

13.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge sul trasporto di viaggiatori
(Trasporto di tifosi)

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul trasporto di viaggiatori che concerne il trasporto di tifosi.

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2012 M 12.3017 Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive.
Modifica della legge sul trasporto di viaggiatori (N
24.09.2012, S 13.12.2012, Commissione della politica di
sicurezza CN)

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

... 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con la presente modifica di legge il Consiglio federale mira ad inasprire le disposizioni concernenti il trasporto pubblico di tifosi. Vi sono infatti tifosi che, con il loro comportamento, minacciano la sicurezza dei trasporti pubblici e causano regolarmente ingenti danni materiali. Gli elementi chiave della presente modifica sono due: l'allentamento dell'obbligo di trasporto e l'introduzione di una disposizione sulla responsabilità civile. L'allentamento dell'obbligo di trasporto permette alle imprese di rifiutarsi di trasportare i tifosi con corse previste dall'orario se hanno offerto al club sportivo la possibilità di trasporto con treni o autobus noleggiati.

Situazione iniziale

Il comportamento dei gruppi di tifosi (sostenitori di club sportivi) che seguono la loro squadra negli incontri fuori casa pone grandi sfide ai trasporti pubblici. Vi sono infatti tifosi inclini alla violenza che causano regolarmente danni ai treni e agli autobus e minacciano sempre più la sicurezza dei trasporti pubblici. Tali intemperanze hanno superato il limite durante la finale della Coppa svizzera nel 2011, quando nella stazione di Losanna una persona è stata ferita da una bottiglia lanciata da un treno speciale in corsa. I tifosi hanno inoltre seriamente danneggiato i treni e causato gravi disagi al traffico ferroviario. Visto l'obbligo di trasporto sancito dalla normativa vigente, oggi le imprese non dispongono degli strumenti necessari per rifiutarsi di trasportare questi gruppi di tifosi con mezzi di trasporto pubblici. Attualmente, la loro strategia consiste nel separare i tifosi dagli altri utenti nei collegamenti previsti dall'orario. Ciò non consente tuttavia di contrastare sufficientemente gli episodi di violenza.

Contenuto del disegno

La presente modifica di legge mira a istituire le basi legali per garantire la sicurezza nei trasporti pubblici durante le trasferte dei tifosi e prevenire danni. A tal fine, il Consiglio federale propone di inserire nella legge sul trasporto di viaggiatori un nuovo articolo, l'articolo 12a, che allenti l'obbligo di trasporto vigente. Le imprese ferroviarie e di autolinee potranno obbligare i tifosi che si recano a una manifestazione sportiva ad utilizzare treni o autobus speciali o noleggiati. Inoltre, il Consiglio federale intende introdurre una nuova disposizione sulla responsabilità civile: i club sportivi dovranno rispondere, a determinate condizioni, dei danni alle persone e dei danni materiali causati dai propri tifosi.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 I tifosi, un rischio per la sicurezza dei trasporti pubblici

Il trasporto di tifosi che seguono la loro squadra negli incontri fuori casa pone i trasporti pubblici di fronte a grandi sfide. In particolare, i treni speciali che le FFS utilizzano da tempo per il trasporto di tifosi sono regolarmente teatro di incidenti in parte gravi che mettono in pericolo la sicurezza degli altri utenti e del personale ferroviario. Durante la trasferta per assistere alla finale della Coppa svizzera 2011, ad esempio, i tifosi del FC Sion hanno gettato bottiglie e altri oggetti dai finestrini del treno ferendo alla stazione di Losanna una persona estranea. Alle stazioni di Neuchâtel e Bienne non vi sono stati feriti perché le ferrovie hanno fatto evacuare per tempo i marciapiedi della stazione. Nel corso della stagione 2010/2011 tre agenti di polizia sono rimasti feriti in episodi di violenza imputabili a tifosi che viaggiavano su treni speciali. Anche altri atti, quali l'azionamento improprio del freno d'emergenza o il salire e lo scendere disordinato dalle carrozze, minacciano la sicurezza dei trasporti pubblici.

Capita regolarmente che gruppi di tifosi trasportati a bordo di treni speciali si rifiutino di scendere alle fermate vicine agli stadi stabilite dall'impresa di trasporto e dalle autorità, preferendo farlo alle stazioni principali per poi sfilare in corteo fino allo stadio. Finora, per evitare che i tifosi utilizzassero i treni che circolano secondo l'orario ordinario, le imprese di trasporto, le autorità e la polizia hanno rinunciato a limitare il servizio dei treni speciali alla fermata di destinazione vicina allo stadio e a obbligare i tifosi a scendere alla fermata stabilita a rischio di dover sollecitare l'intervento delle forze dell'ordine.

Il comportamento violento dei tifosi nei treni speciali comporta anche costi considerevoli: le corse speciali effettuate dalle FFS – compresi i titoli di trasporto scontati, l'organizzazione, la riparazione dei danni, le pulizie e le misure di sicurezza – generano notevoli costi scoperti, che le FFS stimano a circa tre milioni di franchi all'anno (questa cifra include tuttavia altri costi). Anche le imprese di trasporto urbano e altre compagnie ferroviarie come la BLS subiscono sporadicamente atti di vandalismo compiuti da tifosi violenti.

Finora le trasferte all'estero con treni speciali, relativamente rare, hanno posto meno problemi. Probabilmente ciò è dovuto all'effetto deterrente delle sanzioni più rigide ivi previste. Del resto, al momento, il fenomeno del tifo violento riguarda essenzialmente il calcio; negli altri sport di squadra come l'hockey su ghiaccio i problemi sono meno gravi.

1.1.2 Il sistema attuale per il trasporto di tifosi

Attualmente le FFS e le imprese di trasporto urbano propongono treni e autobus speciali principalmente per separare i tifosi dagli altri viaggiatori. Per le imprese di trasporto urbano questa misura permette di gestire il traffico supplementare generato dalle manifestazioni sportive. Le imprese di trasporto non possono tuttavia negare ai tifosi l'accesso ai treni che circolano secondo l'orario ordinario. L'attuale articolo 12 della legge del 20 marzo 2009¹ sul trasporto di viaggiatori (LTV) le obbliga infatti a trasportare con i treni regolari tutti i viaggiatori che intendano utilizzarli. Sono ammesse eccezioni solo in singoli casi - ma non per interi gruppi - e comunque l'esclusione è di difficile attuazione.

Le FFS impiegano sistematicamente treni speciali per le partite ad alto rischio che rientrano nella categoria «rosso». D'intesa con i rappresentanti dei tifosi, con i quali i servizi vendita locali delle FFS intrattengono contatti regolari, propongono altri treni speciali o vagoni supplementari agganciati ai treni normali.

Per incoraggiare i tifosi a servirsi dei treni speciali, le FFS offrono biglietti a tariffa ridotta: un biglietto di andata e ritorno con un treno speciale costa infatti 22 franchi (44 senza abbonamento metà prezzo); per percorsi di andata e ritorno superiori a 200 chilometri il prezzo ammonta a 33 franchi (66 senza abbonamento). Di regola, questa tariffa è nettamente più vantaggiosa di un normale biglietto. Possono comprare un biglietto speciale i tifosi che esibiscono allo sportello dell'impresa di trasporto un biglietto d'ingresso alla partita. Con diversi giorni o settimane di anticipo, i club delle squadre ospitanti forniscono ai club delle squadre ospiti i biglietti d'ingresso alle partite, che sono poi venduti ai tifosi. Oltre al prezzo interessante del biglietto di trasporto, anche la possibilità di vivere un'esperienza collettiva è un incentivo ad utilizzare i treni speciali. Lo dimostra il fatto che durante la stagione 2010/2011 le FFS hanno trasportato complessivamente 60 000 tifosi su 130 treni speciali.

Nei treni speciali i tifosi sono scortati dal personale del treno e da agenti della polizia dei trasporti. La decisione delle FFS di armare gli agenti della polizia dei trasporti dall'estate 2012 non concerne tuttavia i treni speciali per i tifosi: le FFS hanno dichiarato espressamente di rinunciare a questo tipo di scorta su questi e altri treni speciali. Nelle stazioni di destinazione o di partenza dei treni speciali, gli assistenti alla clientela delle FFS provvedono, in collaborazione con la polizia locale, la polizia dei trasporti e Securitrans, a separare i tifosi dagli altri utenti dei trasporti pubblici.

1.1.3 Misure immediate nell'attuale quadro normativo

Su incarico dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) le FFS hanno effettuato nel corso del 2011 un'analisi dei rischi legati ai treni speciali destinati ai tifosi. In prece-

¹ RS 745.1

denza, le FFS avevano già adottato diverse misure immediate consentite dal diritto vigente. Nell'estate 2011, ad esempio, hanno avviato un partenariato pilota con il club calcistico dello Young Boys (YB) nell'ambito del quale quest'ultimo, quando la squadra gioca in trasferta, si impegna a organizzare l'accompagnamento dei propri tifosi e a provvedere alla sicurezza e alla pulizia sui treni speciali. Il club non si assume tuttavia nessuna responsabilità per i danni materiali. A metà del campionato 2011/2012 il bilancio era positivo, tanto che le FFS vorrebbero concludere convenzioni analoghe con altre società sportive.

Le FFS prevedono inoltre di trasformare il materiale rotabile utilizzato per i treni speciali. I vagoni verranno equipaggiati di un sistema che permetterà al conducente della locomotiva di ponteggiare l'azionamento improprio del freno d'emergenza (ponteggio del freno d'emergenza). Inoltre il meccanismo di chiusura delle porte verrà adattato in modo che queste si apriranno da un solo lato (apertura selettiva delle porte) e non da entrambi i lati come succede ora. I finestrini verranno modificati per evitare il lancio di oggetti dai treni. Ciò nonostante, queste misure non bastano per risolvere i problemi legati agli atti di vandalismo perpetrati dai tifosi. È quindi indispensabile modificare la legge in modo da completare adeguatamente le misure previste.

1.2 La nuova normativa proposta

La revisione della legge sul trasporto di viaggiatori proposta in questa sede (D-LTV) mira da un lato ad allentare l'attuale obbligo di trasporto generalizzato cui sono sottoposte le imprese, dall'altro a creare una fattispecie costitutiva della responsabilità civile per i club sportivi. Questi ultimi dovranno, a determinate condizioni, rispondere dei danni causati dai tifosi alle imprese di trasporto durante le trasferte effettuate per assistere a eventi sportivi. Le questioni legate alla responsabilità dovranno essere disciplinate in primo luogo dal club sportivo e dall'impresa di trasporto nell'ambito del contratto di noleggio. Le nuove disposizioni sulla responsabilità civile saranno applicabili solo se le parti, nonostante un'offerta adeguata da parte dell'impresa di trasporto, non riescono a trovare un'intesa. Le eventuali controversie potranno essere deferite a un tribunale civile.

1.2.1 Allentamento dell'obbligo di trasporto

Il nuovo articolo 12a D-LTV permetterà alle imprese di trasporto di negare o limitare il trasporto di tifosi da o per una manifestazione sportiva se queste hanno previamente proposto al club sportivo di concludere un contratto di noleggio di veicoli speciali per il trasporto dei tifosi.

Se a un club viene proposto un contratto di noleggio a condizioni ragionevoli, i tifosi non avranno più diritto di utilizzare i collegamenti previsti dall'orario ordinario. L'obbligo di trasporto risulterà pertanto sospeso. Questa regolamentazione mira a garantire che i tifosi non causino disagi agli altri utenti e al servizio di trasporto regolare.

Anche in questo caso le imprese di trasporto saranno libere di proporre, di propria iniziativa, treni speciali e di vendere ai tifosi i relativi titoli di trasporto. Nell'interesse delle imprese il prezzo dei titoli di trasporto non dovrà superare quello di una corsa regolare, altrimenti i tifosi non utilizzeranno i treni speciali. Resta comunque sempre salvo il diritto delle imprese di trasporto di rifiutarsi di trasportare i tifosi con corse regolari qualora non venga concluso un contratto di noleggio di veicoli speciali.

1.2.2 Creazione di una fattispecie costitutiva della responsabilità civile

Se viene concluso un contratto di noleggio, i diritti e gli obblighi reciproci del club sportivo e dell'impresa di trasporto, in particolare per quanto concerne la responsabilità civile, sono retti dalle disposizioni contrattuali. Il contratto può ad esempio prevedere, analogamente al progetto pilota di partenariato con lo Young Boys (cfr. n. 1.1.3), che i tifosi siano scortati da un numero sufficiente di accompagnatori o collaboratori del club. L'attuazione di questa misura permette di adempiere gli obblighi che il club ha nei confronti dell'impresa di trasporto e lo esonera da ulteriori responsabilità.

Se non viene concluso un contratto di noleggio – perché il club non auspicava l'avvio di trattative per la stipula o perché le trattative non hanno dato esito positivo – il club sportivo è tenuto per legge a rispondere dei danni che i suoi tifosi causano all'impresa di trasporto. In questo modo si incoraggia il club ad avvalersi effettivamente dell'offerta (ragionevole) di noleggio dell'impresa di trasporto e di concludere di comune intesa un contratto in questo senso. Anche la Confederazione ritiene che occorra privilegiare chiaramente una regolamentazione di tipo contrattuale.

La responsabilità legale si estende ai danni alle persone (personale dell'impresa di trasporto) e ai danni materiali causati ai veicoli, agli edifici e ad altre installazioni dell'impresa, a condizione che i veri responsabili dei danni non abbiano potuto essere identificati. In questo senso, i club rispondono quindi unicamente a titolo sussidiario. Possono però esimersi dalla propria responsabilità se dimostrano di aver usato preventivamente tutta la diligenza richiesta dalle circostanze per impedire il danno arrecato.

1.2.3 Precisazione dei motivi di esclusione

Il complemento dell'articolo 12 capoverso 2 LTV precisa che il Consiglio federale può sospendere l'obbligo di trasporto delle imprese per motivi non solo di sicurezza dell'esercizio («safety»), ma anche di mantenimento dell'ordine pubblico («security»). A tal fine, il Consiglio federale deve disporre di una base normativa chiara per poter, se del caso, completare i motivi che giustificano la sospensione dell'obbligo di trasporto menzionati nell'ordinanza del 4 novembre 2009² sul tra-

² RS 745.11

sporto di viaggiatori. Questi motivi sono generalmente applicabili e non si limitano al trasporto di tifosi a manifestazioni sportive. Le disposizioni vigenti, frutto di ripetuti aggiornamenti, trovano il loro principale fondamento nella disciplina del trasporto di merci pericolose.

1.2.4 Rapporto con il Concordato intercantonale

Occorre considerare le modifiche proposte della LTV in stretta correlazione con la revisione del Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, adottata dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) il 2 febbraio 2012. Con la revisione del Concordato, la CDDGP mira ad introdurre l'obbligo di autorizzazione per gli incontri di calcio e hockey su ghiaccio dei massimi campionati, obbligo che consente alle autorità di fissare una serie di vincoli per gli organizzatori (privati) delle manifestazioni sportive. Si tratta, fra l'altro, di vincolare l'autorizzazione all'obbligo per i tifosi della squadra ospite di utilizzare un treno speciale per il viaggio di andata e ritorno.

Per motivi di certezza del diritto occorre precisare che disposizioni di questo tipo emanate dalle autorità prevalgono sull'obbligo generale di trasporto. In passato, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha già adottato simili decisioni in occasione del Forum economico mondiale (WEF) di Davos. Su istruzione della polizia, la Ferrovia retica aveva infatti dovuto limitare temporaneamente l'offerta di corse.

In linea di massima, il progetto della CDDGP ha incontrato il favore dei Cantoni, delle città, delle autorità federali e dei partiti. La revisione del Concordato intercantonale rafforzerà l'effetto della modifica della LTV proposta in questa sede. La combinazione dei due atti normativi dovrebbe indurre i tifosi ad utilizzare in ogni caso i treni speciali per non vedersi rifiutare l'accesso allo stadio. Poiché i tifosi verranno trasportati alla fermata vicina allo stadio solo se adottano un comportamento corretto, è nel loro stesso interesse che le corse speciali si svolgano senza intoppi.

La revisione della LTV potrà tuttavia esplicitare tutti i suoi effetti solo se quella del Concordato sarà attuata nei Cantoni. Se il Concordato non entrerà in vigore, gli effetti della revisione della LTV risulteranno indeboliti.

1.2.5 Campo d'applicazione della nuova normativa

Il fenomeno del tifo violento non concerne solo i trasporti pubblici: anche negli stadi e nelle loro vicinanze si registrano regolarmente incidenti, ad esempio in relazione all'accensione vietata di fumogeni e petardi. Poiché rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni, della polizia e delle società sportive, questi problemi non vengono trattati nel presente progetto. Il progetto non disciplina nemmeno gli eventuali scontri tra gruppi di tifosi durante il trasporto con autobus.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Introduzione

Le imprese di trasporto hanno abbondantemente esaurito le possibilità offerte loro dalla legislazione attuale di prevenire danni a persone e danni materiali. Poiché l'obbligo di trasporto sancito dalla legge non può essere limitato e poiché è difficile identificare i tifosi che hanno commesso atti vandalici, le imprese non sono in grado di assumere adeguatamente la propria responsabilità in materia di sicurezza dei trasporti pubblici per quanto concerne i treni speciali.

Non si sa ancora se altri club sportivi seguiranno l'esempio dello YB nel suo partenariato con le FFS e accetteranno di partecipare a un progetto pilota (cfr. n. 1.1.3), né se accetteranno di assumersi la responsabilità di eventuali danni. Allo scadere delle misure coercitive temporanee adottate in occasione degli Europei di calcio del 2008 e del Campionato mondiale di hockey su ghiaccio del 2009, si sono cercate soluzioni volontarie e consensuali tra le autorità e i club sportivi, con esiti alterni.

Di fronte a questa situazione insoddisfacente intendiamo proporre le modifiche di legge necessarie per risolvere meglio i problemi con cui sono confrontati i trasporti pubblici in occasione di manifestazioni sportive.

1.3.2 Alternative respinte

La soluzione proposta rappresenta un sistema organico di meccanismi di incentivazione mirati. Introducendo solo alcuni elementi della modifica prevista, non si otterrebbe un effetto sufficiente, in quanto non si riuscirebbe a impedire in modo efficace ai tifosi inclini alla violenza di mettere a repentaglio la sicurezza dei trasporti pubblici. Altre misure ipotizzabili sono state esaminate ma respinte per i motivi illustrati di seguito.

Status quo

Le imprese di trasporto offrono trasporti speciali per i tifosi spesso di propria iniziativa, ossia senza aver ricevuto il mandato dal club sportivo e senza che vi sia un obbligo legale.

Senza la modifica proposta le imprese di trasporto potrebbero essere tentate, in determinate situazioni, di non offrire più trasporti speciali per i tifosi, in modo da tutelarsi contro i costi e i rischi correlati.

In questo modo, però, il problema del trasporto non verrebbe risolto poiché i tifosi ai quali non è offerto un trasporto speciale cercherebbero di servirsi dei mezzi di trasporto pubblici che circolano regolarmente.

Disposizioni particolari per le manifestazioni a rischio

Si è esaminata la necessità di emanare disposizioni particolari per le manifestazioni a rischio. Una possibilità sarebbe di obbligare i club sportivi a noleggiare un treno o un autobus speciale per le manifestazioni considerate particolarmente a rischio. In tal caso, occorrerebbe stabilire chi decide se si tratta di un incontro regolare o di una

manifestazione a rischio e in base a quali criteri. Ci sarebbe poi sempre il pericolo che le decisioni causino notevoli controversie e diano luogo ad altri atti di vandalismo da parte di tifosi violenti. Infine, visto che una tale procedura comporterebbe un lavoro amministrativo considerevole, questa soluzione è stata scartata.

Estensione della responsabilità ai trasporti regolari

In sede di elaborazione del progetto ci si è chiesti se le nuove disposizioni sulla responsabilità applicabili ai trasporti speciali potevano indurre i tifosi a utilizzare le corse regolari anziché quelle speciali e se pertanto fosse necessario estendere tali disposizioni ai collegamenti ordinari.

Tale estensione non è necessaria in quanto le imprese di trasporto che offriranno un contratto di noleggio a condizioni ragionevoli non saranno in ogni caso più tenute a trasportare gruppi di tifosi nelle corse regolari. Se questa sospensione dell'obbligo di trasporto verrà attuata, non c'è ragione di credere che la fattispecie costitutiva della responsabilità civile si verificherà nei mezzi di trasporto del servizio di linea. Inoltre, il solo fatto che un club sportivo risponda esclusivamente dei danni causati ai treni speciali difficilmente indurrà i tifosi a preferire i trasporti pubblici regolari. Sarebbe infine ingiusto accollare a un club sportivo – già tenuto a rispondere del comportamento dei suoi tifosi nei treni charter o speciali – la responsabilità del comportamento di quei tifosi che, utilizzando mezzi di trasporto di linea, si sottraggono alla sua sfera di influenza.

Indennità per misure di sicurezza e pulizia

Alcune imprese di trasporto chiedono, oltre alle nuove disposizioni sulla responsabilità civile, un disciplinamento dell'indennizzo dei costi. Esse auspicano che gli organizzatori di manifestazioni sportive si facciano carico dei costi delle misure di sicurezza e di pulizia causati nell'ambito dei trasporti speciali. Poiché è difficile delimitare chiaramente queste misure rispetto a quelle necessarie anche per il traffico di linea, si è rinunciato ad introdurre una simile disposizione.

Divieto di consumare bevande alcoliche

Da più parti è stato proposto di sancire nella LTV il divieto di consumare bevande alcoliche nei treni destinati ai tifosi. Sarebbe tuttavia eccessivo vietare il consumo di alcol a livello di legge. Il diritto in vigore permette peraltro a un club sportivo che noleggia un treno di limitarvi o vietarvi il consumo di bevande alcoliche e di far rispettare tale limitazione o divieto.

1.3.3 Risultati della procedura di consultazione

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva la modifica della LTV, in particolare l'allentamento dell'obbligo di trasporto per le imprese. Vi sono però

due fronti distinti: da un lato i Cantoni e le imprese di trasporto che sostengono il progetto, dall'altra le organizzazioni che lo respingono. La maggioranza ritiene che il progetto sia difficilmente realizzabile. Da più parti si chiede un controllo dei tifosi prima che questi accedano ai treni (ossia sui marciapiedi o agli accessi ai marciapiedi), mentre altri lo considerano non praticabile. Alcune organizzazioni rilevano il rischio dell'arbitrarietà nel controllo dei tifosi, in quanto non è chiaro quali siano gli elementi distintivi che permettono di individuare un tifoso. Alcuni chiedono che le famiglie e i gruppi pacifici possano continuare ad utilizzare i treni normali. Circa un terzo dei partecipanti sostiene il modello Young Boys e auspica che sui treni speciali i tifosi siano scortati da accompagnatori della squadra ospite. Molti ritengono che il biglietto combinato sia una buona soluzione. La maggior parte dei partecipanti vede di buon occhio il principio di attribuire ai club sportivi la responsabilità degli eventuali danni causati dai tifosi sui treni speciali. Alcuni vorrebbero che i club rispondessero anche dei danni provocati dai tifosi sui treni normali (a condizione che venga loro messo a disposizione un treno speciale).

Tutti i partiti, senza eccezioni, accolgono con favore il progetto. L'UDC fa tuttavia notare che la modifica rappresenta una notevole ingerenza nella libertà personale.

I gruppi di interesse delle associazioni sportive (Swissolympic, ASF, FSIH, Fanarbeit e Referendum LMSI) respingono compatti le modifiche proposte. L'ASF ritiene che il testo di legge non rispetti i principi dello Stato di diritto e che le misure ammesse siano eccessive e inadeguate per raggiungere l'obiettivo prefissato.

I risultati nel dettaglio della procedura di consultazione sono contenuti nel relativo rapporto³.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

L'elaborazione e l'attuazione del nuovo disciplinamento non comporta spese sproporzionate. Gli atti di violenza compiuti dai tifosi durante le manifestazioni sportive hanno assunto una tale importanza per la sicurezza dei trasporti pubblici da giustificare l'introduzione di nuove condizioni quadro. La modifica della LTV proposta non dovrebbe generare costi supplementari né per la Confederazione né per i Cantoni.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo non contempla disposizioni direttamente paragonabili a quelle previste dal disegno. Secondo l'articolo 72 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri sono responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia delle sicurezze interne. Spetta quindi ad essi emanare prescrizioni ad hoc. Qui di seguito illustriamo, per un confronto giuridico, la situazione in alcuni Stati membri dell'UE.

³ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2012 > DATEC

I Paesi Bassi, il Belgio e la Gran Bretagna hanno un sistema che prevede treni speciali e biglietti combinati simile a quello che il Consiglio federale intende introdurre in Svizzera.

1.5.1 Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi una serie di convenzioni obbliga i tifosi della squadra ospite ad utilizzare un determinato mezzo di trasporto (autobus o treno noleggiato) per recarsi allo stadio. I sindaci delle città nelle quali si disputano le partite hanno una funzione importante: decidono il mezzo di trasporto che i tifosi devono utilizzare e possono disporre l'immediato rientro dei tifosi che durante la trasferta non adottano un comportamento corretto. I club sportivi noleggiavano i treni e sono legalmente tenuti a risponderne degli eventuali danni. All'arrivo, i rappresentanti del club sportivo e dell'impresa di trasporto controllano i veicoli e viene stilata una lista dei danni. I club sportivi partecipano inoltre alle misure di sicurezza sui treni e nelle stazioni. Sulla rete i treni noleggiati hanno la precedenza e circolano senza effettuare fermate intermedie tra la stazione di partenza e quella di destinazione.

1.5.2 Belgio

In Belgio una legge speciale, la «loi football», garantisce la sicurezza delle persone che assistono alle partite di calcio. La legge prevede una serie di obblighi per gli spettatori e gli organizzatori. Gli spettatori che commettono un atto vietato durante una partita di calcio possono, secondo la legge speciale, essere puniti con la multa o essere banditi dallo stadio. Per le partite a rischio i tifosi della squadra ospite possono acquistare unicamente biglietti combinati; con questi vengono ad esempio trasportati in autobus fino allo stadio e accedono direttamente alla tribuna riservata loro passando da un settore separato: in tal modo si evita il contatto con i tifosi della squadra ospitante. Un'unità ad hoc della polizia federale è incaricata della sorveglianza.

1.5.3 Gran Bretagna

In Inghilterra le basi legali sono state sviluppate progressivamente. Il primo atto normativo emanato è lo «Sporting Events (Control of Alcohol) Act 1985», che vieta il possesso di bevande alcoliche nei treni speciali e negli autobus a destinazione degli stadi. In base a questa legge, la polizia può perquisire persone, treni o autobus, procedere ad arresti e infliggere sanzioni. Le misure contro la violenza sono contenute nel «Football Banning Order» (FBO), che mira ad impedire gli atti di violenza legati al calcio e la messa in pericolo della sicurezza pubblica all'interno del Paese e all'estero.

1.5.4 Germania

In Germania non vi sono basi normative specifiche per contrastare il fenomeno del tifo violento. Di fronte a questo fenomeno, trovano applicazione soprattutto articoli del diritto penale generale. Spetta in primo luogo all'organizzatore (in generale la

società sportiva ospitante) garantire la sicurezza nello stadio o nel luogo in cui si tiene la manifestazione ed evitare che sorgano problemi durante la manifestazione. L'organizzatore è inoltre tenuto a prendere misure preventive contro i disordini e gli atti violenti (ad es. separazione rigorosa dei tifosi nello stadio in caso di rischio di aggressioni). Nella lotta al tifo violento la Germania fa inoltre affidamento su un importante dispiego di forze dell'ordine.

1.6 Attuazione

In veste di impresa di trasporto maggiormente interessata dal progetto, le FFS valutano positivamente la modifica di legge e non vedono ostacoli fondamentali alla sua attuazione.

La modifica della LTV richiederà anche un adeguamento dell'ordinanza del 4 novembre 2009⁴ sul trasporto di viaggiatori (OTV). Occorrerà inoltre definire le condizioni in virtù delle quali l'obbligo di trasporto ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2 D-LTV potrà essere sospeso.

1.7 Interventi parlamentari

Con il presente disegno proponiamo di stralciare il seguente intervento parlamentare, in quanto lo riteniamo adempiuto:

M 12.3017 Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive. Modifica della legge sul trasporto di viaggiatori (N 24.09.2012, S 13.12.2012, Commissione della politica di sicurezza CN)

2 Commento ai singoli articoli

Art. 12 cpv. 2 D-LTV

Grazie all'estensione della competenza di delega, il Consiglio federale potrà autorizzare le imprese a rifiutarsi di trasportare chiunque minacci la sicurezza interna e l'ordine pubblico.

L'ordine pubblico comprende tutte le regole che secondo l'opinione predominante sono indispensabili alla convivenza pacifica dei cittadini.

La sicurezza interna implica l'inviolabilità dell'ordinamento giuridico obiettivo, dei beni giuridici dell'individuo (vita, salute, libertà, proprietà, onore ecc.) e delle istituzioni dello Stato⁵.

Vi è violazione della sicurezza interna e dell'ordine pubblico quando vengono commesse infrazioni gravi o ripetute a prescrizioni di legge o a decisioni delle autorità nonché in caso di inadempimento di obblighi di diritto pubblico o privato. Nello specifico sono assimilabili anche gli atti che, di per sé, non giustificano

⁴ RS 745.11

⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^a ed., n. marg. 2433

un'esclusione dell'interessato dal trasporto, ma la cui ripetizione lascia supporre che lo stesso non è disposto a rispettare l'ordine pubblico.

Le imprese avranno in particolare la possibilità di negare, a determinate condizioni, il trasporto di singole persone e ciò non solo nell'ambito di manifestazioni sportive.

La possibilità di esclusione potrebbe ad esempio riguardare le persone contro le quali è stato disposto il divieto di accesso allo stadio. Inoltre anche alle persone che viaggiano regolarmente senza biglietto e a quelle che aggrediscono il personale potrà temporaneamente essere precluso il trasporto.

Art. 12a D-LTV

Cpv. 1

L'impresa di trasporto potrà negare o limitare il trasporto di tifosi (sostenitori identificabili di un club sportivo) con corse regolari se ha proposto al club sportivo, per tempo e a condizioni ragionevoli, di concludere un contratto di noleggio per il trasporto dei tifosi con corse speciali. La disposizione non obbliga le imprese di trasporto a presentare al club una proposta in questo senso.

Per trasporto si intende non solo la prestazione di trasferimento concreta, ma anche l'utilizzo degli impianti dell'impresa di trasporto prima e dopo l'evento sportivo, ad esempio il sostare nei perimetri della stazione durante la trasferta.

L'offerta dell'impresa di trasporto è considerata ragionevole se garantisce un equilibrio tra le possibilità finanziarie, giuridiche ma anche pratiche del club sportivo e le esigenze legittime dell'impresa. A tal fine è possibile basarsi sulle convenzioni già concluse secondo il diritto vigente, in particolare su quella del modello Young Boys (cfr. n. 1.1.3). Un'offerta è considerata non ragionevole se attribuisce unilateralmente la responsabilità al club sportivo. La valutazione della ragionevolezza di un'offerta avviene ex ante sulla base delle esperienze maturate (ad es. modello YB).

Il contratto di noleggio dovrebbe disciplinare segnatamente la responsabilità, il prezzo del trasporto, il numero di posti, il luogo di partenza e di destinazione e gli orari. Non è obbligatorio disciplinare tutti questi elementi; si tratta piuttosto di un'enumerazione volta a mostrare quali aspetti contrattuali sono prioritari quando si valuta la ragionevolezza dell'offerta.

Responsabilità: nell'ambito del contratto di noleggio, il club sportivo concorda con l'impresa di trasporto le misure e i provvedimenti necessari per prevenire l'insorgere di danni. In questo modo esso si esime da ogni responsabilità supplementare. Il club sportivo può ad esempio presentare un piano di sicurezza e concordare con l'impresa di trasporto le misure di sicurezza da adottare. La strategia deve prevedere l'accompagnamento dei tifosi con operatori e addetti alla sicurezza del club e deve indicare in particolare il numero di addetti necessari.

Prezzo del trasporto: per incoraggiare i tifosi a servirsi dei treni noleggiati, il prezzo del biglietto dev'essere inferiore a quello di una corsa ordinaria; in nessun caso deve superare il prezzo di un biglietto normale. Le imprese dovrebbero incoraggiare i tifosi a utilizzare i treni speciali offrendo loro tariffe convenienti. Anche il club che noleggia un mezzo di trasporto speciale non dovrebbe applicare tariffe più elevate di

quelle vigenti per lo stesso percorso con il servizio di linea. Se il noleggiatore paga un prezzo forfettario, si assume il rischio legato al tasso di utilizzazione.

Numero di posti: il numero di posti nei mezzi di trasporto noleggiati dovrebbe essere calcolato in modo da garantire al meglio la sicurezza e l'ordine durante il trasporto. Nel definire il numero di posti bisognerebbe considerare in modo adeguato i tempi di trasferta.

Luogo di partenza e di destinazione: presupponiamo che quale luogo di partenza e di destinazione vengano scelte le stazioni e le fermate, già utilizzate e dimostratesi adatte, che si trovano vicino agli stadi, segnatamente Basilea St. Jakob, Berna Wankdorf, Zurigo Hardbrücke. I luoghi di partenza e di destinazione andrebbero scelti in modo tale da poter garantire la sicurezza pubblica con il minor dispendio possibile. Inoltre, le corse speciali non dovrebbero, nel limite del possibile, creare disagi per il resto del traffico e per i passeggeri che utilizzano le corse ordinarie.

Orari di partenza e di arrivo: nel convenire gli orari di partenza e di arrivo le parti devono tener conto in particolare del piano di sicurezza e delle esigenze dell'organizzatore (di regola il club ospitante).

Se è previsto il rilascio di un'autorizzazione per la manifestazione sportiva o se l'autorizzazione è già stata rilasciata, le parti contraenti devono rispettarla tassativamente (ad es. percorso e fascia oraria per l'arrivo e la ripartenza).

Anche in futuro l'impresa di trasporto potrà mettere a disposizione dei tifosi un mezzo speciale di propria iniziativa, ossia senza aver presentato previamente un'offerta al club sportivo e concludendo quindi il contratto di trasporto direttamente con i viaggiatori. In questo caso, per l'impresa non sussiste il diritto di negare il trasporto secondo il capoverso 1, né trova applicazione la responsabilità di cui al capoverso 2.

Se, nonostante l'impresa di trasporto abbia presentato un'offerta ragionevole, non viene concluso un contratto di noleggio, l'impresa ha il diritto di negare il trasporto secondo il capoverso 1 ed è libera di decidere se ammettere gruppi di tifosi manifestamente pacifici sui collegamenti ordinari. Beninteso, l'impresa deve fare un uso responsabile di questo margine di apprezzamento e non applicarlo in modo arbitrario, visto che agisce in adempimento di un compito statale (art. 35 cpv. 2 Cost.⁶). La distinzione tra tifosi di un club sportivo e gli altri viaggiatori potrebbe basarsi sui criteri seguenti: istruzioni delle autorità locali che rilasciano l'autorizzazione, informazioni disponibili sui tifosi da trasportare, dimensioni dei gruppi, gruppi organizzati identificabili, comportamento (consumo di alcol, livello sonoro, cori), clima (aggressività), abbigliamento (abbigliamento tipico) e genere di oggetti che i viaggiatori portano con sé.

⁶ RS 101

A prescindere dalla nuova regolamentazione e dalla decisione dell'impresa di trasporto, l'organizzatore può inoltre decidere di vincolare l'accesso alla manifestazione o a determinati settori (ad es. settore della squadra ospite) al possesso, da parte di ciascuno spettatore, di un biglietto combinato per incoraggiare l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici o di quelli noleggiati. Questa facoltà si fonda sul diritto che l'organizzatore ha di disciplinare l'accesso agli impianti e che gli permette, ad esempio, di vietare l'introduzione di oggetti pericolosi. In occasione di grandi manifestazioni le clausole di questo tipo sono prassi comune e figurano sul biglietto d'ingresso. D'altro canto, l'organizzatore può decidere se ammettere nel settore ospiti i tifosi che non sono arrivati con mezzi di trasporto noleggiati, sempre che l'autorità di autorizzazione competente non abbia definito condizioni diverse.

Cpv. 2

Se rinuncia a concludere un contratto di noleggio nonostante l'impresa di trasporto abbia presentato un'offerta ragionevole, il club sportivo risponde nei confronti dell'impresa dei danni causati dai suoi tifosi durante la trasferta. Come per il capoverso 1, il trasporto comprende non solo la prestazione di trasferimento concreta, ma anche l'utilizzo degli impianti dell'impresa.

La responsabilità è di tipo causale semplice. Il club risponde di tutti i danni causati all'impresa di trasporto (in particolare anche di quelli all'infrastruttura e ai veicoli). Perché si prefiguri una responsabilità, devono essere soddisfatti i presupposti generali, in particolare l'insorgere di un danno, il carattere illecito e il nesso causale tra l'azione del tifoso e il danno causato all'impresa.

Il club risponde tuttavia solo a titolo sussidiario, ossia se l'autore del danno non è stato identificato. Vale pertanto il principio secondo cui è l'autore del danno che risponde in primis nei confronti dell'impresa (e di terzi). Affinché si applichi il capoverso 2, l'impresa deve aver indicato le misure concrete che ha adottato per identificare l'autore o gli autori dei danni, ad esempio ha interrogato testimoni o esaminato le riprese video. Solo una volta accertato che l'impresa ha adottato tutte le misure necessarie o, in caso di controversia, ne abbia convinto il giudice, è possibile considerare la responsabilità del club sportivo. Il capoverso 2 non è applicabile se l'autore del danno è stato identificato ma per un qualche motivo non può o non deve indennizzare i danni, ad esempio per mancanza di colpa o per insolvenza.

Poiché qui si tratta della responsabilità di terzi, essa è disciplinata in quest'articolo e non nella sezione 9 della LTV (art. 42–50), che disciplina la responsabilità contrattuale tra le imprese e i viaggiatori, né nella sezione 10 (art. 51), dedicata a quella extracontrattuale dell'impresa.

Cpv. 3

Il club può esimersi dalla propria responsabilità se fornisce la prova che ha usato tutta la diligenza richiesta dalle circostanze per impedire il danno in questione. Con la formulazione scelta, che ricalca volutamente quella dell'articolo 55 capoverso 1 CO⁷ sulla responsabilità del padrone di azienda, si vuole sottolineare che la diligenza richiesta dalla legge non significa solo agire in modo soggettivamente conforme agli obblighi, ma viene valutata in base al complesso delle misure obiettivamente

necessarie e richieste dalle circostanze.⁸ Relativamente al trasporto di tifosi in occasione di manifestazioni sportive, la diligenza potrebbe consistere nel mettere a disposizione dei tifosi sufficienti possibilità di trasporto alternative, nel mobilitare un numero sufficiente di accompagnatori, nel preparare adeguatamente il personale di accompagnamento ai compiti assegnati, nell'informare per tempo e in maniera adeguata i tifosi delle offerte di trasporto alternative e nel collaborare in misura sufficiente con le forze di sicurezza pubbliche.

Anche se la legge non lo precisa, il club è esentato dalla responsabilità per mancanza di nesso causale qualora provi che i danni si sarebbero verificati anche usando la diligenza richiesta dalle circostanze.

Cpv. 4

La responsabilità del club di cui ai capoversi 2 e 3 è retta dal Codice delle obbligazioni sugli atti illeciti, salvo disposizioni contrarie dell'articolo 12a D-LTV. Questo vale in particolare per il calcolo dell'indennizzo e per la prescrizione.

Art. 56 cpv. 1 D-LTV

Poiché tra le fattispecie disciplinate dall'articolo 12a D-LTV rientrano le eventuali controversie patrimoniali in senso stretto e in senso lato, anche queste sono sottoposte alla giurisdizione civile. Mentre nel caso delle altre fattispecie menzionate all'articolo 56 si tratta di controversie tra utenti e imprese di trasporto, le nuove riguardano controversie tra imprese di trasporto e club sportivi.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'introduzione della nuova disciplina dovrebbe comportare una diminuzione dei costi scoperti che le imprese di trasporto devono sostenere per i trasporti di tifosi. Anche la Confederazione, in veste di proprietaria delle FFS, potrà trarne vantaggio. Per l'attuazione della nuova regolamentazione non sono necessari posti di lavoro supplementari in seno all'Amministrazione federale.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

Poiché è in linea con la revisione del Concordato intercantonale sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, la nuova disciplina può essere attuata efficacemente. Non si possono escludere spese supplementari iniziali per l'attuazione delle nuove disposizioni; occorre infatti informare gli organi di polizia locali in merito alle modalità operative e questi saranno chiamati ad affiancare, all'occorrenza, le imprese di trasporto. A lungo termine questa regolamentazione

⁸ Cfr. BSK OR I-Heierli/Schnyder, 5^a ed., Basilea 2011, art. 55 n. 16.

comporterà tuttavia un certo sgravio per i Cantoni nel settore della tutela della sicurezza pubblica. In ultima analisi, se darà buone prove, comporterà quindi uno sgravio per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Per l'economia

Il presente disegno fornisce alle imprese di trasporto pubblico uno strumento migliore per lottare contro gli atti di vandalismo e la violenza durante il trasporto di tifosi e per prevenire i danni materiali causati ai propri veicoli. I club sportivi, in veste di responsabili indiretti di un incontro sportivo, sono tenuti a usare la necessaria diligenza e ad assumersi le loro responsabilità. La riduzione dei costi legati ai danni materiali comporterà uno sgravio per le imprese di trasporto – e quindi indirettamente per i Cantoni e la Confederazione. Il disegno non ha ripercussioni dirette sull'ambiente. La nuova disciplina garantisce che i club sportivi potranno continuare a vendere biglietti ai tifosi delle squadre ospiti. Nel migliore dei casi, il nuovo sistema potrebbe portare ad un aumento del numero di spettatori, visto che nei trasporti pubblici vi sarebbero meno atti di vandalismo e aggressioni da parte di tifosi violenti. Nel complesso, le ripercussioni per l'economia nazionale sono contenute.

3.4 Per la società

La nuova regolamentazione è un segnale chiaro della volontà di contrastare la violenza e il vandalismo negli spazi pubblici. La grande maggioranza dell'utenza dei trasporti pubblici trae vantaggio dal miglioramento della sicurezza.

3.5 Altre ripercussioni

Non si prevedono ripercussioni sull'ambiente o ripercussioni di altro tipo.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente disegno è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁹ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Secondo gli articoli 87 e 92 Cost., la legislazione sui trasporti di viaggiatori compete alla Confederazione. Secondo l'articolo 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali – nello specifico la libertà di movimento e di riunione – devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui. Inoltre, tali restrizioni devono essere proporzionate allo scopo. Le restrizioni previste dal presen-

⁹ FF 2012 305, qui 434

te progetto lo sono chiaramente, se si considerano i pericoli rappresentati per i trasporti pubblici dalle persone inclini alla violenza che partecipano a manifestazioni sportive.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno non incide sugli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. In particolare, la nuova regolamentazione non rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo del 21 giugno 1999¹⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia.

5.3 Forma dell'atto

Dato che l'obbligo di trasporto per le imprese è sancito dalla legge sul trasporto di viaggiatori, anche l'allentamento di tale obbligo va disciplinato mediante una modifica della stessa legge.

5.4 Protezione dei dati

Le prevenienti basi legali sul trattamento dei dati contenute nell'articolo 54 capoverso 2 D-LTV coprono sufficientemente anche l'estensione – di lieve entità – prevista all'articolo 12 capoverso 2.

¹⁰ RS 0.740.72