



Berna, 28 giugno 2017

Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive

**Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto posto in consul-
tazione**

Compendio

In Europa lo sport, nella maggior parte dei casi, non è organizzato a livello statale. Nessun'altra attività attira più spettatori e suscita la stessa passione dello sport. Esso è in grado di coinvolgere tutta la gamma delle emozioni umane. Negli anni Ottanta, in seguito ad alcuni clamorosi episodi di violenza e disordini verificatisi durante incontri e tornei di calcio internazionali è emerso con chiarezza che la violenza durante le manifestazioni sportive era un fenomeno che riguardava tutta l'Europa e che dunque imponeva una risposta sul piano istituzionale da parte del Consiglio d'Europa. È da tali presupposti che nel 1985 ha avuto origine la Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio (STE n. 120; di seguito «Convenzione n. 120»), alla quale la Svizzera ha aderito nel 1990.

A trent'anni di distanza dalla firma della Convenzione n. 120, il Consiglio d'Europa è giunto alla conclusione che le misure adottate in occasione delle manifestazioni sportive non possono più concentrarsi esclusivamente sulla sicurezza fisica e sulla sicurezza pubblica. Per tale motivo, ha deciso di rivedere integralmente la Convenzione n. 120 e di adottare nel 2016 la Convenzione su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive. Nella nuova Convenzione è ora contemplata, oltre alle misure di sicurezza fisica e sicurezza pubblica, anche la nozione di servizi. Le misure di sicurezza fisica e di sicurezza pubblica devono essere concepite in modo tale che i tifosi pacifici, i residenti e i passanti siano coinvolti il meno possibile da tali misure. A tale scopo le autorità, le società sportive, le organizzazioni dei tifosi e le società di trasporto pubblico sono chiamate a collaborare strettamente.

La nuova Convenzione rappresenta dunque una tappa importante verso l'aggiornamento e l'armonizzazione degli obblighi internazionali alla luce delle buone prassi. Da parte sua, il diritto svizzero soddisfa già attualmente le esigenze poste dalla Convenzione.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali dell'avamprogetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.2 Panoramica delle novità previste dalla Convenzione	4
1.3 Valutazione	5
2 Commento ai singoli articoli	5
3 Ripercussioni	12
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	12
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	12
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	12
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	12
3.3 Altre ripercussioni	12
4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	13
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	13
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	13
5 Aspetti giuridici	13
5.1 Costituzionalità	13
5.2 Forma dell'atto	13

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

Il 29 maggio 1985, in occasione della finale della Coppa dei Campioni disputata tra la Juventus e il Liverpool allo stadio Heysel di Bruxelles, si scatenò un panico di massa che provocò la morte di 39 persone e il ferimento di altre 600. La tragedia era stata preceduta da scontri violenti tra i tifosi di entrambe le società calcistiche. Alla luce dei tragici eventi di Bruxelles, il Consiglio d'Europa aveva adottato nello stesso anno la Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio¹ (STE n. 120; di seguito «Convenzione n. 120»). La Convenzione n. 120 è entrata in vigore per la Svizzera il 1° novembre 1990 e oggi è applicata da 42 Stati. Al fine di monitorarne l'attuazione è stato istituito un Comitato permanente. All'interno di tale Comitato la Svizzera è rappresentata dall'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Dal 1985 il testo della Convenzione n. 120 non ha subito alcuna modifica. Tuttavia, negli ultimi trent'anni gli scenari sono mutati radicalmente, così come il comportamento dei tifosi, le condizioni infrastrutturali nonché le tecniche e le tattiche adottate dalle autorità di polizia per far fronte alla violenza durante le manifestazioni sportive. Si è inoltre affermata la nuova tendenza a trasmettere le manifestazioni sportive in luoghi pubblici (il cosiddetto «public viewing»), mentre il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, da parte loro, hanno emanato numerose raccomandazioni per affrontare la violenza nello sport. Per tener conto di tali sviluppi, il Consiglio d'Europa ha dunque deciso di rivedere integralmente la Convenzione del 1985. La Convenzione non dovrà più essere orientata esclusivamente alla repressione, ma dovrà anche contemplare misure di prevenzione finalizzate a garantire un ambiente accogliente per i tifosi (il cosiddetto «good hosting»). Inoltre dovrà fondarsi su un approccio comune, integrato e basato sulle buone prassi internazionali.

La Convenzione riveduta integralmente ha assunto ora il titolo di «Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive» (di seguito: «Convenzione»). A metà maggio 2017 la Francia e il Principato di Monaco erano gli unici Stati ad aver già ratificato la Convenzione. Complessivamente hanno firmato la Convenzione 23 Stati: Austria, Azerbaigian, Belgio, Bulgaria, Cipro, Georgia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Svezia, Svizzera, Turchia e Ucraina. Dato che si tratta di una revisione totale, in Svizzera l'approvazione della nuova Convenzione richiede la votazione del Parlamento.

1.2 Panoramica delle novità previste dalla Convenzione

La Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive prevede sostanzialmente disposizioni concernenti gli aspetti seguenti:

- strutture di coordinamento interno (art. 4);
- sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi negli stadi (art. 5);
- sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi nei luoghi pubblici (art. 6);
- piani di contingenza e di emergenza (art. 7);
- rapporti con i tifosi e le comunità locali (art. 8);
- strategie e operazioni di polizia (art. 9);
- prevenzione e sanzione dei comportamenti illeciti (art. 10);
- cooperazione internazionale (art. 11);
- clausole procedurali (art. 12–14).

Le novità che contraddistinguono la Convenzione rispetto alla Convenzione n. 120 sono per lo più di natura linguistica; solo una minima parte riguarda infatti il contenuto.

Una novità è costituita dall'approccio preventivo orientato ai servizi, che ha come obiettivo principale quello di far sentire persone e gruppi a proprio agio, graditi e benvenuti mentre assistono a un incontro calcistico o a un'altra manifestazione sportiva, all'interno o al di fuori di uno stadio. Tale approccio è presente in numerose disposizioni contenute nella Convenzione.

¹ RS 0.415.3

Secondo l'articolo 6 sono ora considerate aree da proteggere anche i luoghi di proiezione pubblica e i tragitti. La Convenzione si applica dunque anche a quei luoghi che geograficamente non hanno alcuna connessione diretta con la manifestazione sportiva.

Un'ulteriore novità è costituita dalla possibilità prevista dall'articolo 10 paragrafo 4 della Convenzione di imporre restrizioni di viaggio alle persone che hanno partecipato ad atti violenti e/o a disordini in occasione di eventi calcistici. La Svizzera aveva già introdotto nel 2007 all'interno del proprio diritto nazionale una simile restrizione con l'articolo 24c della legge federale del 21 marzo 1997² sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI).

L'articolo 11 della Convenzione disciplina in maniera dettagliata il Punto nazionale d'informazione sul calcio (PNIC). Il DFGP, nella fattispecie fedpol, garantisce già oggi la cooperazione internazionale di polizia nell'ambito di manifestazioni sportive, assumendo quindi la funzione di PNIC per la Svizzera.

1.3 Valutazione

La Convenzione prevede un nuovo approccio alla gestione delle manifestazioni sportive. Benché il suo tenore risulti del tutto nuovo, la Convenzione non richiede alcuna modifica della legislazione svizzera. Ciò è ascrivibile ai notevoli sforzi profusi negli ultimi trent'anni dalla Svizzera per sviluppare e adeguare costantemente la propria legislazione e le proprie prassi e renderle così conformi ai più recenti sviluppi internazionali e nazionali in materia di buone prassi.

Aderendo alla Convenzione, la Svizzera confermerebbe che intende apportare il proprio sostegno a questa tappa importante in vista di una gestione uniforme a livello internazionale delle manifestazioni sportive a rischio.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Campo di applicazione

Il campo di applicazione territoriale si basa sul principio di territorialità. La Convenzione si riferisce essenzialmente all'intero territorio nazionale degli Stati Parte. Come disposto dall'articolo 20 della Convenzione, ogni Stato può, se lo desidera, restringere il campo di applicazione territoriale. Tale possibilità è destinata innanzitutto agli Stati che presentano, come ad esempio nel caso della Francia, territori separati geograficamente dal territorio centrale. L'adesione della Svizzera alla Convenzione estenderebbe automaticamente il campo di applicazione di quest'ultima all'intero territorio della Confederazione svizzera.

La Convenzione si applica sostanzialmente agli incontri e ai tornei calcistici disputati da società di calcio professionistiche e da squadre nazionali. Gli Stati Parte possono applicare le disposizioni della Convenzione anche agli incontri a carattere dilettantistico e ad altri sport. In Svizzera, ad essere interessate sono in particolare le due leghe superiori e le squadre nazionali di calcio e di hockey su ghiaccio.

La Convenzione obbliga le autorità delle Parti a intraprendere, nei limiti delle rispettive disposizioni costituzionali, i necessari lavori di attuazione e a trasporre la Convenzione all'interno del diritto nazionale laddove non esistano già norme nazionali sufficienti. In Svizzera, tuttavia, non è necessario introdurre alcuna modifica alla legislazione nazionale, in quanto la Confederazione e i Cantoni dispongono già di basi giuridiche più che appropriate per soddisfare i requisiti prescritti dalla Convenzione.

Art. 2 Scopo

Lo scopo della Convenzione è di garantire un ambiente sicuro, sul piano della sicurezza fisica e pubblica, e accogliente in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive. Questo scopo deve essere raggiunto mediante un approccio integrato e pluri-istituzionale. Gli enti pubblici e privati a vari livelli sono dunque chiamati a cooperare strettamente a livello locale, nazionale e

internazionale. La Convenzione persegue un approccio equilibrato e fondato su uno spirito di partenariato e di cooperazione che tiene conto delle buone prassi.

In Svizzera tale spirito è già in larga parte una realtà. Da diversi anni la Confederazione, i Cantoni, le società e le associazioni di calcio e di hockey su ghiaccio, l'associazione mantello Lavoro sociale con i tifosi in Svizzera («Fanarbeit Schweiz»; FaCH) nonché le Ferrovie federali svizzere (FFS) collaborano strettamente. Tutti gli attori coinvolti coordinano le proprie attività, sul piano tecnico e politico, all'interno di diversi organi e nel loro lavoro quotidiano. Va da sé che non tutte le procedure possono essere attuate interamente su base partenariale. All'interno di uno Stato di diritto, vi sono atti che devono essere necessariamente compiuti a livello unilaterale. Per atti unilaterali si intendono ad esempio le autorizzazioni che i Cantoni concedono alle società sportive per lo svolgimento di incontri sportivi, imponendo se necessario determinate condizioni. A integrazione di tale atto unilaterale, i Cantoni possono stipulare con le società sportive delle apposite convenzioni che disciplinano le responsabilità, le modalità di cooperazione, le misure nonché la partecipazione ai costi per la sicurezza.

Art. 3 Definizioni

Dal titolo della Convenzione è possibile evincere che i tre pilastri fondamentali su cui essa poggia sono la sicurezza fisica, la sicurezza pubblica e i servizi. Le nozioni centrali della Convenzione sono dunque le «misure di sicurezza fisica», le «misure di sicurezza pubblica» e le «misure relative ai servizi».

Lettera a: la nozione di «misura di sicurezza fisica» designa tutte quelle misure che hanno l'obiettivo di proteggere la salute e il benessere delle persone e dei gruppi all'interno o al di fuori di uno stadio. Sono considerate misure di sicurezza fisica le misure concernenti l'infrastruttura dello stadio, le disposizioni concernenti il consumo di alcolici, i piani di emergenza ecc.

Lettera b: la nozione di «misura di sicurezza pubblica» designa tutte quelle misure tese a prevenire o, perlomeno, a ridurre il rischio di atti violenti, altre attività criminali o disordini in occasione di incontri calcistici o di altre manifestazioni sportive. Oltre ai provvedimenti concreti adottati in loco, rientrano in tale categoria anche le misure quali il divieto di accedere a stadi o a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia, il fermo preventivo di polizia o il divieto di recarsi in un Paese determinato. L'obiettivo principale delle misure di sicurezza pubblica è quello di proteggere dai pericoli le persone non direttamente coinvolte nonché di mantenere l'ordine pubblico.

Lettera c: la nozione di «misura relativa ai servizi» designa tutte quelle misure atte a far sentire persone e gruppi a proprio agio, graditi e benvenuti mentre assistono a un incontro calcistico o a un'altra manifestazione sportiva. Fanno parte di tale categoria l'offerta adeguata di punti di ristoro e di servizi igienici così come il modo in cui gli spettatori sono accolti al loro arrivo e trattati durante la manifestazione.

Le lettere d–i contengono definizioni relative ad altre nozioni che non necessitano di ulteriori chiarimenti.

Art. 4 Strutture di coordinamento interno

I *paragrafi 1 e 3* sanciscono l'obbligo di istituire strutture nazionali e locali allo scopo di coordinare le diverse misure e i diversi compiti, nelle quali siano coinvolti tutti gli enti pubblici e privati. A livello nazionale, le seguenti autorità si occupano del coordinamento delle misure e dei compiti in seno a diversi organi politici e specializzati: fedpol, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), la piattaforma di coordinazione polizia-sport (PCPS), l'Associazione svizzera di football (ASF), la Swiss Football League (SFL), la Swiss Ice Hockey Federation (SIHF), la FaCH e le FFS. A livello locale, il coordinamento avviene ad esempio tra la polizia cantonale e la società sportiva locale. Il coordinamento può essere attuato anche verticalmente, ovvero tra le autorità locali e nazionali, ad esempio tra fedpol e le polizie cantonali, in particolare con la PCPS.

Il paragrafo 2 prevede l'obbligo di coordinare le analisi e le valutazioni dei rischi così come di condividere le informazioni pertinenti aggiornate. In caso di grandi manifestazioni sportive a rischio in Svizzera, tra cui figurano puntualmente gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio, l'autorità competente di polizia del luogo in cui si svolge la manifestazione sportiva raccoglie, ai fini dell'analisi dei rischi, le informazioni rilevanti presso l'autorità di polizia competente per il territorio della squadra

ospite e presso le società sportive in questione. In base all'analisi dei rischi, gli enti coinvolti, comprese le società di trasporto pubblico, prendono accordi prima della manifestazione sportiva in questione. Il giorno stesso in cui si tiene l'incontro, gli enti coinvolti fanno il punto della situazione. Inoltre, fedpol e la PCPS stanno attualmente allestendo un quadro della situazione nazionale sullo sport. Lo scopo di tale strumento è fornire una panoramica nazionale dei rischi mediante il rilevamento dei rischi legati a diverse manifestazioni sportive che si svolgono in contemporanea.

Il paragrafo 4 sancisce l'obbligo di sviluppare strategie locali e nazionali, da valutare e perfezionare regolarmente alla luce delle esperienze maturate in tale ambito. In base alla ripartizione nazionale delle competenze, in Svizzera la responsabilità per le questioni in materia di polizia incombe perlopiù ai Cantoni. A questi ultimi spetta pertanto elaborare strategie concernenti la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Sul piano tecnico, tale competenza è assunta dalla PCPS, mentre su quello politico dalla CDDGP.

Il paragrafo 5 stabilisce che il quadro legale deve essere strutturato in modo tale da consentire una definizione chiara dei compiti e delle responsabilità dei singoli enti. Tali compiti devono inoltre essere complementari, compatibili con una strategia comune e attuabili. La Svizzera adempie a tali requisiti: le misure adottate contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive sono una chiara dimostrazione dell'interazione tra gli enti coinvolti e tra le basi legali. Le società e le associazioni sportive pronunciano i divieti di accedere a stadi in virtù del diritto civile, mentre i Cantoni dispongono i divieti di accedere a un'area, gli obblighi di presentarsi alla polizia e i fermi preventivi di polizia in base al concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (di seguito: «concordato»), cui tutti i Cantoni avevano aderito nella sua versione originale del 15 novembre 2007³. Infine, fedpol emana divieti di recarsi in Paesi determinati in virtù della LMSI e gestisce il sistema d'informazione elettronico HOOGAN nel quale sono registrate le misure sopracitate.

Art. 5 Sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi negli stadi

Nel presente articolo sono elencati i requisiti da soddisfare in materia di costruzione e gestione degli stadi sportivi al fine di garantire agli spettatori un ambiente sicuro sul piano della sicurezza fisica e pubblica.

In Svizzera, la SFL ha fissato criteri ben precisi in materia di infrastruttura e di sicurezza⁴ ai fini della concessione delle licenze nelle due leghe superiori di calcio. In tale contesto si è basata ampiamente sul regolamento elaborato dall'UEFA⁵ sui requisiti infrastrutturali previsti per gli stadi. Tale regolamento rappresenta la base essenziale per poter assicurare uno svolgimento sicuro e regolare di una manifestazione sportiva dal punto di vista edilizio, infrastrutturale, organizzativo e gestionale. Anche la SIHF ha emanato regolamenti analoghi e altrettanto dettagliati. Per ottenere la licenza necessaria a svolgere manifestazioni sportive in entrambe le leghe superiori, è indispensabile adempiere alle pertinenti disposizioni⁶.

Gli stadi sportivi devono inoltre essere conformi alle norme edilizie dei Cantoni. I concetti utilizzati nella Convenzione di «omologazione degli stadi» e «dispositivi di certificazione» corrispondono in Svizzera all'autorizzazione edilizia e al collaudo. Le autorità competenti in materia di costruzioni danno la propria autorizzazione soltanto se sono soddisfatti tutti i presupposti. Inoltre, le disposizioni che il committente dei lavori è tenuto a rispettare sono numerose e vanno dalla conformità alla destinazione di zona al numero dei parcheggi autorizzati. Nella costruzione di uno stadio vanno osservate in particolare le prescrizioni antincendio che includono l'obbligo di utilizzare materiali da costruzione refrattari e di prevedere un numero sufficiente di vie di fuga da segnalare in modo evidente.

Uno strumento giuridico volto a garantire la qualità della gestione degli stadi è offerto dal concordato, nella sua versione riveduta del 2 febbraio 2012 (di seguito: «il concordato riveduto»), alla quale hanno aderito 24 Cantoni⁷. L'articolo 3a del concordato riveduto stabilisce che gli incontri calcistici e

³ Il concordato è consultabile sul sito della CDDGP www.kkjpd.ch > «Themen»/«Thèmes» > «Hooliganismus»/«Hooliganisme».

⁴ Il regolamento è consultabile sul sito della SFL (disponibile soltanto in tedesco e in francese) www.sfl.ch > «Reglemente»/«Règlements».

⁵ Il regolamento è consultabile sul sito dell'UEFA (disponibile soltanto in inglese) www.uefa.org > «Proteggere il calcio».

⁶ I requisiti previsti per la lega nazionale A e la lega nazionale B sono illustrati nel pertinente regolamento consultabile sul sito della SIHF (disponibile soltanto in tedesco e in francese) www.sihf.ch > «National League» > «Reglemente»/«Documents».

⁷ Non hanno aderito al concordato i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna.

di hockey su ghiaccio di società delle categorie superiori sono soggetti all'obbligo di autorizzazione. Se in occasione di un incontro tra società delle categorie inferiori o di altri tipi di sport si temono minacce per la sicurezza pubblica, contestualmente all'incontro stesso, gli organizzatori possono essere ugualmente tenuti a richiedere un'autorizzazione. L'autorità competente può subordinare l'autorizzazione a determinate condizioni. Esse possono comprendere, in particolare, misure tecniche ed edilizie, l'impiego da parte dell'organizzatore di determinate risorse di personale o di altri mezzi, l'imposizione di restrizioni concernenti la vendita di alcolici o l'esecuzione di controlli agli accessi.

Negli ultimi anni la SFL e la SIHF hanno intrapreso notevoli sforzi e investito ingenti risorse per elevare costantemente lo standard di sicurezza negli stadi di calcio e di hockey su ghiaccio. Ad esempio sono state installate delle reti di protezione davanti ai settori della tifoseria ospite per evitare il lancio di grossi oggetti verso i settori adiacenti o sul campo di gioco. Inoltre, i gestori degli stadi hanno installato videocamere ad alta risoluzione che agevolano l'identificazione dei responsabili in caso di atti violenti o di impiego di pezzi pirotecnici all'interno degli stadi.

La SFL ha elaborato il concetto di «good hosting»⁸ da attuare al momento dell'ingresso negli stadi. Esso prevede in particolare che gli spettatori e i tifosi vengano accolti in modo cordiale; al posto di agenti della sicurezza in uniforme, sono impiegati degli steward; l'ingresso deve avvenire in modo fluido, cercando di evitare sovraffollamenti; i controlli alle persone non sono più capillari ma avvengono in modo mirato e a campione; le istruzioni sono fornite in modo chiaro e con gentilezza; gli eventi sono videosorvegliati in tutte le aree dello stadio e gli eventuali autori di reato sono identificati in un momento successivo. Tale concetto è stato approvato anche dalle autorità ed è particolarmente apprezzato dalla FaCH.

Art. 6 Sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi nei luoghi pubblici

A complemento dell'articolo 5 concernente gli stadi sportivi, l'articolo 6 fissa le azioni da intraprendere al fine di garantire la sicurezza fisica e la sicurezza pubblica e di creare un ambiente accogliente. Le autorità e gli enti privati sono chiamati a collaborare anche in tale ambito. Mentre all'interno dello stadio la responsabilità è assunta in primo luogo dagli enti privati, all'esterno dello stadio tale responsabilità incombe alle autorità.

Nel paragrafo 1 sono descritti due fenomeni che hanno assunto sempre maggiore rilevanza nel corso degli ultimi anni e che nel 1985, anno in cui è stata emanata la Convenzione n.120, non erano ancora presenti, ovvero i luoghi di proiezione pubblica (*lett. a*) e i cortei organizzati o spontanei di tifosi nel tragitto da e verso la città e/o lo stadio (*lett. b*). La Convenzione si applica anche a questi due nuovi fenomeni.

Il paragrafo 2 prende in considerazione l'intero tragitto da e verso lo stadio. Tale disposizione è estesa quindi anche ai treni e ai pullman riservati ai tifosi, che sono spesso predisposti dai tifosi stessi o dalle società di trasporto pubblico. La Convenzione si applica pertanto anche al tragitto da e verso lo stadio nel senso ampio del termine (compresi i treni e i pullman riservati ai tifosi).

Art. 7 Piani di contingenza e di emergenza

L'articolo 7 stabilisce che le Parti devono sviluppare piani pluri-istituzionali di contingenza e di emergenza da testare e perfezionare nel corso di regolari esercitazioni congiunte. In Svizzera, le autorità cantonali possono imporre alle società sportive locali di rispettare i propri obblighi tramite pertinenti convenzioni e autorizzazioni a svolgere incontri sportivi. Nella prassi si ricorre attivamente a tale strumento giuridico. Per tale motivo, le società sportive locali hanno approvato piani di sicurezza che includono piani di contingenza e di emergenza. All'interno dei piani di sicurezza, oltre ai piani di evacuazione, sono inclusi ad esempio gli elementi seguenti: piano di allarme e procedura in caso di evento, composizione dell'unità di crisi con organigramma e numeri di emergenza, misure di emergenza da adottare in scenari predefiniti e infine i comunicati di emergenza destinati allo speaker dell'impianto sportivo. La predisposizione di un piano di sicurezza completo e dettagliato costituisce il presupposto per le società sportive per ottenere una licenza dalla lega in Svizzera. Le autorità tengono conto di tale aspetto nella concessione delle pertinenti autorizzazioni a svolgere incontri sportivi.

⁸ Il concetto è illustrato sul sito della SFL (disponibile soltanto in tedesco e in francese) www.sfl.ch > «Sicherheit & Prävention» / «Sécurité & Prévention» > «Good Hosting».

Art. 8 Rapporti con i tifosi e le comunità locali

In base all'*articolo 8* le Parti incoraggiano gli enti a intrattenere relazioni strette con i rappresentanti dei tifosi e le comunità locali. In Svizzera, grazie alla struttura federale dello Stato, i rapporti tra le istituzioni statali, le autorità politiche e le comunità locali sono decisamente intensi. Inoltre, negli ultimi anni la collaborazione tra i rappresentanti delle autorità di polizia, delle società e associazioni sportive nonché dei tifosi si è ulteriormente rafforzata sul piano tecnico e politico. Ciascun attore conosce le esigenze dell'altra parte e, laddove possibile, tutti gli attori coinvolti cercano di rispondere a tali esigenze adottando un approccio comune. Soltanto su alcuni punti specifici gli attori, nonostante gli scambi intensi, non riescono a trovare un'intesa comune, come nel caso dell'impiego di pezzi pirotecnici negli stadi. Infatti, sebbene con la legge federale del 25 marzo 1977⁹ sugli esplosivi (LEspl), il legislatore abbia proibito la detenzione e l'impiego di pezzi pirotecnici all'interno degli stadi per via della loro pericolosità, alcuni tifosi continuano a portare illegalmente tali oggetti all'interno degli stadi e a farne uso in mezzo alla folla.

Art. 9 Strategie e operazioni di polizia

Nell'*articolo 9* le autorità di polizia sono implicitamente esortate a sviluppare, valutare regolarmente e perfezionare le proprie strategie alla luce delle esperienze e delle buone prassi nazionali e internazionali. A tale scopo, nella primavera 2016 la Confederazione e i Cantoni hanno creato la piattaforma di coordinazione polizia-sport (PCPS). La piattaforma si compone di un ufficio centrale presso la sede della polizia cantonale di Friburgo, di un comitato strategico e di un comitato costituito dagli operatori del settore. Oltre a fedpol e alle autorità di polizia cantonali e municipali, sono presenti all'interno dei comitati anche i rappresentanti del mondo del calcio, dell'hockey su ghiaccio, della FaCH e delle FFS. In tale contesto, gli enti coinvolti definiscono procedure comuni riguardanti ad esempio questioni quali la consegna di materiale video, l'elaborazione di divieti di accedere a un'area, la collaborazione generale tra i gruppi di esperti in materia di tifoseria violenta delle autorità di polizia e i responsabili della sicurezza delle società sportive. Inoltre, la PCPS e fedpol organizzano annualmente il corso sulla sicurezza fisica nell'ambito di manifestazioni sportive («Gefahrenabwehr im Umfeld von Sportveranstaltungen»), patrocinato dall'Istituto svizzero di polizia di Neuchâtel. Il punto centrale della formazione è rappresentato dalla strategia del dialogo, della de-escalation e dell'intervento secondo cui, in base al principio di proporzionalità, occorre innanzitutto percorrere la via del dialogo prima di intervenire, laddove necessario.

Art. 10 Prevenzione e sanzione dei comportamenti illeciti

Il *paragrafo 1* obbliga le Parti a impedire che persone o gruppi partecipino ad atti violenti o disordini. Le misure adottate contro i gruppi sono per lo più di natura organizzativa. La più importante di esse è rappresentata dalla separazione fisica delle tifoserie avversarie. A tale scopo le autorità di polizia svizzere stabiliscono in quale stazione di destinazione deve fermarsi un treno riservato ai tifosi e definiscono il percorso dei cortei cui partecipano gli stessi tifosi. Inoltre, a fine incontro entrambi i gruppi di tifosi vengono fatti convogliare verso l'uscita dello stadio in modo scaglionato. Diversamente dalle misure organizzative adottate nei confronti dei gruppi, le misure contro i singoli individui sono di natura preventiva (*paragrafo 2*) e di natura penale (*paragrafo 3*).

Il *paragrafo 2* fa riferimento alle misure preventive. La Svizzera dispone di cinque misure preventive di sicurezza per contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Tali misure mirano a impedire, mediante l'esclusione delle persone violente, che possano essere perpetrati ulteriori atti violenti. Le società e le associazioni sportive hanno la facoltà di emanare divieti di accedere a stadi in virtù del diritto civile, mentre i Cantoni possono disporre, sulla base del concordato, divieti di accedere a un'area, obblighi di presentarsi alla polizia e fermi preventivi di polizia. I divieti di accedere a un'area emanati dai Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, i quali hanno aderito soltanto alla prima versione del concordato, si applicano unicamente ai rispettivi territori cantonali e per un periodo di un anno al massimo. Tutti gli altri Cantoni che hanno aderito alla revisione del concordato del 2 febbraio 2012 possono emanare divieti validi per tutta la Svizzera per una durata di tre anni.¹⁰ Da parte sua fedpol ha la possibilità di emanare divieti di recarsi in un Paese determinato in virtù della LMSI.

⁹ RS 941.41

¹⁰ Tutte le misure devono rispettare il principio di proporzionalità conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale concernente il concordato (DTF 140 I 2 segg.; 137 I 31 segg.).

Il *paragrafo 3* concerne le sanzioni penali. Gli atti violenti possono comportare sia misure di natura preventiva sia sanzioni penali. Le fattispecie penali figurano principalmente all'interno degli articoli del Codice penale svizzero (CP)¹¹, della LExpl e della legge federale del 20 giugno 1997¹² sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (LArm). Inoltre, non sono soltanto punibili gli atti violenti in quanto tali, ma anche le violazioni delle misure preventive: se dunque una persona viola un divieto di accedere a uno stadio pronunciato in virtù del diritto privato, tale atto costituisce una violazione di domicilio ai sensi dell'articolo 186 CP; o ancora, se si è in presenza di una violazione a una decisione statale nella quale si rinvia all'articolo 292 CP, tale atto risponde alla fattispecie penale di disobbedienza a decisioni dell'autorità. Nell'ambito internazionale, si applicano le disposizioni della legge federale del 20 marzo 1981¹³ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). La Convenzione stabilisce che le Parti possono ricorrere attivamente allo strumento dell'assistenza giudiziaria.

Il *paragrafo 4* riguarda i divieti di recarsi in un Paese determinato. Quest'ultimo paragrafo è stato fino all'ultimo oggetto di intense discussioni in occasione dell'approvazione del testo della Convenzione in seno al Consiglio d'Europa. Tali discussioni sono scaturite dal fatto che alcuni membri del Consiglio d'Europa non conoscono ancora questo strumento giuridico e non erano pertanto disposti ad approvare una disposizione alla quale non potevano dare attuazione. Il Consiglio d'Europa ha infine deciso di aprire alla firma e alla ratifica la Convenzione, incluso il paragrafo in questione. In seguito, alcuni Stati hanno annunciato che al momento dell'adesione alla Convenzione formuleranno una riserva concernente il paragrafo 4. Disponendo già di tale strumento giuridico, la Svizzera può procedere all'approvazione della Convenzione senza alcuna riserva. Lo strumento è infatti contemplato dall'articolo 24c LMSI secondo cui le autorità possono vietare a una persona, per un periodo determinato e a determinate condizioni, di lasciare la Svizzera per recarsi in un Paese determinato se essa è colpita da un divieto di accedere a un'area determinata. Il divieto di recarsi in un Paese determinato è valido al massimo a partire da tre giorni prima della manifestazione sportiva fino a un giorno dopo la sua conclusione. Durante il divieto è vietato lasciare la Svizzera per raggiungere il Paese di destinazione.

Art. 11 Cooperazione internazionale

Nell'*articolo 11* è disciplinato in modo dettagliato il Punto nazionale d'informazione sul calcio (PNIC). Si tratta di un Single Point of Contact (SPOC) che le Parti sono tenute a istituire e gestire al fine di garantire i contatti internazionali tra le autorità di polizia. fedpol garantisce già oggi la cooperazione internazionale di polizia in virtù dell'articolo 4 della Convenzione n. 120, dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁴ (Cost.) e dell'articolo 24a capoverso 9 LMSI, assumendo quindi il ruolo di PNIC per la Svizzera. Mentre nelle manifestazioni sportive locali e nazionali il flusso di informazioni di polizia avviene direttamente tra i Cantoni interessati, nelle manifestazioni sportive di portata internazionale è coinvolta anche la Confederazione. Negli incontri delle squadre nazionali e negli incontri internazionali delle società sportive, ad esempio durante la Champions League, fedpol effettua accertamenti sul probabile comportamento dei tifosi e valuta la necessità di dispiegare nel Paese in cui si svolgerà la manifestazione sportiva esperti in materia di tifoseria violenta provenienti da un altro Paese.

L'idea di istituzionalizzare il PNIC all'interno di ciascuno Stato è nata in seno all'UE, la quale ha introdotto tale obbligo per tutti i suoi Paesi membri. Tuttavia, anche altri Stati che non fanno parte dell'UE, come la Svizzera, hanno seguito tale esempio. Tale concetto è stato quindi ripreso dal Consiglio d'Europa, con il risultato che la rete degli PNIC copre ora un'area geografica più ampia.

Durante i dibattiti concernenti la Convenzione in seno al Consiglio d'Europa è stato stabilito che le Parti possono servirsi del PNIC anche per altre discipline sportive diverse dal calcio, sempre che ciò sia conforme al rispettivo diritto nazionale. Il diritto svizzero non limita in alcun modo l'attività del PNIC al calcio. fedpol ricorre pertanto alla rete degli PNIC anche per gli incontri internazionali di hockey su ghiaccio.

¹¹ RS 311.0

¹² RS 514.54

¹³ RS 351.1

¹⁴ RS 101

Art. 12–14 Clausole procedurali (comunicazione di informazioni, Comitato per la sicurezza fisica e pubblica in occasione di manifestazioni sportive e relativi compiti)

Il Comitato per la sicurezza fisica e pubblica in occasione di manifestazioni sportive è incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione. L'*articolo 12* disciplina la comunicazione di informazioni, l'*articolo 13* regola la composizione del Comitato e il diritto di voto. L'*articolo 14* stabilisce invece i compiti del Comitato, incentrati soprattutto sulla raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni. Tali compiti possono essere assolti tramite l'elaborazione di raccomandazioni concernenti le buone prassi. Il Comitato è inoltre tenuto a controllare il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione nell'ambito di programmi di visite presso gli Stati Parte.

La Convenzione n. 120 attualmente in vigore prevedeva già un Comitato permanente negli articoli 8-10. Ciò implica che il Comitato descritto nella presente Convenzione era già previsto e deve dunque continuare ad adempiere alla sua missione. Attualmente il Comitato si riunisce due volte all'anno presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo. In seno a tale Comitato la Svizzera è rappresentata da fedpol. Un'altra pietra miliare del Comitato è costituita dall'adozione nel 2015 della raccomandazione che raggruppa tutte le raccomandazioni elaborate sino ad allora in merito alle buone prassi.¹⁵

Una menzione particolare meritano inoltre le visite previste dall'*articolo 14 paragrafo 2*. Gli Stati Parte possono acconsentire alla visita di esperti di altri Stati Parte mirante a fornire loro consulenza e supporto nell'attuazione della Convenzione. Tali visite avvengono esclusivamente su richiesta dello Stato interessato. Grazie alla valutazione e alla consulenza reciproca tra gli Stati Parte, vige un clima costruttivo e collaborativo. Non sono previste visite non annunciate o imposte da un'istanza superiore. Negli ultimi anni si è inoltre diffusa la tendenza tra gli Stati Parte a sottoporsi a una valutazione prima dello svolgimento di un campionato europeo o mondiale di calcio sul proprio territorio. Anche la Svizzera si è sottoposta a una valutazione prima dei campionati europei di calcio che si sarebbero svolti sul proprio territorio nel 2008. I riscontri di tale valutazione sono stati molto positivi.

Art. 15 Emendamenti

Occorre innanzitutto determinare quali autorità possono proporre un emendamento e quali possono approvarlo. Le Parti, il Comitato per la sicurezza fisica e pubblica in occasione di manifestazioni sportive e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa possono proporre emendamenti alla Convenzione. In seguito il Comitato dei Ministri può adottare tali emendamenti.

Art. 16–22 Clausole finali

Gli *articoli 16-22* si basano sui modelli di clausole finali¹⁶ utilizzate dal Consiglio d'Europa per le convenzioni, nonché sulle clausole finali della Convenzione n. 120. Si tratta di clausole standard nelle quali sono disciplinate la firma (*art. 16*), l'entrata in vigore (*art. 17*), l'adesione di Stati non membri (*art. 18*), gli effetti della Convenzione (*art. 19*), l'applicazione territoriale (*art. 20*), la denuncia (*art. 21*) e le notifiche (*art. 22*).

In base agli *articoli 16 e 18*, possono aderire alla Convenzione, a determinate condizioni, oltre agli Stati membri del Consiglio d'Europa anche gli Stati non membri. Alla luce del carattere transnazionale di determinate manifestazioni sportive, appare dunque sensato aprire la Convenzione anche a Stati non membri.

L'*articolo 17* prevede che la Convenzione entri in vigore una volta ratificata da tre Stati membri del Consiglio d'Europa. Per garantire una rapida attuazione della Convenzione, si è volutamente deciso di non fissare ostacoli troppo elevati per la sua entrata in vigore.

L'*articolo 19* ha lo scopo di garantire un passaggio agevole dalla Convenzione n. 120 alla nuova Convenzione.

In base all'*articolo 20* ogni Stato può designare l'applicazione territoriale della Convenzione nell'ambito del proprio territorio. È tuttavia evidente che una restrizione dell'applicazione territoriale sarebbe

¹⁵ La raccomandazione del Comitato è consultabile su www.coe.int (disponibile soltanto in inglese e francese) > «Démocratie» > «Sport ed etica» > «Recommendation» > «Recommandation Rec (2015) 1 du Comité permanent sur la sécurité et les services lors des matches de football et autres manifestations sportives».

¹⁶ I modelli di clausole finali per le convenzioni e gli accordi stipulati in seno al Consiglio d'Europa in occasione della 315° riunione del febbraio 1980 (disponibili soltanto in inglese e francese) sono consultabili su www.coe.int > «Démocratie» > «A propos de la DG démocratie» > «Structures / Outils» > «Les traités du Conseil de l'Europe et la Direction générale de la démocratie» > «Modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe».

in contrasto con l'obiettivo e lo scopo della Convenzione. In Svizzera, una simile restrizione è fuori discussione.

Secondo dall'*articolo 21*, il termine di denuncia è fissato a sei mesi. La denuncia ha effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di tale termine.

3 Ripercussioni

Le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive si applicano alle autorità degli Stati Parte. Tali disposizioni, perlopiù di natura programmatica, consentono alle Parti di avere un certo margine di manovra nell'attuazione della Convenzione. In Svizzera non è necessario introdurre alcun adeguamento legislativo, in quanto la Confederazione e i Cantoni dispongono già di basi giuridiche più che appropriate per soddisfare i requisiti prescritti dalla Convenzione. Nel commento ai singoli articoli si illustra in che modo la Svizzera dà attuazione alle disposizioni della Convenzione.

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'intera gamma dei compiti della Confederazione rimane invariata. Le basi giuridiche attualmente in vigore a livello federale, ovvero gli articoli 24a-24g LMSI così come l'ordinanza del 4 dicembre 2009 sulle misure di polizia amministrativa dell'Ufficio federale di polizia e sul sistema d'informazione HOOGAN (OMPAH)¹⁷, non necessitano quindi di alcuna modifica. L'auspicata intensificazione della cooperazione tra i servizi competenti è già concretizzata nella prassi attuale e non comporta alcun onere aggiuntivo nell'adempimento dei rispettivi compiti. In conclusione, l'approvazione della Convenzione non ha pertanto alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'auspicata intensificazione della cooperazione nazionale integrata non comporta alcun onere aggiuntivo in termini di personale. L'approvazione della Convenzione non ha dunque alcuna ripercussione in materia di personale per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

La gamma dei compiti dei Cantoni e dei Comuni rimane invariata. Grazie al concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, i Cantoni dispongono di sufficienti basi giuridiche per adempiere ai propri compiti. Le disposizioni contenute nel concordato sono attuate direttamente anche dai Comuni. In particolare le città di Zurigo, San Gallo e Winterthur, le cui polizie municipali dispongono di competenze in materia di polizia di sicurezza, applicano le misure previste dal concordato. Le regioni di montagna sono interessate meno frequentemente da manifestazioni sportive a rischio o di ampia portata rispetto ai centri urbani o agli agglomerati. A livello di diritto cantonale o comunale non occorre, infine, apportare alcuna modifica.

L'auspicata intensificazione della cooperazione nazionale integrata può dunque avvenire senza alcun onere aggiuntivo in termini di personale. L'approvazione della Convenzione non ha pertanto alcuna ripercussione sui Cantoni e i Comuni nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Altre ripercussioni

La nuova Convenzione non comporta ulteriori compiti per le società e le associazioni sportive, le organizzazioni dei tifosi o le società di trasporto pubblico. L'intensificazione auspicata è già avviata

¹⁷ RS 120.52

della cooperazione nazionale integrata può essere attuata senza alcun onere aggiuntivo in termini di personale. Dalla Convenzione non derivano neanche ulteriori diritti o doveri per i singoli individui. L'approvazione della Convenzione non ha ripercussioni evidenti per l'economia, la società e l'ambiente.

Con l'approvazione della Convenzione, la Svizzera, quale Paese ospitante di molte organizzazioni sportive internazionali, dà prova alla comunità internazionale di essere disposta ad assumersi le sue responsabilità nel quadro di un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

La Convenzione non è annunciata nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁸ sul programma di legislatura 2015-2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁹ sul programma di legislatura 2015-2019. La Convenzione è stata elaborata durante la legislatura 2011-2015 e aperta alla firma dal Consiglio d'Europa nel luglio 2016.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

La strategia per uno sviluppo sostenibile 2016-2019²⁰ rimanda per molteplici aspetti all'importanza dello sport nella società. Affinché lo sport possa assumere il proprio ruolo in modo credibile è necessario adottare misure per un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive. L'intensificazione auspicata e già avviata della cooperazione nazionale pluri-istituzionale costituisce una misura in tal senso.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997²¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA).

5.2 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2), se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se, per la loro attuazione, è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

Nella presente Convenzione i primi due presupposti non sono adempiuti. Secondo l'articolo 21, la Convenzione è infatti denunciabile. Inoltre essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Resta da verificare se il terzo presupposto sia adempiuto, ossia se la Convenzione comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se la sua attuazione richiede l'emanazione di una legge federale. In base all'articolo 22 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002²² sull'Assemblea federale (Legge sul parlamento; LParl), contengono norme di diritto le disposizioni

¹⁸ FF 2016 909

¹⁹ FF 2016 4605

²⁰ La strategia è consultabile su www.are.admin.ch > «Sviluppo sostenibile» > «Politica e strategia» > «Strategia per uno sviluppo sostenibile»

²¹ RS 172.010

²² RS 171.10

che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece considerate importanti le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La presente Convenzione del Consiglio d'Europa comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Ad esempio, l'obbligo previsto per le Parti all'articolo 10 paragrafo 4 costituisce la base per adottare misure quali il divieto di recarsi in un Paese determinato. Tale obbligo ha anche delle ripercussioni sui diritti e sugli obblighi dei cittadini. Questa disposizione deve essere dunque considerata importante giacché se fosse emanata a livello nazionale, lo sarebbe sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.²³ Di conseguenza, il decreto federale dell'Assemblea federale che approva la Convenzione sottostà al referendum facoltativo previsto per i trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

* * *

*

²³ In Svizzera tale restrizione di viaggio è già disciplinata nell'articolo 24c LMSI.