di una partita al fatto che una società, in qualità di organizzatore privato sia essa stessa principalmente responsabile per la sicurezza dell'incontro, come chiunque organizzi un concerto, una manifestazione fieristica o un convegno, e faccia tutto quanto ragionevolmente possibile per garantire essa stessa la sicurezza o facilitare il lavoro della polizia con misure organizzative proporzionate.

L'obbligo di autorizzazione deve essere applicato rispettando il principio di proporzionalità e in modo che sia prevedibile per gli organizzatori. Le condizioni alle quali è subordinata l'autorizzazione devono essere definite in modo che servano esclusivamente a impedire comportamenti violenti, e che il beneficiario dell'autorizzazione

⁴⁰ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/110700%20Gutachten%20IFF%20betr.%20Bewilligungspflicht.pdf>, sito consultato il 22 lug. 2013.

abbia a disposizione un lasso di tempo ragionevole per l'attuazione. Le condizioni definite devono rispettare in tutta la misura del possibile le libertà dei tifosi pacifici e degli spettatori, consentendo però al tempo stesso l'adozione di misure efficaci nel caso in cui la sicurezza fosse minacciata. Le condizioni devono essere specialmente inasprite nei confronti delle tifoserie che dimostrano ripetutamente comportamenti violenti.

Per poter identificare i violenti, le persone colpite da divieto di recarsi allo stadio o altre persone che compiono violazioni contro il regolamento dello stadio, è necessaria l'installazione di videocamere ad alta risoluzione. Le condizioni cui viene subordinata l'autorizzazione danno alle autorità competenti la possibilità di influire sulle attrezzature tecniche dell'impianto sportivo e, nei casi in cui le installazioni risultano insufficienti, di esigerne l'ammodernamento entro un termine adeguato.

Le competenti autorità possono esigere che l'organizzatore, prima dello svolgimento della manifestazione, sottoponga loro il regolamento dello stadio per approvazione. Il regolamento può ad esempio prevedere condizioni o divieti relativi all'uso di megafoni, striscioni, bandiere o coreografie. L'imposizione di condizioni consente alle autorità anche di esigere dall'organizzatore la presentazione di un piano di sicurezza per approvazione e la realizzazione di audit per la verifica dei dispositivi di sicurezza.

Le autorità possono in particolare prescrivere all'organizzatore il contingente di steward e di agenti del servizio d'ordine privato da impiegare per una determinata partita in determinati settori. Mediante obbligo di adempimento può essere stabilito anche il numero degli addetti alla sicurezza della squadra ospite. Spetta dunque all'organizzatore garantire, d'intesa con la squadra ospite, che le condizioni imposte vengano rispettate. Anche se la sicurezza negli stadi viene considerata di pertinenza dell'organizzatore privato, dal punto di vista giuridico gli stadi sono considerati luoghi semi-pubblici. Le autorità devono pertanto provvedere, attraverso l'assoggettamento dell'autorizzazione a condizioni, affinché la sicurezza negli stadi sia garantita. Nel caso in cui non fosse disponibile personale a sufficienza, il numero ammesso di spettatori può essere limitato in misura corrispondente.

La polizia interviene direttamente negli stadi solo quando le forze di sicurezza private sono eccessivamente impegnate o quando ciò appaia necessario per motivi d'indagine. Tale principio va rispettato, in particolare tenendo conto delle risorse di polizia. La polizia stabilisce le eccezioni, che possono riguardare il caso in cui in un determinato settore dello stadio si verificano scontri o gravi violazioni del regolamento. In una simile situazione, la polizia può chiedere all'organizzatore di trattene-re le persone nel settore in questione in modo da garantirne l'identificazione e il sanzionamento.

Per certi versi, le problematiche legate alla sicurezza possono essere fortemente influenzate dalle regole sulla vendita dei biglietti d'ingresso. Si deve dunque permettere alle autorità di ricorrere all'imposizione di condizioni per evitare ad esempio 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 offerta anche la possibilità di disporre il divieto di vendita dei biglietti per un determinato settore (p. es. quello riservato agli ospiti) per le partite successive. Inoltre, la possibilità di

influire sulla vendita dei biglietti d'ingresso rappresenta una premessa indispensabile per l'introduzione del biglietto combinato.

Dal momento che l'alcol ha un effetto disinibitorio e molti atti violenti vengono compiuti sotto il suo effetto, le autorità devono poter decidere se durante una partita normale è permessa la mescolta di bevande alcoliche oppure se a tale proposito si impongano delle restrizioni, eventualmente differenziate a seconda dei settori. Nelle proprie raccomandazioni del 20 novembre 2012 sull'attuazione dell'obbligo di autorizzazione, la CDDGP consiglia di vietare in modo generalizzato le bevande alcoliche in occasione di partite a rischio.

Inoltre, sempre più spesso, si passa alle vie di fatto e si commettono danneggiamenti anche lungo i tragitti effettuati dai tifosi ospiti per recarsi allo stadio. E capita ripetutamente che nutriti gruppi di tifosi si rifiutino di scendere dai treni speciali alle fermate indicate dalle imprese di trasporto e dalla polizia, e di raggiungere lo stadio lungo i percorsi prestabiliti. Dal momento che questi gruppi possono comprendere anche alcune centinaia di persone, per imporre l'applicazione delle disposizioni delle autorità, la polizia è costretta a un massiccio spiegamento di forze.

La polizia si è sinora astenuta da questo tipo di interventi in considerazione del principio di proporzionalità. A giudizio della CDDGP, tuttavia, alla lunga non si può tollerare che siano i gruppi di tifosi a decidere dove e quando eseguire cortei che rappresentano una minaccia per la pubblica sicurezza, perturbano la circolazione tanto pubblica quanto privata e comportano un notevole carico supplementare per la polizia.⁴¹ Oltretutto, durante questi cortei le opposte tifoserie cercano regolarmente il confronto. La polizia è perciò costretta a predisporre un massiccio schieramento di forze nelle stazioni ferroviarie, lungo i percorsi seguiti dai tifosi (le cosiddette «fanwalk») e in prossimità degli stadi, per cercare di tenere separati i vari gruppi di tifosi.

Anche in caso di ricorso al biglietto combinato, i tifosi ospiti rimangono padroni di effettuare la trasferta individualmente. In tal caso, tuttavia, non possono rimanere nel settore riservato agli ospiti e devono quindi accontentarsi di acquistare un biglietto per uno degli altri settori dello stadio. Per evitare che questa condizione venga elusa, le autorità dovranno imporre agli organizzatori delle condizioni per la vendita dei biglietti in modo da impedire che gruppi di tifosi possano radunarsi in altri settori dello stadio.

Ricorrendo all'imposizione di condizioni, l'autorità competente può anche imporre l'impiego del biglietto combinato in occasione delle partite a rischio. A seconda della situazione, per il biglietto combinato verrà previsto l'impiego di treni o autobus a noleggio. Idealmente, per lo svolgimento di un incontro con biglietto combinato, all'atto di salire sul mezzo di trasporto, i tifosi ospiti devono essere sottoposti a controllo d'identità da parte di membri della loro stessa squadra, i quali devono inoltre verificare in HOOGAN se sono registrate misure nei loro confronti.

Contemporaneamente, con la perquisizione fisica e degli effetti personali ci si assicura che a bordo degli autobus o dei treni non vengano introdotte bevande alcoliche, armi o pezzi pirotecnici. Durante il viaggio in treno o in autobus sono presenti addetti alla sicurezza della propria squadra. Dopo l'arrivo del trasporto nell'area delimitata antistante lo stadio, i tifosi raggiungono i propri posti sotto la sorveglianza

⁴¹ L'ultimo episodio di questo tipo, avvenuto il 20 mag. 2013 a Berna in occasione della finale di Coppa svizzera tra FC Basilea e Grasshopper, ha sollevato la questione dell'opportunità di continuare ad autorizzare questo tipo di cortei.

za degli addetti alla sicurezza. Al termine dell'incontro, il trasporto si ripete nella direzione opposta. Questa misura consentirebbe di risparmiare l'impiego di centinaia di agenti di polizia che attualmente devono provvedere a tenere separati i gruppi di tifosi. In futuro, in occasione di partite a rischio la polizia potrà limitarsi a controllare i tifosi della squadra di casa e a sorvegliare l'entrata e l'uscita dei tifosi ospiti dai treni o dagli autobus a noleggio. Una parte dei tifosi dubita che il sistema del biglietto combinato sia effettivamente praticabile e si oppone a questa soluzione.

Se vengono violate le condizioni cui è stata subordinata un'autorizzazione già rilasciata, le autorità dispongono di ulteriori possibilità di reazione: possono revocare l'autorizzazione, negare l'autorizzazione per future partite o subordinare le future autorizzazioni a condizioni supplementari. È inoltre possibile esigere dall'organizzatore il risarcimento di danni imputabili al mancato rispetto di una condizione.

Al momento non è possibile prevedere in che modo l'obbligo di autorizzazione sarà utilizzato e attuato, poiché non tutti i Cantoni hanno ancora aderito al concordato riveduto. Dinanzi al Tribunale federale è inoltre ancora pendente un ricorso interposto contro l'adesione del Cantone di Lucerna. I risultati dell'introduzione dell'obbligo di autorizzazione si conosceranno pertanto soltanto in futuro. A questo riguardo occorre peraltro puntualizzare che la Confederazione non dispone della competenza necessaria per introdurre un obbligo di autorizzazione sul piano federale.

4.4 Adeguamento della LMSI e dell'OMPAH?

Il Consiglio federale non ritiene opportuno procedere a un adeguamento e/o a un'estensione delle basi legali vigenti a livello federale (sistema d'informazione HOOGAN e divieto di lasciare la Svizzera previsti nella LMSI e nell'OMPAH). Con l'adozione del concordato, i Cantoni hanno manifestato la volontà di disciplinare a livello cantonale le misure nei confronti dei tifosi violenti. Il sistema di registrazione centralizzata delle persone che assumono comportamenti violenti nel contesto di manifestazioni sportive, simile ad altri sistemi d'informazione della Confederazione gestiti da fedpol, è una soluzione di buon senso e rappresenta anche uno sgravio per i Cantoni. A causa della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni prevista dal diritto costituzionale, l'attribuzione di competenze più estese alla Confederazione implicherebbe necessariamente una modifica della Costituzione federale. Infine, occorre considerare che l'intero dispositivo di lotta contro il fenomeno del tifo violento e le misure da esso previste hanno un'origine piuttosto recente: le singole misure di diritto amministrativo, quali il divieto di recarsi in un Paese determinato o il sistema d'informazione HOOGAN, sono state introdotte soltanto nel 2007. I tempi sarebbero dunque prematuri per una modifica totale o parziale delle basi legali, in particolare anche perché alcune misure si stanno rivelando efficaci e nei Cantoni le procedure sono ormai in prevalenza ben collaudate.

Come già esposto nel rapporto in adempimento del postulato Malama⁴², il Consiglio federale ritiene che l'opzione di estendere le competenze della Confederazione nell'ambito della lotta contro la violenza in occasione delle manifestazioni sportive, tenendo conto segnatamente della legislazione federale e cantonale vigente, non risulta appropriata. A questo proposito sostiene che l'adottato inasprimento del

⁴² FF 2012 4103

concordato della CDDGP sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive rende superflua una nuova competenza federale in materia. Allo stato attuale delle conoscenze non si intravedono altre possibili misure legislative da proporre che possano essere più efficaci rispetto alle misure proposte nell'ambito della revisione del concordato. Infine, prima di discutere realmente di nuove competenze federali, occorre attendere i risultati della concreta messa in atto delle misure introdotte dal concordato riveduto.

4.5 Legalizzazione della pirotecnica?

I movimenti ultrà non si stancano mai di esaltare l'uso della pirotecnica negli stadi per ricreare un'atmosfera più calda, simile a quella riscontrabile negli stadi dei Paesi del Sud del mondo. Rivendicano il diritto di utilizzare bengala e fumogeni come elemento coreografico necessario alla loro cultura del tifo, dopo un gol messo a segno o al momento dell'ingresso in campo della squadra.

L'impiego di pezzi pirotecnici negli stadi non è vietato solo dalla LEspl: lo vietano espressamente anche l'UEFA, la FIFA, l'ASL e la SIHF, a causa dei notevoli rischi potenziali che ne derivano.

In un documento di principio, la FaCH chiede che la pirotecnica sia decriminalizzata per impedire in sostanza un'exasperazione del senso di ostilità. L'associazione chiede che in caso di rinvenimento di oggetti pirotecnici all'ingresso di uno stadio la persona interessata sia immediatamente allontanata senza però pronunciare nei suoi confronti sanzioni penali e amministrative o un divieto di accesso agli stadi. Dovrebbe essere punito con un divieto di accesso agli stadi di durata biennale esclusivamente l'uso effettivo di pezzi pirotecnici in curva. Tuttavia, secondo l'associazione, l'accensione di pezzi pirotecnici non dovrebbe comportare un'iscrizione in HOOGAN, un divieto di accedere a un'area o misure repressive di altro genere. L'associazione motiva la propria posizione facendo riferimento all'indiscussa necessità di sensibilizzare le tifoserie sui potenziali pericoli, compito che potrebbe essere svolto soltanto con la decriminalizzazione. Ad avere un effetto scatenante sarebbe il timore di un totale annientamento della cultura del tifo e quindi delle curve di tifosi.

Nella primavera 2012, il Dipartimento dell'educazione e dello sport del Cantone di Zurigo ha preso in considerazione questo timore e ha istituito un gruppo di lavoro per l'impiego controllato di pirotecnica per palcoscenico, soggetto ad autorizzazione, all'interno dello stadio Letzigrund. Il comitato di coordinamento per uno sport senza violenza (*Steuerungsausschuss Sport ohne Gewalt*), formato da rappresentanti delle due società calcistiche zurighesi (GC Zurich e FC Zurich), della città di Zurigo e di vari servizi cantonali, si era proposto di bandire dagli stadi la pirotecnica illegale. Escludendo l'impiego di fiaccole di segnalazione e altri fuochi artificiali vietati, aveva dunque puntato a una soluzione suscettibile di essere autorizzata, legale e condivisa da tutti gli interessati.

Dopo una fase di iniziale reticenza, i colloqui con i tifosi si sono intensificati e a inizio 2013 è stato effettuato un test in un settore di sicurezza demarcato, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate. Per i tifosi, tuttavia, il risultato del test, condotto sotto la guida di un pirotecnico, è stato deludente.

A prescindere dal fatto che la LEspl vieta l'uso di pezzi pirotecnici da spettacolo, e considerata la fonte di pericolo, l'impiego controllato di pirotecnica per palcoscenico

soggetto ad autorizzazione non sembra una soluzione realistica, poiché le tifoserie non sembrano intenzionate a cedere il comando su tale aspetto per esse fondamentali. Oltretutto, le tifoserie o le curve di tifosi non sono gruppi omogenei, in grado di sottoscrivere, facendo fronte unico, un accordo vincolante.

Come già esposto nel suo parere in risposta alla mozione 10.3614 dell'8 settembre 2010⁴³, il Consiglio federale è consapevole del problema costituito dall'uso abusivo di pezzi pirotecnici e della necessità di seguire gli sviluppi in questo settore. Ritiene però che al momento la soluzione a tale problema debba essere trovata applicando le norme già esistenti. Il possesso di pezzi pirotecnici professionali non accesi nel corso di manifestazioni sportive rientra nel campo d'applicazione del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Secondo le disposizioni del concordato, è considerato un comportamento violento minacciare la sicurezza pubblica trasportando o utilizzando armi, esplosivi, polvere da sparo o pezzi pirotecnici in impianti sportivi, in loro prossimità e nel viaggio di andata e ritorno.

Per impedire il porto di pezzi pirotecnici, la normativa vigente e il concordato prevedono misure repressive quali il divieto di accedere agli stadi o a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo di polizia, ma non contemplano sanzioni penali. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che tali misure possano svolgere un ruolo dissuasivo importante. Qualora dovesse parere opportuno alla luce degli sviluppi della giurisprudenza relativa alla LEspl, e le basi legali succitate non fossero sufficienti ad arginare la violenza in occasione di manifestazioni sportive, il Consiglio federale proporrà l'adozione di una misura appropriata. A questo riguardo, nella sentenza 6B_612/2011 il Tribunale federale ha confermato una sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale penale del Canton San Gallo nei confronti di una persona per tentata violazione della LEspl. L'interessato voleva introdurre di nascosto un oggetto pirotecnico all'interno dello stadio. Il Tribunale federale ha ritenuto ineccepibile il fatto che l'occultamento del fumogeno fosse stato considerato come atto singolare determinante in vista della realizzazione del reato progettato, benché tale gesto non rappresentasse ancora un atto in stretto rapporto con la realizzazione del reato. Questo atto sarebbe stato compiuto soltanto al momento in cui il ricorrente è sceso dal treno speciale e ha raggiunto l'area dei controlli. L'unico ostacolo ad aver impedito la completa realizzazione del reato è consistito nella circostanza esterna del fermo operato nell'ambito dei controlli agli ingressi dello stadio. Il Tribunale federale non si è lasciato convincere dall'allegazione del ricorrente, secondo cui non sarebbe completamente assurdo e lontano dalla realtà introdurre un fumogeno allo stadio eludendo i controlli per poi riportarlo a casa senza averlo acceso durante la partita. Tanto più che il ricorrente non spiega, e nemmeno si riesce a immaginare, in quale modo il fumogeno avrebbe potuto essere utilizzato in modo conforme alle disposizioni della LEspl nel contesto esaminato. Sotto questo aspetto, è irrilevante anche il fatto che il ricorrente affermi di aver più volte pensato di sbarazzarsi del fumogeno: se davvero avesse avuto questo pensiero, avrebbe dovuto sbarazzarsene prima del «punto di non ritorno», rappresentato dal controllo agli ingressi. A tale riguardo, la giurisdizione inferiore considera logicamente che nessuna persona che possieda anche solo un minimo di raziocinio si esporrebbe al rischio di un controllo e di un fermo o di un arresto da parte della polizia per poi decidere di non accendere il fumogeno.

⁴³ Parere del Consiglio federale in risposta alla mozione Fluri dell'8 sett. 2010 (10.3614 Certezza giuridica nei casi di introduzione nascosta di oggetti pirotecnici negli stadi)

4.6 Disposizioni delle associazioni sportive in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità civile

4.6.1 Associazione svizzera di football

In virtù dell'articolo 56 numero 1 degli statuti dell'ASF⁴⁴, in caso di violazione intenzionale o per negligenza delle prescrizioni dell'associazione o delle decisioni degli organi/delle commissioni/delle autorità competenti, le squadre possono essere punite con sanzioni disciplinari.

L'articolo 9 capoverso 3 del Regolamento giuridico⁴⁵ dell'ASF prescrive che le squadre di casa sono responsabili dell'ordine e della sicurezza nell'area dello stadio prima, durante e dopo la partita. Esse rispondono di tutti i tipi di incidente e possono essere punite con sanzioni disciplinari e obbligate a seguire istruzioni, a meno che non comprovino che i provvedimenti organizzativi da esse concretamente attuati rispettassero le disposizioni determinanti e considerate le circostanze fossero da ritenersi sufficienti dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Sono fatte salve le disposizioni statutarie e regolamentari in materia di responsabilità causale.

Anche se non possono essere rimproverate loro colpe o omissioni, la squadra di casa è responsabile del comportamento irrispettoso degli spettatori, mentre la squadra ospite è responsabile del comportamento delle persone che possono essere considerate suoi tifosi. Entrambe possono essere punite con le sanzioni disciplinari previste dagli statuti. Gli spettatori presenti nel settore dello stadio riservato agli ospiti sono considerati, fino a prova contraria, tifosi della squadra ospite. Gli altri spettatori sono considerati, fino a prova contraria, tifosi della squadra di casa.

Il catalogo di sanzioni dell'ASF comprende in particolare le seguenti misure: ammonimento, multa, sconfitta a tavolino, penalità (detrazione di punti), retrocessione forzata in una categoria inferiore, esclusione dal campionato, limitazione del numero di spettatori, obbligo di giocare a porte chiuse o semichiuse, obbligo di giocare su terreno neutro, revoca della licenza alla squadra.

I principali obblighi in materia di sicurezza (in particolare per quanto riguarda la vendita dei biglietti, l'ammissione allo stadio, la collocazione degli spettatori, la collaborazione con le forze dell'ordine, l'uscita degli spettatori, la scorta per gli spettatori della squadra ospite) sono definiti nel Regolamento dell'ASF sulla sicurezza⁴⁶ e in una serie di linee guida. Nelle linee guida relative al possesso illecito di oggetti all'ingresso degli stadi sono elencati gli oggetti vietati (tra cui armi, fuochi d'artificio, bandiere vietate, apparecchi laser).

La verifica del rispetto di regolamenti e linee guida in materia di sicurezza è di pertinenza dei delegati alla sicurezza. Questi annotano le loro osservazioni in un rapporto sulla sicurezza che trasmettono quindi agli organi dell'ASF e della SFL incaricati dell'applicazione del diritto, i quali, come già illustrato, pronunciano sanzioni disciplinari in caso di violazione intenzionale o per negligenza delle prescrizioni.

⁴⁴ www.football.ch/de/SFV/SFV-Service/Service/Dokumentationen-497-1/Statuten.aspx, non disponibile in italiano, sito consultato il 22 lug. 2013.

⁴⁵ http://www.football.ch/de/desktopdefault.aspx/tabid-361/1488_read-9314/, non disponibile in italiano, sito consultato il 22 lug. 2013.

⁴⁶ http://www.sfl.ch/uploads/media/Reglement_Sicherheit_SFL_01.pdf, non disponibile in italiano, sito consultato il 22 lug. 2013.

Secondo i conti annuali della SFL per la stagione 2011/12, le sole multe hanno generato incassi per 750 000 franchi. L'importo è stato investito per la maggior parte in progetti a favore della sicurezza e della prevenzione.

4.6.2 Swiss Ice Hockey Federation

Nella stagione 2012/2013, ad esempio, nei confronti dell'Hockey Club Ambrì-Piotta è stata avviata una procedura ordinaria su proposta della Commissione Ordine e Sicurezza, dopo quattro sanzioni inflitte per accensione di pezzi pirotecnici. In seguito la squadra ha impugnato la decisione del giudice unico. Il tribunale sportivo della SIHF ha respinto il ricorso e confermato la decisione del primo giudice. Alla squadra è stata inflitta una multa di 15 000 franchi. Inoltre, ha dovuto disputare una partita di campionato a porte chiuse. Nella propria sentenza il tribunale sportivo ha tenuto a sottolineare che l'accensione di materiale pirotecnico non è né desiderata né tollerata ed è severamente sanzionata dagli organi giudiziari della federazione.

Durante il campionato di hockey della stagione 2012/2013, in Svizzera sono state pronunciate, su un totale di oltre 650 incontri, 20 (24) sanzioni in lega nazionale A e 7 (2) in lega nazionale B per accensione di pezzi pirotecnici. Nello stesso periodo sono state inflitte 23 (27) sanzioni in lega nazionale A e 1 (8) in lega nazionale B per lancio di oggetti contro le squadre (tra parentesi i dati della precedente stagione 2011/2012).

Il tariffario delle multe nel settore dello sport professionistico promulgato dalla SIHF⁴⁷ prevede in particolare quanto segue: alle squadre che si rendono responsabili di gravi infrazioni può essere revocata o negata la licenza di gioco. Per i casi bagattellari (p. es. il lancio di oggetti sul ghiaccio), alle squadre di lega nazionale A e B viene inflitta le prime quattro volte una multa di 300 franchi. A partire dalla quinta infrazione viene avviata una procedura ordinaria. Nei casi gravi (tra cui in particolare lo sparo e l'accensione di fuochi d'artificio e/o petardi all'interno dello stadio prima, durante e dopo la partita) sono previste le seguenti multe: in lega nazionale A, la prima volta 1000 franchi, la seconda 2000 franchi, la terza 4000 franchi, la quarta 6000 franchi; in lega nazionale B, la prima volta 500 franchi, la seconda 1000 franchi, la terza 2000 franchi, la quarta 3000 franchi. Anche per questa infrazione, a partire dalla quinta volta è avviata una procedura ordinaria. Conformemente al principio di causalità, queste multe vengono inflitte alla squadra dei tifosi che con evidente certezza hanno acceso fuochi d'artificio e/o sparato petardi all'interno dello stadio.

4.6.3 Revisione della legge sul trasporto di viaggiatori

Come già esposto in precedenza, il Consiglio federale intende creare una nuova disposizione sulla responsabilità civile. Le società sportive che si servono di mezzi di trasporto non previsti nell'orario e di infrastrutture dei trasporti pubblici devono rispondere di tutti i danni a persone e cose provocati dai loro tifosi. La società in questione può liberarsi da questa responsabilità dimostrando di aver usato tutta la diligenza imposta dalle circostanze per evitare danni di questo genere. Il progetto di legge sarà trasmesso prossimamente al Parlamento.

⁴⁷ http://www.nationalleague.ch/media/native/pdf/nl/ueberuns/bussentarif_18_4.07_d_k.pdf, non disponibile in italiano, sito consultato il 22 lug. 2013.

4.7 Sfruttamento delle misure a disposizione

Anche nel confronto con l'estero, la legislazione svizzera prevede misure adeguate e incisive. Tuttavia, non sempre i mezzi a disposizione vengono sfruttati con coerenza, come dimostra ad esempio la parsimoniosa applicazione dell'obbligo di presentarsi alla polizia. D'altro canto, tale obbligo comporta precisamente delle difficoltà di attuazione sul piano concreto per la polizia, tanto dal punto di vista organizzativo quanto a livello di effettivi. Nella prassi il concetto di posto di polizia al quale le persone sottoposte a questa misura devono presentarsi ha ripetutamente sollevato dei problemi, in primo luogo poiché non tutti i Comuni dispongono di un posto di polizia e in secondo luogo poiché in Svizzera i posti di polizia aperti 24 ore su 24 sono pochi. Può contribuire a risolvere il problema la possibilità, contemplata dal concordato riveduto, di presentarsi anche in altri uffici o ad agenti di pattuglia. Ciò che conta è che ci si presenti a un funzionario. Considerato l'obiettivo della misura, poco importa che si tratti della sede di un'autorità o di una pattuglia mobile della polizia.

Da quando è stato introdotto l'obbligo di presentarsi, questa misura è stata pronunciata appena 40 volte. Ma questa ritrosia è senz'altro riconducibile anche al fatto che nel primo concordato i presupposti per la pronuncia dell'obbligo di presentarsi alla polizia sono formulati piuttosto restrittivamente. Anche l'ASF è favorevole all'estensione del divieto di accedere a un'area e all'inasprimento dell'obbligo di presentarsi alla polizia, previsti dal concordato riveduto.

5 Sintesi

Se si considera la legislazione vigente a livello federale e cantonale in materia di lotta contro la violenza correlata alle manifestazioni sportive, l'estensione delle competenze federali a livello costituzionale appare attualmente una soluzione inadeguata. L'eventuale adesione di tutti i Cantoni al concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive renderebbe superflua un'ulteriore estensione delle competenze federali. Se si considerano poi le misure legislative in atto, non si intravedono, allo stato attuale, altre possibili misure legislative da proporre che possano essere più efficaci rispetto alle misure attuali. In particolare, occorre aspettare di conoscere i futuri risultati della messa in atto del concordato riveduto.

La prevista modifica della LTV creerà le basi che consentiranno di ripristinare la sicurezza d'esercizio nei trasporti pubblici e di prevenire danneggiamenti. Il vigente obbligo di trasporto sarà dunque allentato. In futuro, i tifosi che si recano a manifestazioni sportive potranno essere obbligati a utilizzare autobus a noleggio o trasporti speciali.

Le nuove misure devono essere elaborate seguendo un processo che coinvolga tutte le possibili istituzioni. Se sono sostenute da un ampio consenso, le misure sono meglio accettate, e in definitiva anche meglio attuate. A tale riguardo, appare tuttavia ovvio che non è sempre facile trovare questo consenso e che gli interessi in gioco risultano talvolta diametralmente opposti. D'altra parte occorre creare anche un arsenale di misure che imponga alle federazioni e alle società sportive di assumersi la loro parte di responsabilità. Sotto questo aspetto hanno dato risultati positivi gli accordi locali come quelli conclusi per esempio a Lucerna e Basilea. Maggiore

attenzione andrebbe dedicata alle possibili reazioni degli interessati finali, vale a dire dei tifosi, di fronte alle nuove misure. In particolare le cosiddette curve, rispettivamente i movimenti ultrà, mostrano la tendenza a reagire immediatamente. Per quanto possibile le misure devono essere strutturate in modo tale da non colpire la maggioranza pacifica dei tifosi, bensì le componenti che creano effettivamente problemi, ossia i tifosi a rischio. A questo riguardo occorre anche puntualizzare che la componente violenta dei tifosi è in molti casi ormai sorda o quasi a qualsiasi dialogo. Di conseguenza, gli strumenti a disposizione per il perseguimento penale e le misure previste dal concordato devono essere pienamente sfruttate.

Il reciproco abbattimento dei pregiudizi, ad esempio nel contesto di un dialogo permanente, potrebbe portare qualche progresso. A livello locale esistono già alcune *tavole rotonde* che hanno dato ottimi risultati. A un livello più ampio, il gruppo di coordinamento sulla violenza nel contesto di manifestazioni sportive si incontra a scadenza regolare sotto la direzione della CDDGP.

Anche gli esperti in materia di tifoseria e gli agenti di polizia in uniforme dovrebbero cercare attivamente il dialogo con le tifoserie. Ma, affinché si instauri questo dialogo, anche gli ultrà devono ripensare il loro comportamento esteriore e lasciar cadere la loro ostilità nei confronti della polizia. Anche sotto questo aspetto, però, vi è una componente che non è più raggiungibile attraverso il contatto e il dialogo. Gli operatori del lavoro sociale con i tifosi e la polizia potrebbero preoccuparsi congiuntamente delle nuove leve delle curve di ultrà sin dagli anni della scuola, oppure raggiungere questa categoria di persone presso le società sportive, per impedire che i più giovani si integrino negli ambienti inclini alla violenza. Gli operatori responsabili del lavoro sociale con i tifosi forniscono già un importante contributo alla soluzione del problema.

Lo scopo ultimo di ogni misura adottata deve consistere nell'arginare e prevenire la violenza nel contesto delle manifestazioni sportive. Questo obiettivo non può essere certo raggiunto soltanto con la repressione. In sostanza si tratta di impedire alla piccola percentuale di tifosi violenti di provocare tafferugli. Il resto dei tifosi, ossia la componente pacifica maggioritaria, dovrebbe subire il minimo possibile di restrizioni. Si tratta di un compito che va svolto cercando di mantenere il senso della misura. I tifosi potenzialmente violenti sono soltanto una minoranza. I tifosi pacifici devono capire che i disordini e la violenza possono colpire anche loro, e che devono essere adottate misure per impedire che questo succeda. Se le misure adottate portano a un effettivo miglioramento, potrebbe essere possibile allentare le regole in altri ambiti.

Le basi legali e le misure auspiccate nel postulato sono in larga parte già disponibili: il concordato riveduto sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, ad esempio, offre alle autorità competenti la possibilità di assoggettare le manifestazioni sportive a un obbligo di autorizzazione e di imporre il rispetto di determinate condizioni. Come dimostra la prassi, esiste anche la possibilità di ricorrere alla pubblicazione delle fotografie in Internet per ricercare autori che non hanno potuto essere identificati con gli altri mezzi disponibili. La normativa delle associazioni sportive contempla disposizioni per il sanzionamento delle squadre che non adempiono ai loro doveri. In caso di mancato rispetto delle condizioni previste da un'autorizzazione, le autorità competenti possono imporre condizioni supplementari per ottenerne l'attuazione e a titolo di sanzione. La sospesa *Tavola rotonda* ha trovato un prolungamento nel gruppo di coordinamento sulla violenza nel contesto di manifestazioni sportive presieduto dalla CDDGP. Anche a livello locale sono

sorte *tavole rotonde* e piattaforme di dialogo che rappresentano un esempio riuscito di collaborazione.

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza di una collaborazione priva di intoppi ed efficiente tra Confederazione, Cantoni e associazioni sportive sulla questione del tifo violento. Con l'arsenale di misure di cui dispone, la Svizzera si trova sostanzialmente sulla giusta via. Se si paragona la durata della lotta contro il fenomeno della violenza in Svizzera rispetto ad altri Paesi che sono toccati da più tempo e anche più pesantemente da questo problema, si constata che in un lasso di tempo relativamente breve il nostro Paese ha realizzato grandi progressi. Per questa ragione, gli strumenti attualmente offerti dalla legislazione non devono essere inaspriti o estesi ma applicati e attuati con coerenza.