Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI)

1. Situazione di partenza

Le presenti modifiche si basano sul progetto di revisione della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI, RS 120, qui di seguito P-LMSI).

Il progetto, trasmesso dal Consiglio federale al Parlamento il 17 agosto 2005, crea le basi legali per combattere la violenza in occasione di manifestazioni sportive e registrare a livello nazionale gli atti violenti, migliorando inoltre le possibilità di sequestro di materiale di propaganda che incita alla violenza.

Le norme presentate qui di seguito costituiscono le disposizioni esecutive del summenzionato progetto di legge.

2. Spiegazioni in merito alle singole disposizioni

Ingresso

Le disposizioni esecutive si basano sul nuovo articolo 24a capoversi 7 e 8 P-LMSI. Di conseguenza l'ingresso è stato completato.

Art. 8 Mandati generali d'informazione

La nuova *lettera f* estende l'obbligo di comunicazione delle autorità federali e cantonali agli incidenti riguardanti la tifoseria violenta. Le comunicazioni devono essere indirizzate al Servizio di analisi e prevenzione (SAP) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Art. 17a Messa al sicuro, confisca e distruzione di materiale di propaganda

Il *capoverso 1* precisa l'articolo 13a capoverso 2 P-LMSI in merito alle informazioni da trasmettere in occasione della messa al sicuro di materiale di propaganda. Per valutare invii voluminosi è sufficiente che l'autorità che mette al sicuro il materiale ne trasmetta al SAP un unico esemplare.

Il *capoverso 2* spiega che l'Ufficio federale valuta il materiale di propaganda che gli è stato trasmesso. Se l'incitamento alla violenza è sufficientemente concreto e serio, viene ordinata la confisca, mentre in caso contrario il materiale viene restituito.

Il *capoverso 3* disciplina come bisogna procedere con il materiale confiscato.

La *sezione 5a* si riferisce alle nuove misure di diritto federale contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (*sezione 5a* P-LMSI).

L'impiego della banca dati nazionale HOOGAN sulla tifoseria violenta e l'applicazione efficace delle misure nei confronti di tifosi notoriamente violenti, preuppone una stretta cooperazione fra le autorità cantonali di polizia, cui compete

in gran parte l'esecuzione delle misure, il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (Servizio centrale) e il SAP che gestisce la banca dati e pronuncia i divieti limitati di lasciare la Svizzera. L'esecuzione dei divieti limitati di lasciare la Svizzera (art 21e) presuppone come ulteriore elemento uno scambio di informazioni affidabili fra il SAP e le autorità addette ai controlli di frontiera.

Il modello concepito dalle autorità prevede che i servizi cantonali di polizia trasmettano al Servizio centrale le informazioni sulle misure da essi pronunciate (interdizioni di accedere a un'area, obblighi di presentarsi alla polizia, fermi preventivi di polizia e misure in virtù del diritto cantonale). Le federazioni e le società sportive trasmettono al Servizio centrale le informazioni sui divieti di accedere a stadi.

Il Servizio centrale effettua una prima selezione delle misure comunicategli (si tratta soprattutto di verificare l'attinenza dei divieti di accedere a stadi con atti violenti) e trasmette i dati al SAP. La trasmissione tramite il Servizio centrale consente al SAP di ricevere informazioni possibilmente coerenti.

Il SAP verifica se sono adempiti i presupposti di cui agli articoli 24a capoversi 1 e 2 P-LMSI e 21a e 21b dell'avamprogetto di ordinanza. In caso affermativo registra i dati nel sistema d'informazione HOOGAN.

Art. 21a Comportamento violento

Il *capoverso 1* contiene un'enumerazione non esaustiva dei comportamenti che sono da ritenere violenti. Negli articoli 24a-24e P-LMSI figurano sia il termine di comportamento violento, sia quello di atto violento. Il loro significato è analogo, ovvero i comportamenti enumerati nell'articolo 21a comprendono anche il termine di atto violento.

Per meglio precisare il termine, le lettere *a-e* rinviano a fattispecie del Codice penale (CP)¹. L'uso o la minaccia della violenza costituisce la principale caratteristica di tutte le fattispecie oggetto delle disposizioni enumerate.

Concretamente dal contesto risulta che in questo caso per violenza s'intende l'uso della forza fisica contro persone o oggetti.

La frase introduttiva indica che le misure preventive possono essere applicate anche nei confronti di persone che ne istigano altre a commettere atti violenti. L'esperienza dimostra che gli scontri violenti fra gruppi di tifosi sono in parte provocati da persone che ne incitano altre alla violenza, ma che quando comincia lo scontro fisico rimangono nelle retrovie. Poiché provocatori di atti violenti, dev'essere possibile tenere queste persone lontane dalle manifestazioni sportive anche se non hanno partecipato direttamente ad uno scontro fisico o a danneggiamenti.

L'impiego di fuochi d'artificio, fumogeni e simili pezzi pirotecnici in stadi e padiglioni sportivi può avere conseguenze fatali. Negli spazi chiusi gli spettatori stanno in piedi o sono seduti molto vicini fra loro e non hanno possibilità immediate per sfuggire a degli ordigni che bruciano talvolta a diverse migliaia di gradi centigradi. Alcuni dei composti pirotecnici bruciano, sviluppando molto fumo e possono suscitare difficoltà respiratorie e panico nelle persone che si trovano nelle vicinanze.

¹ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS **311.0**.

Pertanto è opportuno che il termine di comportamento violento di cui al *capoverso* 2, oltre al trasporto e all'uso di armi, sia esteso anche al trasporto e all'uso di pezzi pirotecnici e simili in spazi chiusi come stadi e padiglioni sportivi. La definizione di arma verte sull'articolo 4 della legge sulle armi².

Art. 21b Prova del comportamento violento

Le misure di cui agli articoli 24b–24e P-LMSI saranno applicate per prevenire atti violenti in occasione di manifestazioni sportive, indipendentemente da un procedimento penale. Dovrà essere possibile tenere lontani dalle manifestazioni sportive anche coloro che sono stati identificati come persone violente, ma che non hanno (ancora) subito una relativa condanna penale. Il *capoverso* 1 statuisce pertanto che oltre a sentenze di tribunali, per ordinare delle misure sono sufficienti anche denunce della polizia (*lett. a*), dichiarazioni attendibili o registrazioni visive (*lett. b*), divieti di accedere a stadi pronunciati dalle federazioni e dalle società sportive (*lett. c*) e comunicazioni di autorità straniere (*lett. d*). Le denunce della polizia non vanno confuse con le *querele* con cui i cittadini denunciano un reato. Una denuncia della polizia è effettuata dalle stesse forze dell'ordine e soltanto in seguito ad accertamenti in merito alle circostanze di un reato e in presenza di un'ipotesi di reato.

Il *capoverso* 2 stabilisce che le dichiarazioni della polizia, del personale addetto alla sicurezza, degli organizzatori delle manifestazioni sportive, delle federazioni e delle società sportive devono essere messe per iscritto onde poterle verificare meglio. Questo è importante sia in caso di registrazione nel sistema d'informazione elettronico HOOGAN (art. 21f ss.) sia in caso di un ricorso contro una misura.

Art. 21c Interdizione di accedere a un'area

La decisione deve indicare esattamente la durata del divieto e i luoghi interessati. Questi ultimi devono essere indicati su un piano allegato in cui sono riportati i confini dell'area o delle aree interessate (*cpv. I*). Il piano permette alla persona oggetto della decisione di sapere a quali aree non può accedere quando vi si svolgono delle manifestazioni sportive.

In virtù dell'articolo 24b *capoverso* 1 P-LMSI è possibile interdire a una persona di accedere a un'area se è provato che essa ha partecipato ad atti violenti. Il *capoverso* 3 rinvia all'articolo 21b che stabilisce come è possibile fornire la prova.

Art. 21d Aree interdette

Il SAP raccoglie nel sistema d'informazione HOOGAN tutte le aree interdette indicate dai Cantoni. In questo modo è possibile riscontrare differenze eccessive fra le dimensioni delle singole aree che i Cantoni possono eventualmente adeguare.

² Legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni, RS 514.54.

Art. 21e Divieto limitato di lasciare la Svizzera

Per stabilire la durata del divieto limitato di lasciare la Svizzera è determinante la data in cui si svolge la manifestazione sportiva. Durante la maggior parte delle manifestazioni sportive che durano più giorni, le competizioni sportive sono precedute da cerimonie d'apertura. Spesso in occasione di queste cerimonie si verificano i primi incidenti fra i tifosi violenti delle squadre partecipanti. In caso di manifestazioni sportive di più giorni, per stabilire la durata del divieto limitato di lasciare la Svizzera è quindi determinante il primo evento ufficiale che fa parte della manifestazione e non la prima giornata di competizioni (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* precisa quando si deve presumere che una persona parteciperà ad atti violenti in occasione di una manifestazione sportiva che si svolge all'estero (art. 24c cpv. 1 lett. b P-LMSI). In questo caso ci si ricollega al suo comportamento durante precedenti manifestazioni sportive.

La *lettera a* presuppone che la persona abbia partecipato ad atti violenti in Svizzera oppure che sia membro di un gruppo di tifosi più volte coinvolti in atti violenti in Svizzera o all'estero (*lett. c*).

Inoltre sarà possibile pronunciare un divieto limitato di lasciare la Svizzera anche nei confronti di persone già soggette a un'interdizione di accedere a un'area (art. 24c cpv. 1 lett. a P-LMSI) e che sono state oggetto di una comunicazione di un'autorità straniera concernente la loro partecipazione ad atti violenti in occasione di manifestazioni sportive (*lett. b*).

Oltre ai presupposti di cui alle lettere a-c devono sussistere inoltre altri indizi sull'intenzione della persona interessata o del gruppo di tifosi di cui fa parte, di recarsi all'estero (*cpv. 4*). In questo contesto sono fondamentali le informazioni dei servizi speciali di polizia che sono in contatto con i responsabili dei tifosi delle società sportive e che conoscono in parte i nomi dei tifosi violenti locali. Il servizio cantonale competente, se giunge a conoscenza dell'intenzione di un tifoso violento di recarsi all'estero, può richiedere la pronuncia nei suoi confronti di un divieto limitato di lasciare la Svizzera (art. 24c cpv. 5 P-LMSI).

Il *capoverso 5* precisa i presupposti necessari per impedire temporaneamente a una determinata persona di lasciare la Svizzera, anche se nei suoi confronti non è stata pronunciata un'interdizione di accedere a un'area. La disposizione concerne i tifosi violenti che fanno ricorso alla violenza prevalentemente all'estero e che non sono pertanto soggetti a un'interdizione di accedere a un'area. In questo caso, contrariamente al *capoverso 4*, l'intenzione di recarsi all'estero dev'essere concreta e imminente. Questo significa che la persona deve averne informato ad esempio un responsabile dei tifosi oppure vi devono essere informazioni sicure sull'intenzione di un determinato gruppo di tifosi violenti di recarsi a una manifestazione sportiva (p. es. riservazione di un viaggio in torpedone).

Le misure sono efficaci soprattutto se le autorità rilevano e denunciano le infrazioni. Pertanto le autorità di confine e le autorità doganali e di polizia straniere saranno informate in modo mirato sui divieti limitati di lasciare la Svizzera (*cpv. 6*).

Art. 21f Obbligo di presentarsi alla polizia

Rispetto all'articolo 24d *capoverso 1* lettera b P-LMSI, il *capoverso 1 lettera a* del presente articolo precisa che la supposizione che una misura meno severa non

sarebbe rispettata deve basarsi su affermazioni o attività correnti della persona interessata (acquisto di un biglietto d'entrata a uno stadio situato all'interno dell'area interdetta). È molto più semplice verificare il rispetto di un obbligo di presentarsi alla polizia invece che di un divieto di accedere a un'area o anche di un divieto limitato di lasciare la Svizzera. Quindi è più probabile che la persona interessata rispetti l'obbligo di presentarsi alla polizia. Se un tifoso violento manifesta sin dall'inizio l'intenzione di violare l'interdizione di accedere a un'area o il divieto limitato di lasciare la Svizzera, non si dovrà attendere che lo faccia.

La *lettera b* statuisce che si può obbligare un tifoso violento che ad esempio abita o lavora all'interno di un'area a lui interdetta a presentarsi alla polizia. In un caso simile infatti l'interdizione di accedere a un'area non sarebbe applicabile. Anche il divieto limitato di lasciare la Svizzera non sarebbe ad esempio applicabile, se la persona interessata deve recarsi per motivi professionali all'estero.

Il *capoverso 2* precisa cosa deve fare una persona soggetta a un obbligo di presentarsi alla polizia, se per motivi importanti non è in grado di presentarsi presso il posto di polizia all'ora indicata nella decisione.

Se l'autorità di decisione del luogo di domicilio della persona interessata non corrisponde al posto di polizia, quest'ultimo la deve informare se la misura è stata eseguita o meno (*cpv. 3*). Se la misura non viene rispettata, l'autorità di decisione può sporgere denuncia ai sensi dell'articolo 292 CP.

Art. 21g Fermo preventivo di polizia

Il *capoverso 1* spiega il termine di manifestazioni sportive nazionali e internazionali di cui all'articolo 24e capoverso 1 lettera a P-LMSI. La definizione comprende tutte le manifestazioni a cui partecipano società sportive affiliate alle federazioni nazionali oppure quelle organizzate da associazioni nazionali. Non sono invece contemplate le manifestazioni delle leghe regionali.

Il *capoverso 2* precisa il termine di grave atto violento di cui all'articolo 24e capoverso 1 lettera a P-LMSI. Esso comprende ad esempio reati quali l'omicidio intenzionale (art. 111-113 CP), le lesioni gravi (art. 122 CP), i danneggiamenti che causano gravi effetti (art. 144 n. 1 e 2 CP) oppure i cosiddetti reati di comune pericolo (art. 221, 223 ss. CP).

Affinché la persona interessata, conformemente all'articolo 24e capoverso 5 P-LMSI, possa usufruire del proprio diritto all'esame della decisione da parte di un'istanza giudiziaria, la decisione deve indicare il rimedio giuridico, il termine di ricorso e l'istanza giudiziaria competente (*cpv. 5*).

La *sezione 5b* disciplina l'organizzazione della banca dati HOOGAN e il trattamento dei dati che contiene. L'articolo 24a P-LMSI costituisce la base legale di HOOGAN.

Art. 21h Scopo della banca dati HOOGAN

Il *capoversso 1* si riferisce all'articolo 24a capoversi 1 e 2 P-LMSI.

Nella banca dati, oltre alle persone nei cui confronti sono state adottate misure preventive, sarà registrato anche un elenco delle aree interdette definite dai Cantoni (art. 21d cpv. 2). Il *capoversso 2* ne fa menzione per ragioni di completezza.

Art. 21i Accesso alla banca dati HOOGAN

Per motivi di protezione e di sicurezza dei dati sarà necessario definire i diritti d'accesso dei collaboratori del SAP incaricati del trattamento dei dati nella banca dati HOOGAN (cpv. 1).

Ai Cantoni compete l'esecuzione delle interdizioni di accedere a un'area, degli obblighi di presentarsi alla polizia e dei fermi preventivi di polizia e, in previsione di manifestazioni sportive, devono essere in grado di informarsi in tempo utile sul potenziale di minaccia di una manifestazione imminente e sulle persone potenzialmente violente.

Il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (Servizio centrale) è un organo istituito dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). Sin dal 1998 coordina la lotta contro la tifoseria violenta dei diversi servizi specializzati dei Cantoni e fornisce loro rapporti sulla situazione, avvertimenti e raccomandazioni in merito alle misure preventive da prendere in occasione di manifestazioni sportive. Il Servizio centrale assicura inoltre i contatti della polizia con le federazioni e le società sportive. Sul piano concreto contribuisce in modo essenziale a valutare gli ambienti nazionali di tifosi violenti e a decidere le misure di polizia di sicurezza per le singole manifestazioni sportive.

A sostegno dei loro compiti esecutivi, le autorità doganali, i servizi specializzati dei Cantoni e il Servizio centrale dovranno usufruire di un accesso diretto ai dati di HOOGAN (art. 24a cpv. 7 P-LMSI).

Il *capoversso 2* statuisce che le autorità summenzionate ottengono l'accesso a HOOGAN soltanto se adempiono le prescrizioni in materia di sicurezza e di protezione dei dati stabilite dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Per quanto concerne la sicurezza dei dati, l'articolo 21n rinvia alle disposizioni dell'ordinanza ISIS³. Le prescrizioni dettagliate sull'installazione di collegamenti online e sul rilascio delle autorizzazioni d'accesso sono disciplinate nella cosiddetta direttiva online del DFGP.

Art. 21k Utilizzazione e trasmissione dei dati da parte di organizzatori di manifestazioni sportive

Capoversso 1: l'articolo 24a capoversso 8 P-LMSI consente di comunicare agli organizzatori di manifestazioni sportive i dati su persone che sono oggetto di una misura (in virtù degli art. 24b – 24e P-LMSI, del diritto cantonale oppure divieti di accedere a stadi). Gli organizzatori possono trasmettere i dati ai responsabili della sicurezza incaricati dei controlli all'entrata e della sicurezza degli spettatori

³ Ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato.

all'interno degli stadi. I dati consistono in fotografie delle persone registrate, in dati personali e in un'indicazione sulla misura di cui è oggetto la persona interessata. Questi dati consentono al personale addetto alla sicurezza di identificare le persone violente e impedire loro di seguire la manifestazione sportiva. Se le persone interessate contravvengono alle misure di cui agli articoli 24b e seguenti P-LMSI recandosi a una manifestazione sportiva, esse possono essere denunciate alla polizia.

È consentito utilizzare i dati trasmessi esclusivamente per tenere lontane le persone violente da una singola manifestazione sportiva precedentemente indicata (*cpv.* 2). Se utilizzano abusivamente i dati, gli organizzatori della manifestazione sportiva devono rispondere di violazione delle disposizioni in materia di protezione dei dati⁴. Il secondo periodo statuisce che i dati possono essere utilizzati ad esempio per effettuare i controlli all'entrata con l'ausilio di mezzi tecnici (sorveglianza video, sistemi per il riconoscimento del viso). Secondo un parere giuridico dell'Ufficio federale di giustizia i sistemi di questo genere non pongono alcun problema sotto il profilo giuridico, a condizione che siano utilizzati in spazi pubblici.

Al fine di escludere per quanto possibile l'utilizzazione abusiva dei dati, gli organizzatori e i responsabili della sicurezza li devono distruggere dopo la manifestazione (*cpv.* 3).

Per lo stesso motivo il *capoverso 4* incarica il SAP di disciplinare per gli organizzatori nel regolamento HOOGAN, le modalità di trattamento dei dati nei singoli casi.

Art. 211 Trasmissione dei dati ad autorità straniere

Il SAP e il Servizio centrale sono entrambi autorizzati a trasmettere i dati del sistema d'informazione HOOGAN ad autorità straniere (art. 24a *cpv.* 9 P-LMSI).

In occasione di incontri di squadre della lega nazionale disputati all'estero (p. es. partite di coppa) è prevista la trasmissione dei dati da parte del Servizio centrale, mentre il SAP trasmetterà i dati in occasione delle partite fra squadre nazionali.

Il *capoverso 1* elenca i destinatari stranieri a cui è consentito trasmettere dati di HOOGAN. Sulla base di questi ultimi, le autorità straniere possono pronunciare delle misure (p. es. divieti d'entrata) nei confronti di tifosi violenti svizzeri di cui temono l'entrata nel Paese. I dati possono servire alle autorità straniere anche per identificare i tifosi violenti contro cui è stato pronunciato un divieto limitato di lasciare la Svizzera ai sensi dell'articolo 24c P-LMSI e per informarne il SAP. Comunicazioni relative a tifosi violenti possono essere inviate dalle autorità straniere in base alla propria legislazione nazionale.

L'utilizzazione vincolata dei dati è sancita dalla legge (art. 24a *cpv.* 9 P-LMSI) e precisata nel *capoverso 2*. Oltre a fedpol, anche il Servizio centrale è autorizzato a trasmettere dati ad autorità straniere. Per consentire un controllo in merito ai dati trasmessi, la trasmissione dev'essere registrata nel record di dati (*cpv.* 3).

Capoverso 4: l'articolo 20 disciplina lo scambio internazionale d'informazioni del SAP. Il *capoverso 4* di tale disposizione, accanto all'utilizzazione vincolata e alle relative limitazioni, sancisce anche il diritto del SAP di esigere informazioni sull'utilizzazione dei dati trasmessi.

⁴ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati; RS 235.1.

Art. 21m Durata di conservazione e cancellazione dei dati

I dati non più attuali e che non possono pertanto più essere utilizzati per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive, devono essere cancellati. Ciò scaturisce dal principio dell'utilizzazione vincolata dei dati (art. 24a cpv. 6 P-LMSI).

I dati concernenti una singola persona devono essere cancellati trascorsi tre anni dalla scadenza dell'ultima misura pronunciata nei suoi confronti. Dopo questo "periodo di prova" si presume che la persona non si comporterà più in modo violento durante manifestazioni sportive. Il termine ultimo di cancellazione è di dieci anni.

Art. 21n Disposizioni organizzative

Gli articoli 21 e seguenti dell'ordinanza ISIS⁵ contengono disposizioni sulla sicurezza dei dati, sull'obbligo del SAP di emanare un regolamento per il trattamento dei dati, sulle responsabilità del SAP e altre disposizioni organizzative sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS. La banca dati HOOGAN sarà gestita separatamente dal sistema ISIS. Ciononostante è opportuno uniformare le disposizioni esecutive per la gestione della nuova banca dati.

Art. 23a Disposizioni transitorie

Il *capoverso 1* stabilisce che i dati su tifosi violenti contenuti nelle banche dati dei Cantoni o delle federazioni sportive, possono essere trasferiti nella banca dati nazionale HOOGAN, a condizione che rispettino i presupposti di cui all'articolo 24a P-LMSI. Di conseguenza il SAP deve esaminare i record di dati già esistenti prima del loro trasferimento in HOOGAN. È indispensabile verificare che le misure siano state pronunciate in seguito a un comportamento violento (definito dall'art. 21a) e che l'avvenimento che le ha legittimate sia sufficientemente documentato (art. 21b). In caso di dubbio le informazioni devono essere accertate mediante delle richieste presso le autorità cantonali di polizia.

Complemento dell'allegato 1:

L'allegato 1 dell'ordinanza disciplina gli obblighi di comunicazione delle autorità federali e cantonali nei riguardi del SAP.

Il *numero 6* disciplina gli obblighi di comunicazioni delle autorità doganali e di confine e alla *lettera a* sarà aggiunto il materiale di propaganda che incita alla violenza.

Il *numero 9* disciplina gli obblighi di comunicazione delle autorità cantonali di polizia e vi sarà aggiunto il materiale di propaganda che incita alla violenza.

⁵ **Ordinanza del 30 novembre 2001 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato, RS 120.3.**