

RECENTI SVILUPPI SULLA NORMATIVA CONTRO LA VIOLENZA NEGLI STADI

di *Paolo Garraffa**

SOMMARIO: Introduzione – 1. Il ripristino della flagranza «differita» – 2. Pronunce giurisprudenziali – 3. Le modifiche sugli «*steward*» – 4. Il «Fondo di solidarietà civile»

Introduzione

È stato da poco convertito¹ il decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187,² recante le «Misure urgenti in materia di sicurezza».

L'adozione del provvedimento era stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta dello scorso 5 novembre, su proposta del ministro dell'Interno Maroni, quale urgente prima misura del secondo Pacchetto-sicurezza adottato dal governo.

Suddiviso in cinque Capi, tale decreto introduce varie misure,³ tra cui anche alcune riguardanti gl'impianti sportivi.

In particolare, al Capo I vengono introdotte le «Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive» (art. 1), e le «Disposizioni urgenti per il personale addetto agli impianti sportivi» (art. 2).

A distanza di tre anni,⁴ il legislatore mette nuovamente mano nella delicata

* Avvocato esperto di diritto sportivo. Dottore di Ricerca in Integrazione Europea, Diritto Sportivo e Globalizzazione Giuridica presso l'Università degli Studi di Palermo. E-mail: pgarraffa@mail.com.

¹ Legge 17 dicembre 2010, n. 217 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante Misure urgenti in tema di sicurezza», in Gazz. Uff. n. 295 del 18 dicembre 2010).

² In Gazz. Uff. n. 265 del 12 novembre 2010.

³ In particolare, misure per il potenziamento dell'attività di contrasto alla criminalità organizzata e della cooperazione internazionale di polizia (Capo II), misure in tema di tracciabilità dei flussi finanziari (Capo III), misure in materia di sicurezza urbana (Capo IV) ed infine disposizioni per la funzionalità del ministero dell'Interno (Capo V).

⁴ L'ultimo decreto-legge, infatti, intervenuto sulla materia è il d.l. 8 febbraio 2007, n. 8 (meglio noto come decreto-Raciti, dal nome dell'ispettore di Polizia Filippo Raciti, deceduto durante gli scontri tra «ultras» e forze dell'ordine, avvenuti al termine del derby siciliano del Campionato di calcio di

materia della violenza negli stadi, e lo fa intervenendo in due settori – l’istituto della flagranza c.d. «differita», e la disciplina giuridica dello «steward» – particolarmente dibattuti e controversi.

Da una prima lettura del provvedimento, l’impressione complessiva che se ne trae è quella di una certa confusione, nonché di una certa tautologia e carenza di coordinamento delle nuove disposizioni adottate – rispetto a quelle già in vigore – piuttosto che di una reale portata innovativa delle stesse.

Ma procediamo alla sua analisi più da vicino.

1. *Il ripristino della flagranza «differita»*

All’art. 1, primo comma, il d.l. 187/10 opera un «ripristino» della speciale disciplina relativa al differimento dell’arresto in flagranza e all’applicazione delle misure cautelari – prevista dall’art. 8, commi 1-ter e 1-quater – della legge 13 dicembre 1989 n. 401,⁵ nell’ambito dei reati elencati dal comma 1-bis dello stesso articolo.⁶

Come si ricorderà, tale disciplina ammette la possibilità di procedere all’arresto dell’autore dei suddetti reati «*sempre che l’arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto*», qualora non sia possibile procedere immediatamente ad esso «*per ragioni di sicurezza o d’incolumità pubblica*» (così il comma 1-ter dell’art. 8, l. 401/89 cit.).

La stessa disciplina ammette la possibilità di applicare, all’esito dell’udienza di convalida dell’arresto, e nel caso di violazione del provvedimento di divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive, misure coercitive anche *in deroga* ai limiti di pena previsti dagli artt. 274 («*Esigenze cautelari*»), e 280 («*Condizioni di applicabilità delle misure coercitive*») del codice di procedura penale⁷ così il comma 1-quater, art. 8 cit.).

serie A Catania-Palermo, disputatosi il 2 febbraio 2007, valevole per la stagione sportiva 2006-2007), convertito con modificazioni nella legge 4 aprile 2007, n. 41 (in Gazz. Uff. n. 80 del 5 aprile 2007, «*Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche*»).

⁵ «*Interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*» (in Gazz. Uff. n. 294 del 18 dicembre 1989), essa è la principale legge di riferimento nella materia della violenza negli stadi.

⁶ Si tratta, in particolare, dei «*reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa delle manifestazioni sportive*», dei reati di cui all’art. 6-bis, comma 1 (Lancio o utilizzo di materiale pericoloso), 6-ter (Possesso di artifici pirotecnici), ed all’art. 6, commi 1 (prendere parte «*attiva*» a manifestazioni di violenza, incitamento, inneggiamento o induzione ad essa, possesso di armi improprie, manifestazioni di razzismo, intolleranza, xenofobia, porre in essere una «*condotta finalizzata alla partecipazione attiva*» ad episodi di violenza.. «*in occasione o a causa di manifestazioni sportive*») e 6 (violazione dei provvedimenti relativi al divieto d’accesso ed obbligo di comparizione presso gli uffici di Polizia) della l. 401/89, cit.

⁷ Si tratta di reati la cui pena è inferiore ai limiti edittali previsti per l’applicazione delle misure cautelari.

Scopo dichiarato della norma (v. schemi illustrativi del d.l. 187/10, consultabili *on line* su www.camera.it/465?area=26&tema=341&Ulteriori+misure+in+materia+di+sicurezza), è quello di evitare che un soggetto che sia stato tratto agli arresti – anche attraverso la suddetta modalità

L'istituto della flagranza «differita» non è nuovo nel nostro ordinamento, trattandosi di una disciplina particolarmente controversa e dalle alterne vicende normative.

Introdotta per la prima volta dal decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28⁸ (dapprima nel limite massimo di 36 ore, successivamente elevato a 48 ore in sede di conversione), essa – dopo aspre polemiche (sulle quali ci si soffermerà) – era originariamente destinata a rimanere in vigore sino al 30 giugno 2005.⁹

Con altro provvedimento normativo,¹⁰ la flagranza «differita» era stata prorogata sino al 30 giugno 2007.

Senonché nuovamente – con altro provvedimento di natura «emergenziale»¹¹ – la sua efficacia veniva ad essere ulteriormente estesa sino alla data del 30 giugno 2010.¹²

Allo scadere di detto termine, tuttavia, non v'era stato alcun provvedimento normativo che ne avesse inteso estendere l'efficacia temporale, sicché si era creata una situazione di «vacatio».

Come accennato, il Governo ha ora ritenuto di riportarla «in vita», stabilendo che le disposizioni in tema di flagranza «differita» riprendano efficacia dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge (e cioè il 12 novembre 2010, data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale), sino al 30 giugno 2013.¹³

La flagranza «differita» (altresì chiamata «videoflagranza», o «flagranza fotografica») è stata oggetto di aspre polemiche sin dalla sua prima introduzione.

Tanto nella dottrina, infatti, quanto nella stessa opinione pubblica¹⁴ furono sollevate forti perplessità sulla necessità di ricorrere ad una simile previsione.

Un provvedimento di natura simile, in realtà, era già stato adottato nel 2001.

In occasione – anche qui – dell'ennesimo intervento «emergenziale» registratosi in questa materia,¹⁵ il legislatore aveva introdotto una disposizione che

differita – possa riacquistare la libertà a causa dell'impossibilità di disporre misure coercitive per tali reati.

⁸ Convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2003, n. 88 in Gazz. Uff. n. 95 del 24 marzo 2003, «*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*».

⁹ Così disponeva l'art. 1-bis del d.l. 28/03, cit.

¹⁰ Il d.l. 30 giugno 2005, n. 115 (c.d. «decreto-omnibus»), conv. con modificazioni in l. 17 agosto 2005, n. 168 in Gazz. Uff. n. 194 del 22 agosto 2005.

¹¹ Si allude al citato decreto-legge n. 8/07 conv. con modificazioni in l. 41/07, cit.

¹² Così l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 8/07, come modificato in sede di conversione dalla l. 41/07, cit.

¹³ Come ribadito in sede di conversione (art. 1, l. 217/10, cit.).

¹⁴ V. l'intervento del senatore Bobbio, XIVa Legislatura, nel corso della seduta del 3 ottobre 2001, nell'immediata vigilia della conversione della Legge 377/01: «*ma, in attesa di ciò, la presente legge ben si colloca, come valido ed efficace strumento d'intervento. Essa, con ogni evidenza, presenta ben chiari due aspetti... e quello relativo all'introduzione, nel nostro ordinamento, di un istituto di arresto che io definirei, credo in maniera finalmente tecnica, né di flagranza, né di quasi flagranza, ma di fuori flagranza, che verosimilmente integra il momento tecnicamente e praticamente più rilevante ed incisivo della nuova normativa*».

¹⁵ Il d.l. 20 agosto 2001, n. 336, «*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*» in Gazz. Uff. n. 193 del 21 agosto 2001.

prevedeva che: «nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di competizioni agonistiche (oggi manifestazioni sportive, ndr.), per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi dell'art. 380 e 381 del codice di procedura penale e per quelli di cui all'art. 6-bis, comma 1, della presente legge, la polizia giudiziaria, qualora non sia possibile procedere nell'immediatezza ma siano stati acquisiti elementi dai quali emergano **gravi precisi e concordanti** indizi di colpevolezza nei confronti dell'autore del reato, può comunque eseguire l'arresto entro e non oltre il termine delle successive quarantotto ore».

La norma si proponeva di superare alcuni contrasti interpretativi che riguardavano i pregressi limiti dell'istituto della flagranza, i quali – si riteneva – costituivano un ostacolo all'azione delle forze dell'ordine, volta a reprimere i comportamenti violenti nell'immediatezza degli stessi.¹⁶

Ma proprio le forti perplessità sollevate dalla dottrina¹⁷ in merito alla scarsa aderenza ai principi costituzionali di tale istituto – con particolare riguardo alla mancata rispondenza del requisito della «*eccezionale necessità ed urgenza*» che legittima l'Autorità di P.S. ad adottare provvedimenti *provvisoriamente* restrittivi della libertà personale, ex art. 13, comma 3, della Costituzione – a fronte di una maggiore efficacia deterrente che invece, secondo altri,¹⁸ una simile previsione avrebbe potuto avere, indussero il legislatore ad abbandonarla in sede di conversione.¹⁹

Ciò che, in tale sede, veniva quindi previsto era la possibilità di procedere – nei medesimi casi – all'arresto ai sensi dell'art. 381 (arresto facoltativo in flagranza), oppure ai sensi dell'art. 384 (fermo indiziato di delitto) del codice di procedura penale.

Giova ricordare che quest'ultima previsione ammette la possibilità di ricorrere al fermo – al di fuori dei casi di flagranza – allorché: 1) sussistono specifici elementi che facciano ritenere fondato il pericolo di fuga; 2) la persona nei cui confronti si procede sia *gravemente indiziata* di un delitto; 3) il delitto per

¹⁶ Relazione governativa al d.l. 336/01, in *Guida al Dir.*, n. 33, 2001, 16, ove si legge che: «È noto che le perplessità maggiori derivano proprio dai limiti della cosiddetta quasi flagranza. La norma si prefigge, dunque, senza modificare i principi di carattere generale, lo scopo di elidere nel settore di interesse le difficoltà interpretative che possono insorgere sul lasso di tempo concesso alla polizia giudiziaria allorché non sia possibile intervenire immediatamente per poter sviluppare gli elementi acquisiti nell'immediatezza del fatto».

¹⁷ F. NUZZO, *Violenza negli stadi, un d.l. che mostra i muscoli ma dimentica ancora di coinvolgere le società* in *Guida al Dir.*, n. 42, 2001, 7 e ss., il quale riteneva che siffatta previsione risultava in concreto vanificata dalla circostanza che l'identificazione degli autori veniva - di fatto - resa impossibile dalla presenza della massa che, rappresentando un ostacolo inevitabile in tal senso, 'garantiva' l'impunità ai più facinorosi.

¹⁸ M. LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti*, in *Dir. Pen. e Proc.*, n. 3, 2002, 280.

¹⁹ Per un commento della legge di conversione (l. 19 ottobre 2001, n. 377, in *Gazz. Uff.* n. 245 del 20 ottobre 2001), si veda anche O. FORLENZA, *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono le pene accessorie*, in *Guida al Dir.* n. 42, 2001, 102-105.

cui si procede prevede la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e superiore nel massimo a sei anni (ovvero un delitto concernente le armi da guerra e gli esplosivi).

Detta previsione era stata salutata con favore dalla dottrina²⁰ in quanto, sebbene ammettesse la possibilità in capo all'autorità di P.S. di procedere al fermo anche nel caso di delitti puniti con una pena *inferiore* rispetto a quanto stabilito dall'art. 384 c.p.p., sembrava possedere una migliore aderenza al principio costituzionale di riserva di legge in tema di libertà personale.

Senonché, sulla scia di una recrudescenza degli episodi di violenza – con altro provvedimento «d'urgenza»²¹ – tale istituto veniva ad essere reintrodotta nel nostro ordinamento.

In particolare, esso veniva ad essere riscritto nel seguente modo: «*quando (nei casi prima indicati, ndr.) non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi (inciso oggi soppresso, ndr.) dai quali emerge con evidenza il fatto, ne risulta autore, sempreché l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto.*».

La riammissione della flagranza «differita» – giustificata dal dichiarato effetto deterrente²² che essa aveva avuto durante il suo primo, ma breve, periodo di vigenza²³ – nuovamente riscontrava critiche nella dottrina,²⁴ questa volta ancor più divisa tra chi²⁵ ribadiva forti perplessità sulla sua legittimità costituzionale, e chi,²⁶ invece, ne salutava con favore la sua reintroduzione.

La principale obiezione che veniva mossa si ravvisava nella circostanza per cui la dilatazione temporale del concetto di flagranza costituiva, di per sé, la negazione obiettiva della sussistenza della eccezionale urgenza del provvedere,

²⁰ L. PALAMARA, *Arresto in flagranza: 'sterzata' sul vecchio regime*, il quale pure rammentava la necessità di ancorare tale misura restrittiva alla specifica ed effettiva sussistenza di elementi che facessero ritenere *fondato* il pericolo di fuga (in *Guida al Dir.*, n. 42, 2001, 103).

²¹ D.l. 24 febbraio 2003, n. 28 in Gazz. Uff. n. 45 del 24 febbraio 2003, «*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.*».

²² Laddove nei confronti degli autori di azioni violente si ingenerasse la consapevolezza di poter essere tratti agli arresti non solo nell'immediatezza dei fatti, ma anche in un lasso di tempo successivo – fino alle successive 48 ore – alla verifica degli stessi.

²³ Relazione governativa al d.l. 28/03, ove si legge che: «*l'analisi dei dati relativi all'attività svolta dalle Forze di polizia ed i risultati conseguiti durante il periodo di vigenza del c.d. 'arresto differito'.. dimostrano in modo non equivoco l'effetto deterrente di tale istituto.*», in *Guida al Dir.*, n. 9, 2003, 16.

²⁴ O. FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al Dir.*, n. 9, 2003, 24.

²⁵ V. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Dir. e Giust.*, n. 41, 2001, 8 e ss., e A. LIGUORO, *La sfida della legittimità costituzionale. Il fermo è già utile per evitare la 'trascorsa flagranza'*, in *Dir. e Giust.*, n. 41, 2001, 11 e ss.

²⁶ M. LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, n. 8, 2003, 947.

non potendo – le ragioni di un arresto «urgente», ma «differito» – dirsi sussistenti «*se non si conoscono con precisione né gli elementi costitutivi del reato, né il suo autore*». ²⁷

Per altro verso, nel procedere ad una ricostruzione sistematica del concetto di «flagranza» ex art. 382 c.p.p. – laddove tale nozione viene ricompresa nella situazione di «*chi viene colto nell'atto di commettere il reato*», mentre, per quel che riguarda la nozione di «quasi flagranza», questa viene descritta nella situazione di «*chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone, ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima*» – altra dottrina ²⁸ metteva in luce la circostanza per cui la disciplina di nuova adozione non fosse annoverabile né nella prima, né nella seconda delle situazioni previste dal codice di rito, non potendosi quindi ammettere un'ipotesi intermedia.

Infine si mettevano in luce i rischi (se non, addirittura, «*l'insensatezza*») del ricorso ad una flagranza «fotografica» (fondata, cioè, unicamente sulla documentazione foto-video), ai fini di un'esatta e completa ricostruzione dei fatti, dal momento che se il concetto stesso di flagranza implica sempre la sussistenza del requisito dell'attualità del fatto, la sua rappresentazione implicherebbe comunque un 'passato' difficile da ricostruire con la dovuta precisione (non essendo possibile ammettere imprecisioni o sviste nell'ambito di disposizioni che vanno pur sempre a incidere sulla libertà personale). ²⁹

Giova rammentare che la Corte Costituzionale ³⁰ s'era da poco espressa – con riguardo ai provvedimenti restrittivi emessi ai sensi della normativa antiviolenza (art. 6 della l. 401/89) – proprio in merito alla questione secondo cui la facoltatività dell'adozione del provvedimento in capo all'Autorità di P.S. facesse obbligo – per un verso – nei confronti del soggetto titolare del potere d'intervento di «*verificare la rispondenza in concreto della necessità e dell'urgenza del provvedimento*» (con relativo onere di motivazione), mentre – per altro verso – rimettesse all'autorità giudiziaria il potere di verificare, in sede di convalida, la concreta ed effettiva sussistenza di tali condizioni. ³¹

Orbene, nonostante tali rilievi, la flagranza «differita» veniva ad essere mantenuta, ed anzi la sua efficacia veniva ad essere prorogata sino al 30 giugno 2005. ³²

Proprio la limitazione – sul piano temporale – della sua portata applicativa finì tuttavia con l'essere salutata ³³ quale implicita ammissione di una situazione di

²⁹ In tal senso, ancora G. FRIGO, *Tutti i rischi delle ricognizioni fotografiche*, cit., 27.

³⁰ C. Cost., 5 dicembre 2002, n. 512.

³¹ Per un commento su tale sentenza, si veda A. ROIATI, *Obbligo di comparizione presso la Questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost.*, in *Riv. Pen.*, 2003, II, 481-482, e E. LONGO, *La Corte Costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giur. It.*, 2003, 11 e ss..

³² Così l'art. 1-bis della l. 24 aprile 2003, n. 88, cit..

³³ Ancora da O. FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio 'scatta' la misura dell'arresto fino a 18 mesi*, in *Guida al Dir.*, n. 20, 2003, 63.

scarsa coerenza (se non di aperta conflittualità) rispetto ai limiti inviolabili fissati dall'art. 13 Cost. in tema di libertà personale.

Ma le critiche più puntuali – ad avviso di chi scrive – provenivano da parte di chi,³⁴ da un lato, rilevava forti perplessità nella presenza di elementi specializzanti (in particolare, la locuzione «*in occasione o a causa di manifestazioni sportive*») in seno alla disciplina, quali situazioni legittimanti tale eccezionale potere d'intervento da parte dell'Autorità di P.S.,³⁵ e, dall'altro lato, metteva in luce la mancata descrizione di una situazione attuale, idonea a legittimare un intervento autonomo di polizia, ma semplicemente «*la qualità di elementi probatori che avrebbero legittimato prima, cioè quando il reato veniva commesso, o subito dopo, l'arresto in flagranza*».³⁶

La carenza di tassatività – condizione essenziale ai fini del rispetto della riserva di legge che l'art. 13 Cost. pone in tema di libertà personale – dei presupposti legittimanti il potere d'arresto, porta quindi a escludere che la misura in oggetto abbia natura precautelare, dal momento che se nella precedente formulazione era stata inserita una tipica esigenza cautelare (quella, cioè, di scongiurare il pericolo di fuga), in quella che si procedeva ad inserire nella novella del 2003 (e rimasta a tutt'oggi in vigore) «*di questa opportunità si è fatto strame.. perché di tali esigenze non si sapeva cosa fare; si voleva poter 'colpire' per intimorire e null'altro*».³⁷

Ma quali sono le condizioni che legittimano tale – eccezionale, lo ripetiamo – potere d'intervento da parte dell'Autorità di P.S.?

Esse sono: 1) l'impossibilità di procedere all'arresto per «*ragioni specifiche di sicurezza e di incolumità pubblica*»; 2) la disponibilità di «*documentazione videofotografica*» comprovante in modo inequivoco il fatto, nonché la sua attribuibilità ad un determinato soggetto; 3) l'esecuzione della misura non oltre il tempo necessario all'identificazione dell'autore, «*e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto*».

Si tratta, com'è agevole intuire, di situazioni di tempo e di luogo del tutto eccezionali, che – nonostante qualche voce volta a sostenerne la sua «*reale necessità che non consente alternative*»³⁸ – recano in sé un ulteriore pericolo: quello di una loro applicazione estensiva nei confronti di casi simili quali manifestazioni di piazza, cortei, concerti e, più in generale, in tutte quelle altre situazioni

³⁴ G. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, in *Guida al Dir.*, n. 20, 2003, 67.

³⁵ Con inevitabili problemi interpretativi per quel che riguarda, in particolare, fattispecie di reato che potrebbero avere modo di manifestarsi a notevole distanza di tempo e di luogo dalla manifestazione (si pensi al caso, tutt'altro che remoto sul piano della prassi, dell'aggressione di un arbitro, un dirigente o un giocatore all'indomani di una gara, mentre la vittima esce dalla propria abitazione, determinata da qualche comportamento ascrivibile alla gara medesima).

³⁶ Così ancora G. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, cit., 68.

³⁷ Così ancora G. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, cit., 70.

³⁸ Così M. LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, n. 8, 2003, 947, il quale pone alla base del proprio convincimento la situazione d'incontrollabile caos che un intervento immediato da parte delle forze dell'ordine potrebbe generare.

caratterizzate dalla presenza di un elevato numero di persone in un luogo pubblico.³⁹

Lo stato di flagranza si caratterizza, infatti, per la sussistenza di una situazione di *immediatezza* tra il momento commissivo della fattispecie delittuosa e la sua percezione da parte di un soggetto terzo (che può essere rappresentato tanto da un privato, quanto dalle Autorità di P.S.).⁴⁰

Tale situazione viene descritta dall'art. 382 c.p.p. in tre differenti ipotesi: 1) in maniera immediata, quale situazione di diretta percezione del reato da parte di un terzo («*chi viene colto nell'atto di commettere il reato*»); 2) in maniera mediata, attraverso l'inseguimento del soggetto da parte del terzo medesimo o di altri soggetti qualificati («*chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone*»); 3) sempre in maniera mediata, attraverso l'atto di cogliere il soggetto agente con cose o tracce del reato in un ristrettissimo arco temporale rispetto alla verifica dell'evento («*ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima*»).

Lo stesso tenore letterale della norma («*si considera comunque in stato di flagranza*») lascia intuire⁴¹ come ci si trovi di fronte ad una *fictio iuris*⁴¹ (e non di fronte a un'ulteriore ipotesi di flagranza, oltre a quelle già disciplinate dall'art. 382 c.p.p.) legata alla situazione di chi viene «*considerato*» – sulla base di «*documentazione video fotografica*»⁴² – essere «*inequivocabilmente*» l'autore dell'azione delittuosa.

È chiaro che ci si trova di fronte ad un'operazione di messa a punto predisposta allo scopo di concedere agli organi competenti un lasso di tempo che sia il più ampio possibile al fine di consultare il materiale video-fotografico da cui trarre la prova della suddetta flagranza.⁴³

Orbene – stante l'eliminazione dell'inciso «*o di altri elementi oggettivi*»⁴⁴ in seno alla norma (art. 8-ter) che lo disciplina – la sussistenza (e la conseguente valutazione) dello stato di flagranza viene oggi rilevata sulla base della sola

³⁹ Situazione che – come ricordatoci da M.F. CORTESI, *Le novità, tra gli strumenti di prevenzione e di repressione in Dir. Pen. e Proc.*, n. 6, 2007, 727 – è stata scongiurata dalla mancata approvazione in Senato di un emendamento, proposto dal sen. Castelli (Lavori del Senato, seduta del 1 marzo 2007, A.S. 1314, disponibile *on line* all'indirizzo web www.senato.it), che consentiva l'estensione del concetto di flagranza «differita» a situazioni simili rispetto alla disposizione in commento.

⁴⁰ In tal senso, M.F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, IPSOA, Milano, 2007, 126.

⁴¹ Come ricordatoci da M.F. CORTESI, *Le novità, tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, cit., 727, nonché in *Misure antiviolenza negli stadi*, cit., 128.

⁴² L'inciso «*o di altri elementi oggettivi*» è stato soppresso in sede di conversione del d.l. 8/07, cit., sull'eco delle polemiche che esso aveva suscitato. Vedremo, tuttavia, come detto elemento sia stato – inopinatamente – preso in considerazione dalla giurisprudenza, Cass., 4 maggio 2007, n. 17178.

⁴³ Come fa rilevare G. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al Dir.*, n. 17, 2007, 41.

⁴⁴ Ex art. 4, comma 2, del d.l. 8/07, cit. La dottrina, peraltro, L.M. FLAMINI, *Violenza negli stadi*, in *Dig. Dir. Pen.*, 2005, Agg. III ed., parte II, 1783, e M.F. CORTESI, *Violenza negli stadi (L. 13 dicembre 1989, n. 401)*, in A. GIARDA e G. SPANGHER, (a cura di), *Codice di Procedura Penale Commentato*, III ed.) era propensa a considerare tali «*elementi oggettivi*» alla stregua di una prova documentale, quali ad esempio le relazioni ed annotazioni di servizio della polizia giudiziaria.

documentazione video-fotografica, raccolta dai sistemi di videosorveglianza, che devono essere installati in tutti gli impianti aventi una capienza superiore alle 7.500 unità.⁴⁵

Tanto rilevato, a parte qualche riserva⁴⁶ sulla reale attitudine a ridurre o scongiurare – per tale via – ogni margine di errore o di abuso da parte delle Autorità di P.S., ciò che – già negli intendimenti del legislatore del 2007⁴⁷ – aveva dato luogo a forti riserve⁴⁸ era stato il tentativo di abrogare *tout court* la temporaneità dell'istituto della flagranza differita, facendo in modo di operarne un ripristino a tempo indeterminato.

Tale circostanza era stata vista dalla dottrina quale «*espressione di una disciplina adatta a un'emergenza continua*».⁴⁹

Sicché la proroga – per la quarta volta in meno di dieci anni – dell'efficacia di un istituto già in forte sospetto d'incostituzionalità non fa che alimentare tali riserve, lasciando anzi intuire una rinuncia – da parte delle varie compagini di governo avvicendatesi nel corso di questi ultimi anni – a farsi carico di tali rilievi, ripristinando (per un periodo di tempo, tra l'altro, affatto cospicuo: sino al 30 giugno il 2013) quella che ormai non può più considerarsi una misura precautelare, bensì «*uno strumento con cui si anticipa la repressione di un fatto di reato, in ragione di precise scelte di politica criminale*».⁵⁰

2. Pronunce giurisprudenziali

Sul tema della flagranza differita, si registrano due orientamenti che, nelle pur rare occasioni in cui la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi, mette conto evidenziare.

Un primo orientamento,⁵¹ che ha sancito l'applicabilità dell'istituto in commento ad una fattispecie di rissa aggravata (sempre «*in occasione o a causa delle manifestazioni sportive*»), ex art. 588, comma 2, del codice penale.

Ricordiamo che la disciplina prevede la sua applicabilità in tema di «*reati commessi con violenza alle persone o alle cose*» (così l'art. 8, comma 1-bis, l. 401/89), e che – nel novero di reati che giustificano tale eccezionale potere d'arresto – vi sono altresì i delitti di: 1) Lancio di materiale pericoloso, scavalco ed invasione di campo (art. 6-bis); 2) Possesso («*nei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono.. o nelle immediate adiacenze*») di «*razzi, bengala fuochi artificiali, petardi, strumenti per*

⁴⁵ Così l'art. 11-quater del d.l. 8/07, cit.

⁴⁶ Già fatta propria da G. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, cit., 41.

⁴⁷ Relazione governativa al d.l. 8/07 in *Guida al Dir.*, n. 9, 2007, 24.

⁴⁸ Primo fra tutti, O. FORLENZA, *Flagranza 'differita': fermo anche dopo 48 ore*, in *Guida al Dir.*, n. 9, 2007, 31.

⁴⁹ Nello stesso senso, anche G. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, cit., 42.

⁵⁰ Così M.F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, cit., 130.

⁵¹ Cass., 11 gennaio 2008, n. 1215 (ric. Azzariti).

l'emissione di gas visibile.. ovvero bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti o, comunque, atti ad offendere» (art. 6-ter); 3) Violazione di un DASPO⁵² disposto dal Questore, o dal giudice a seguito di sentenza di condanna disposta ex art. 6, comma 7, l. 401/89 cit.

Ben più interessante è stato, invece, un altro orientamento,⁵³ che ha avuto modo di pronunciarsi proprio in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 8, comma 1-ter, della l. 401 del 1989.

Sollecitata in relazione ad una fattispecie relativa ad un soggetto che era stato tratto agli arresti (sempre con modalità «differite») sulla base di una documentazione foto-video dalla quale non emergeva chiaramente la sua partecipazione all'episodio contestato, bensì in virtù di una relazione (o annotazione) di servizio in base alla quale costui era stato identificato dagli organi di polizia, la Suprema Corte ha precisato che, essendo i presupposti di fatto (le riprese videofotografiche e gli «*altri elementi oggettivi*») dell'arresto «differito» destinati ad operare congiuntamente («*ma anche e soprattutto con modalità alternative ed autosufficienti*»), qualora la fonte probatoria del reato contestato sia «*insufficiente, inidonea o persino inesistente*», è necessario che il giudice della convalida proceda al controllo degli «*altri elementi oggettivi*» attestanti l'individuazione dell'arrestato quale autore del presunto fatto criminoso.

Orbene, il dato di maggiore interesse è che, con tale pronunciamento, la S.C. ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1-ter, della l. 401/89, in riferimento all'art. 13, comma 3, Cost., evidenziando come la disposizione possa giustificare – in situazioni eccezionali – la possibilità di eseguire l'arresto «*con metodologia temporalmente protratta... ma pur sempre entro predefiniti e contenuti limiti*», di persone oggettivamente identificate, e come siffatta eventualità «*corrisponde ad esigenze reali non tutelabili con strumenti diversi*».⁵⁴

L'iter motivazionale adottato da parte dei giudici di legittimità non sembra, ad una lettura più attenta, del tutto immune da critiche e riserve.

In primo luogo, desta un certo stupore la circostanza per cui la Suprema Corte abbia inteso pronunciarsi in merito all'efficacia probatoria di un elemento (gli «*altri elementi oggettivi*») che – proprio per effetto delle modifiche legislative intervenute *medio tempore* – è stato invece soppresso.⁵⁵

Ciò che, tuttavia, suscita le maggiori perplessità è il percorso argomentativo attraverso il quale ha ritenuto di voler escludere l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 1-ter, della l. 401/89.

⁵² Acronimo – ormai utilizzato anche nel lessico comune – con cui si designa il provvedimento del divieto d'accesso alle manifestazioni sportive, irrogato dal questore ex art. 6, comma 1, l. 401/89, cit.

⁵³ Cass., 4 maggio 2007, n. 17178 (ric. Dinoi).

⁵⁴ Così in motivazione nell'orientamento appena citato.

⁵⁵ È già stato ricordato (si veda la nota 41) che l'inciso «*o di altri elementi oggettivi*» è stato soppresso in sede di conversione del d.l. 8/07, che aveva proceduto ad introdurlo (si veda l'art. 4, comma 2, della l. 41/07, di conversione del citato d.l.).

Ad avviso della Suprema Corte, il ricorso a tale strumento precautelare sarebbe giustificato dalla presenza di «*esigenze reali non tutelabili con strumenti diversi*».

Tale assunto, invero, convince poco, e suona anzi quale apodittica giustificazione di un percorso – in atto da diverso tempo – ormai volto a piegare gl'istituti del processo in funzione dissuasiva ed intimidatoria, alterando i principi essenziali che devono caratterizzare uno stato democratico.

In altri termini, un conto è affermare l'incostituzionalità (o meno) di un istituto – quale quello dell'arresto in flagranza «differita» – alla luce della sua rispondenza (o meno) coi caratteri di tassatività, necessità ed urgenza imposti dal sistema (art. 13, comma 3, della Costituzione), un altro e diverso conto è sostenere che le esigenze di salvaguardia dell'ordine pubblico («*in occasione o a causa delle manifestazioni sportive*») non sono «*tutelabili con strumenti diversi*».

Come ricordatoci da una dottrina,⁵⁶ l'arresto ed il fermo sono infatti misure provvisorie, aventi una finalità investigativa e assicurativa, che devono essere convalidate dall'Autorità Giudiziaria entro termini assai brevi (96 ore al massimo), a pena di una loro perdita di efficacia.

Tornano attuali, quindi, le critiche che essa – *illo tempore* – ebbe modo di sollevare, laddove aveva avuto modo di evidenziare la circostanza per cui l'arresto «fuori flagranza» «*produce per lo più esiti infelici rispetto alle condotte criminali, a meno che non si voglia approntare una legislazione con la mera funzione emblematica d'infondere nei cittadini l'impressione di capacità e di efficienza, rassicurandoli sul senso di sicurezza e di ordinario svolgimento della vita collettiva*».⁵⁷

3. Le modifiche sugli «steward»

Di non minore importanza sono le modifiche normative che hanno interessato la figura dei soggetti «addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive».

Tali soggetti – altresì noti col termine anglosassone di «steward»⁵⁸ – sono titolari di un triplice ordine di compiti: 1) controllare la validità dei titoli d'accesso all'impianto; 2) instradare gli spettatori nei settori loro riservati; 3) assicurare – nei confronti di questi ultimi – il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono le manifestazioni sportive (così l'art. 6-quater, della l. 401/89).

⁵⁶ F. NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie 'fuorigioco' senza la responsabilità delle società sportive*, in *Guida al Dir.*, n. 1, 2001, 10.

⁵⁷ Così, ancora F. NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie 'fuorigioco' senza la responsabilità delle società sportive*, cit., 10.

⁵⁸ Per un commento all'art. 6-quater (introduttivo di tale figura), si veda O. FORLENZA, *Un inquadramento a rischio legittimità per chi controlla i tagliandi d'ingresso*, in *Guida al Dir.*, n. 34, 2005, 26; idem, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio contro l'attività di bagarinaggio*, in *Guida al Dir.*, n. 42, 2005, 20; F. PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale. Violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive. La figura*

Orbene, la prima modifica prevede l'aggiunzione – in seno all'art. 1 del decreto-legge n. 8 del 2007 (convertito con modificazioni nella legge n. 41 dello stesso anno, «*Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche*») – di un comma 3-*sexies*, il quale estende l'applicazione della sanzione prevista dal precedente comma 3-*quinqüies*⁵⁹ nei confronti di quelle «*società sportive che impiegano personale di cui all'art. 2-ter (l. 41/07, ndr.) in numero inferiore a quello previsto nel piano approvato dal Gruppo operativo di sicurezza di cui al decreto attuativo del medesimo articolo 2-ter*».⁶⁰

La sanzione è irrogata dal Prefetto della Provincia in cui la medesima società ha la sede legale o operativa (così l'art. 1, comma 3-*quinqüies*, d.l. 8/07, cit.).

Si tratta di una disposizione che si va chiaramente indirizzando verso il modello inglese, laddove il numero degli «steward» da impiegare – di volta in volta – nel corso della singola manifestazione viene stabilito in misura percentuale, in rapporto alla capienza dell'impianto.⁶¹

Per quel che concerne il panorama italiano, ricordiamo che il d.m. 6 giugno 2005, n. 18432⁶² prevede che: a) il numero minimo degli 'steward' da impiegare in occasione di ciascuna manifestazione sportiva «*non potrà essere comunque inferiore ad 1 ogni 250 spettatori*»; b) nell'ambito di essi, sono previsti soggetti con funzioni di coordinamento, in misura «*non inferiore a 1 ogni 20 addetti*» (così l'art. 14, comma 2, del citato d.m. 18432/05).

dello steward, in *Dir. Pen. e Proc.*, n. 4, 2006, 428; L. MUSUMARRA, *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi: gli steward*, disponibile on line all'indirizzo web www.giustiziasportiva.it; R. MASSUCCI, *Steward. Profili giuridici, compiti e responsabilità*, disponibile on line all'indirizzo web www.osservatoriosport.it; A. NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 1, n. 2, 2005, 55.

⁵⁹ Che prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 20.000 a 100.000 euro.

⁶⁰ Si ricorderà che il D. Min. Int. 18 marzo 1996, n. 61 («*Nuove norme per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi*», in *Gazz. Uff.* n. 85 dell'11 aprile 1996), prevede l'istituzione – ex art. 19-*ter* – in ciascun impianto di capienza superiore a 10.000 posti (limite oggi portato a 7.500 unità, ndr.) di un Gruppo Operativo di Sicurezza (GOS), coordinato da un funzionario di polizia designato dal Questore, e composto da:

- un rappresentante dei Vigili del Fuoco;
- un responsabile del mantenimento delle condizioni di sicurezza dell'impianto della società sportiva;
- un rappresentante del Servizio Sanitario;
- un rappresentante dei Vigili Urbani;
- un responsabile del pronto intervento strutturale ed impiantistico all'interno dello stadio;
- un rappresentante della squadra ospite (eventuale);
- eventuali altri rappresentanti, la cui presenza sia ritenuta necessaria.

⁶¹ Qualora, poi, la società organizzatrice non sia in grado di assicurare il numero minimo di addetti imposto dalla legge, essa si vedrà costretta o a ridurre la capienza del suo impianto (sino a raggiungere tale numero minimo), oppure a richiedere l'intervento delle Forze di Polizia, *pagandone* allo Stato il relativo costo (si veda il *Football Disorder Act* del 2000).

⁶² In *Gazz. Uff.* n. 150 del 30 giugno 2005 («*Modifiche ed integrazioni al D.M. 18 marzo 1996, recante norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi*»), adottato

Tali previsioni erano rimaste prive di specifica sanzione, sicché il nostro legislatore ha inteso in tal modo assicurarne l'efficacia precettiva.

Ma le novità più importanti – in seno al Capo I del decreto-legge 187/10 – sono contenute nell'art. 2 («*Disposizioni urgenti per il personale addetto agli impianti sportivi*»).

Nella sua prima parte (comma 1) esso prevede che: «*ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, al personale di cui al comma 1 (gli steward, ndr.) possono essere affidati, in aggiunta ai compiti previsti in attuazione del medesimo comma, altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia, relativi ai controlli nell'ambito dell'impianto sportivo, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia*».

Nella sua seconda parte (comma 2), esso poi prevede che: «*con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni (elevato a quarantacinque, in sede di conversione, ndr.) dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definiti i servizi ausiliari dell'attività di polizia di cui al comma 1-bis dell'art. 2-ter del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, introdotto dal comma 1 del presente articolo, e le condizioni e le modalità per il loro espletamento*».⁶³

Per poter commentare tale disposizione, è opportuno richiamare brevemente quali sono – nella legislazione vigente – i servizi attualmente affidati agli «steward».⁶⁴ Nel citato d.l. 8/07 veniva previsto (all'art. 2-ter, «*norme sul personale addetto agli impianti sportivi*») che con un decreto del Ministero dell'interno – da emanarsi entro sessanta giorni dalla sua data di conversione – dovevano essere stabiliti «*i requisiti e le modalità di selezione e di formazione del personale incaricato dei servizi di controllo dei titoli d'accesso agli impianti sportivi, nonché di instradamento degli spettatori e di verifica del rispetto del regolamento d'uso degli impianti medesimi*».

Qualche giorno dopo la sua conversione – il 12 aprile 2007 – veniva stipulato a Roma un «*Protocollo d'intesa concernente le modalità di reclutamento e di formazione del personale addetto alla pubblica incolumità presso gli impianti sportivi*» tra Ministero dell'interno, CONI e FIGC.

La delega legislativa ha quindi trovato attuazione con l'emanazione – da parte del Ministero dell'Interno – del decreto n. 27449⁶⁵ dell'8 agosto 2007

congiuntamente – ed in pari data – da altri due decreti in tema di videosorveglianza e tagliandi nominativi.

⁶³ Quest'ultima parte, aggiunta in sede di conversione dall'art. 1, l. 217/10, cit., va a sostituire la precedente formulazione, redatta nel seguente modo: «*sono stabilite le condizioni e le modalità per l'affidamento dei compiti di cui al comma 1*».

⁶⁴ Per una panoramica di essi, e del problema relativo al loro inquadramento giuridico, sia consentito rinviare a P. GARRAFA, *Gli 'steward' degli stadi, nuovi addetti alla sicurezza e all'ordine pubblico: pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, o soggetti esercenti un servizio di pubblica necessità?*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2009, 517.

⁶⁵ In Gazz. Uff. n. 195 del 23 agosto 2007.

(«*Organizzazione e servizio degli “steward” negli impianti sportivi*»).

Tale provvedimento normativo procede ad elencare e descrivere i vari compiti che gli «steward» sono chiamati a svolgere, mediante un articolo (l'art. 6, «*Modalità di svolgimento del servizio*»), che li suddivide in sette grandi tipologie, più precisamente: 1) attività di 'bonifica'; 2) attività di «prefiltraggio»; 3) attività di «filtraggio»; 4) attività d'instradamento all'interno dell'impianto sportivo; 5) «*altre attività all'interno dell'impianto sportivo*»; 6) assistenza alle persone diversamente abili; 7) attività «*in caso di violazione del regolamento d'uso* (dell'impianto, ndr.)».

Nell'ambito di ciascuna tipologia di attività, esso fornisce un'ulteriore descrizione di tutta una serie di mansioni che a ciascuna di esse sono proprie, non solo allo scopo di connotarle singolarmente, ma anche allo scopo di distinguere le une dalle altre.⁶⁶

Orbene, stante la presenza di una disciplina che sembra – già di per sé – abbastanza dettagliata proprio sotto il profilo della descrizione e dell'elencazione di quelli che sono i compiti e le mansioni attualmente affidati agli steward (da cui emerge, tra l'altro, un chiaro tenore ispettivo delle stesse), viene da chiedersi *quale* possa essere il margine di operatività di un *nuovo* decreto del Ministero dell'Interno, che proceda a descrivere quelli che vengono genericamente indicati come «*altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia, relativi ai controlli nell'ambito dell'impianto sportivo*».

Soprattutto, viene da chiedersi *quale* possa essere la sua *reale* portata innovativa, e come possa inserirsi nell'ambito di una disciplina di dettaglio già esistente.⁶⁷

Altra disposizione che apporta modifiche alla disciplina degli steward è quella contenuta nel comma 3 dell'art. 2 (del d.l. in commento).

Tale comma prevede l'estensione al reato di «*Violenza o minaccia nei*

⁶⁶ Ad esempio, l'attività che viene qualificata col termine di «bonifica», viene descritta come quell'attività di «*ispezione preventiva dell'intero impianto sportivo, finalizzata a: 1) verificare la stabilità e l'ancoraggio delle strutture mobili; 2) garantire la rimozione di eventuali oggetti illeciti o proibiti, nonché di qualsiasi altro materiale che possa essere impropriamente utilizzato mettendo così a rischio l'incolumità delle cose o delle persone; 3) adottare ogni iniziativa utile ad evitare che sia creato ostacolo od intralcio all'accessibilità delle vie di fuga; 4) verificare la perfetta funzionalità degli impianti antincendio, delle uscite di sicurezza e del sistema di videosorveglianza e presidiare in maniera continuativa l'impianto, al termine delle operazioni di bonifica*» (così l'art. 6, comma 1, d.m. 27449/07).

⁶⁷ A tal fine, è davvero singolare rilevare come – negli stessi schemi illustrativi del testo di legge (schede di lettura, consultabili *on line* su www.camera.it/465?area=26&tema=341 & Ulteriori+misure+in+materia+di+sicurezza) – si legge che: «*Poiché in base alla normativa vigente i c.d. steward già svolgono attività di controllo all'interno degli impianti sportivi, sembra opportuno specificare a quali altri servizi, definiti 'ausiliari' dell'attività di polizia, il comma in esame intenda far riferimento escludendo l'esercizio di pubbliche potestà*».

Ancora, in merito alla previsione attraverso cui con decreto del Ministero dell'Interno (da emanarsi entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione), debbano essere stabilite le condizioni e le modalità per l'affidamento dei suddetti compiti, si legge che: «*il comma in esame.. non reca alcuna previsione per la loro definizione*».

confronti degli addetti ai controlli ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive» (previsto dall'art. 6-quater, l. 401/89) dell'aggravante prevista dal terzo comma dell'art. 339 c. p.,⁶⁸ per il caso in cui la violenza o la minaccia siano commesse attraverso il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti ovvero altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone («salvo che il fatto non costituisca già un più grave reato»).

Ricordiamo che tale nuova circostanza aggravante era stata inserita dal legislatore del 2007 allo scopo di «tutelare maggiormente gli operatori di polizia impiegati per salvaguardare l'incolumità degli spettatori e per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica»⁶⁹ in occasione di manifestazioni sportive.

In tale prospettiva essa era stata salutata con favore dalla dottrina, che ne aveva messo in luce «la sua evidente finalità di deterrenza».⁷⁰

Tuttavia, un'attenta dottrina⁷¹ aveva fatto notare – già in sede di sua prima introduzione – come la nuova fattispecie circostanziale corrisponda, nella sua descrizione, all'art. 6-bis, comma 1, l. 401/89 («Lancio di materiale pericoloso.. in occasione di manifestazioni sportive»).

Da ciò, ne discendeva che – qualora il lancio o l'utilizzo di materiale pericoloso venga effettuato a danno di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio – la nuova circostanza aggravante andava ad operare in luogo della fattispecie di concorso tra gli artt. 336 o 337 c.p. (violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale) ed il citato art. 6-bis, l. 401/89.

Senonché la stessa dottrina⁷² ha ulteriormente fatto rilevare che, in sede del giudizio di bilanciamento effettuato dal giudice ai sensi dell'art. 69 c.p., costui potrebbe in concreto annullare il maggior disvalore penale del fatto, laddove ci si trovi in presenza di una o altre circostanze attenuanti, con conseguente perdita di rilievo pratico della norma.

Orbene, tali rilievi critici – già presenti in occasione del rafforzamento della tutela penale dei «pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive» – si ripropongono tali e quali anche nei confronti della nuova disposizione che, procedendo a estendere l'aggravante di cui all'art. 339, comma 3, c.p. nei confronti

⁶⁸ Già aggiunta dall'art. 7, comma 2, del d.l. 8/07 (conv. con modif. in l. 41/07).

⁶⁹ Relazione governativa al d.l. 8/07, in *Guida al Dir.*, n. 9, 2007, 25.

⁷⁰ O. FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al Dir.*, n. 9, 2007, 34.

⁷¹ D. NOTARO, *Misure urgenti per le prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive (d.l. 8.2.2007, conv. con modif. in l. 4.4.2007, n. 41)*, in *Leg. Pen.*, 2007, 235.

⁷² Ancora D. NOTARO, *Misure urgenti per le prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive (d.l. 8.2.2007, conv. con modif. in l. 4.4.2007, n. 41)*, cit., 236, ma anche F. CURI, *'La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga': alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cass. Pen.*, n. 5, 2007, 2285.

degli steward, si prefigge l'obiettivo di rafforzarne la tutela penale.

Analoghe considerazioni, infine, valgono per il comma 4 dell'art. 2 (d.l. 187/10).

Tale comma procede ad inserire nel *corpus* della legge 401 del 1989 un nuovo articolo – il 6-quinquies⁷³ – il quale prevede che *«chiunque commette uno dei fatti previsti dall'art. 583-quater del codice penale nei confronti dei soggetti indicati nell'articolo 2-ter del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, nell'espletamento delle mansioni svolte in occasione delle manifestazioni sportive, è punito con le stesse pene previste dal medesimo articolo 583-quater»*.

La citata modifica si pone quale tassello finale di un processo normativo volto ad attribuire piena equiparazione – sotto il profilo della tutela penale – tra gli steward ed i *«pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive»*.

Ma neanche tale modifica, tuttavia, sembra immune da problemi interpretativi.

In un precedente contributo⁷⁵ avevamo sostenuto che gli steward, in talune circostanze (in particolare, nell'espletamento delle mansioni riconducibili alle *«Attività in caso di violazione del regolamento d'uso»*), potevano rivestire la qualifica di persone incaricate di un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 358 del codice penale.

A maggiore sostegno di tutto ciò, avevamo citato la posizione di una dottrina⁷⁶ che, in occasione dell'inserimento del «nuovo» art. 583-quater nell'impianto del codice penale, aveva salutato tale introduzione con favore, precisando altresì che essa non avrebbe avuto *«alcuna coerenza normativa, né utilità, se non collegata al presupposto di un'assunzione di responsabilità tipica dell'incaricato di pubblico servizio»*.⁷⁷

Orbene, con l'inserimento dell'art. 6-quinquies (*«Lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive»*) nell'impianto della l. 401/89 tale processo giunge a compimento.

Tuttavia, a parte la discutibile scelta di operare, ormai, una *piena* equiparazione, sul piano della tutela penale, tra gli steward e – addirittura – i

⁷³ Rubricato come *«Lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive»*.

⁷⁴ Inciso, quest'ultimo, inserito dalla legge di conversione (art. 1, l. 217/10, cit.), che va a sostituire il precedente *«purché riconoscibili ed in relazione alle mansioni svolte»*.

⁷⁵ P. GARRAFFA, *Gli 'steward' degli stadi, nuovi addetti alla sicurezza e all'ordine pubblico: pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, o soggetti esercenti un servizio di pubblica necessità?*, cit., 535.

⁷⁶ R. MASSUCCI, *Steward. Profili giuridici, compiti e responsabilità*, disponibile on line all'indirizzo web www.osservatoriosport.it.

⁷⁷ R. MASSUCCI, *Steward. Profili giuridici, compiti e responsabilità*, cit.

pubblici ufficiali,⁷⁸ proprio l'inserimento di tale nuova disposizione pone – ad avviso di chi scrive – seri problemi di coordinamento con l'art. 583-quater c.p., cui pure essa è modellata.

Infatti, se già la norma di cui all'art. 583-quater pone problemi interpretativi, sia in termini di natura giuridica, sia in termini di ragionevolezza della 'nuova' fattispecie, tali problemi si ripropongono tali e quali – unendosi ad altri di coerenza e sistematicità – nel nuovo art. 6-quinquies, l. 401/89.

È già stato rilevato,⁷⁹ infatti, che solo interpretando l'art. 583-quater quale fattispecie autonoma di reato se ne salvaguarda la sua finalità, evitando altrimenti (nel caso, cioè, d'interpretarla alla stregua di circostanza aggravante) che nel giudizio di bilanciamento ex art. 69 c. p. tale disposizione rimanga priva di significato.

Analogamente, per ciò che concerne il suo profilo di ragionevolezza, è stato ricordato⁸⁰ il tentativo di allargare l'ambito applicativo della norma attraverso l'eliminazione al riferimento esclusivo alle «manifestazioni sportive».

A ciò deve aggiungersi che un altro problema può essere rappresentato da eventuali profili d'incostituzionalità, presenti su entrambe le norme, dal momento che predispongono una tutela più marcata nei confronti di *tutti* quei soggetti (Forze dell'ordine, steward) che svolgono un servizio di ordine pubblico «*in occasione di manifestazioni sportive*», non procedendo a fare altrettanto, invece, in tutte quelle situazioni in cui tale eventualità non sussiste.

In che modo, quindi, dev'essere interpretato il nuovo art. 6-quinquies?

Se già non v'è chiarezza sul fatto che l'art. 583-quater c.p. configuri una fattispecie autonoma di reato, oppure una circostanza aggravante del reato-base di lesioni personali ex art. 582 c.p. (e non sussistono ancora precedenti giurisprudenziali sul punto), è lecito ritenere che altrettanti problemi interpretativi l'inserimento della nuova disposizione di cui all'art. 6-quinquies c.p. possa sollevare, essendo stata modellata sul citato art. 583-quater c.p.⁸¹

A poco conforta, inoltre, rilevare che in sede di conversione i requisiti della «*riconoscibilità*» e della «*relazione alla mansione svolta*» (già presenti nell'art. 6-quater, l. 401/89) da parte dello steward in servizio in quel momento siano stati sostituiti da quello dell'«*espletamento delle mansioni svolte in occasione di manifestazioni sportive*», in quanto il problema dell'accertamento del dolo specifico del reato può essere agevolmente superato dalla considerazione

⁷⁸ Mostrando, con ciò, il legislatore d'ignorare totalmente la disciplina codicistica in tema di pubblici ufficiali (art. 357 c.p.), non essendo infatti possibile ammettere – in capo a tali soggetti – lo svolgimento di una funzione amministrativa, attraverso un'attività «*caratterizzata dalla volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi*» (di funzione legislativa o giudiziaria non sembra neanche lecito parlare).

⁷⁹ P. PISA, *Il 'nuovo' reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive*, in *Dir. Pen. e Proc.*, n. 6, 2007, 736.

⁸⁰ Sempre da P. PISA, *Il 'nuovo' reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive*, cit., 738.

⁸¹ Sebbene il rinvio ai «*fatti previsti dall'art. 583-quater del codice penale*» lascia intendere una *voluta legis latoris* orientata nel senso di configurare una fattispecie autonoma di reato.

che tali soggetti sono tenuti – in termini di legge⁸² – ad indossare indumenti recanti chiari segni di riconoscimento (in primis, giubbini fosforescenti).

In conclusione, se la nuova disposizione si atteggia ad una sorta di «duplicazione» dell'art. 583-quater c.p., viene da domandarsi, allora, quale potrà essere in concreto il suo margine di operatività.

Nel caso, invece, in cui quest'ultima (l'art. 6-quinquies, l. 401/89) dovrà essere considerata – come sembra – una nuova e diversa disposizione rispetto a quella già in vigore, allora sarà l'ambito applicativo dell'art. 583-quater c.p. ad uscirne irrimediabilmente ridimensionato.

4. Il «Fondo di solidarietà civile»

In sede di conversione del d.l. 187/10 è stato inserito – nel Capo I delle disposizioni in commento – un articolo 2-bis⁸³ che prevede l'istituzione di un «Fondo di solidarietà civile», presso il Ministero dell'Interno, in favore «*delle vittime dei reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura*».

Tale fondo è alimentato da: a) «*una quota del Fondo unico di giustizia in misura non superiore ad un quinto delle risorse di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, e successive modificazioni..*»; b) «*l'ammontare delle somme riscosse per le sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal presente decreto*»; c) contribuzioni volontarie, donazioni e lasciti «*da chiunque effettuati*».

Il meccanismo previsto per l'erogazione («*elargizione*» – si ritiene con termine atecnico – nel testo di legge) delle somme è, ad onor del vero, alquanto farraginoso, essendo previsto che tale fondo debba provvedere: a) «*nella misura del 30 per cento, all'elargizione di una somma di denaro, a titolo di contributo o ristoro del danno subito, a favore delle vittime di reati commessi con l'uso della violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive e dei soggetti danneggiati dagli stessi reati, nel caso di lesioni che abbiano comportato la morte o un'invalidità superiore al 10 per cento, secondo la tabellazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), a condizione che il soggetto danneggiato non abbia concorso alla commissione dei reati medesimi ovvero di reati a questi connessi..* »; b) «*nella misura del 70 per cento, ad interventi di solidarietà civile nei confronti delle vittime di azioni delittuose avvenute in occasione o a causa di manifestazioni diverse da quelle di cui alla lettera a), per le quali la vigente normativa non prevede altre provvidenze, comunque denominate, a carico del bilancio dello Stato, compresi il concorso economico ad iniziative*

⁸² Art. 5, all. d), d.m. 23 agosto 2007 (laddove nell'abbigliamento in dotazione agli «steward» viene raccomandato l'uso del colore «*giallo o arancio ad alta visibilità e bande fosforescenti*».

⁸³ Ex art. 1, l. 217/10, cit.

di riduzione del danno, finalizzato anche alla definizione transattiva di liti concernenti il risarcimento dei danni alla persona e l'eventuale pagamento delle somme disposte dal giudice».

Per quanto riguarda l'erogazione delle somme e degli interventi appena citati, ma soprattutto l'individuazione *«delle modalità relative all'esercizio del diritto di rivalsa (o dell'eventuale rinuncia di esso)»*, tale potere è attribuito al Ministero dell'Interno *«previo parere di un collegio, presieduto da un prefetto, la cui composizione è stabilita con decreto del Ministero dell'interno da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».*

Tanto rilevato, le pur lodevoli intenzioni del legislatore (l'istituzione di un fondo per le *«vittime dei reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura»* sembra, invero, del tutto nuova nel nostro panorama giuridico) scontano, tuttavia, inevitabili problemi interpretativi.

Un primo elemento di perplessità, infatti, si ravvisa nell'uso della locuzione *«ovvero di manifestazioni di diversa natura».*

Se la principale finalità del fondo sembra quella di garantire *«una somma di denaro, a titolo di contributo o ristoro del danno subito, a favore delle vittime di reati commessi con l'uso della violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive»*, la portata applicativa delle disposizioni in commento nei confronti di quelle che vengono genericamente definite come *«manifestazioni di diversa natura»* rimane, allora, tutta da verificare.

Altrettanta incertezza, inoltre, si coglie in merito all'efficacia (vincolante, o meno) del parere espresso del collegio, presieduto dal Prefetto,⁸⁴ ai fini dell'elargizione delle somme e degli interventi previsti in favore delle vittime dei reati da stadio.

Ma è un po' tutto il meccanismo di accesso a tale fondo, nonché di elargizione delle relative somme, che sembra – anche ad una veloce lettura – un po' opaco e farraginoso.

Tutto ciò non fa che confermare quell'impressione di confusione e di scarsa portata innovativa che – unitamente agli inevitabili problemi interpretativi dovuti alla mancanza di coerenza e di coordinamento (frutto, invero, di un cattivo modo di legiferare) – il nuovo provvedimento normativo sembra recare rispetto alle disposizioni già in vigore.

⁸⁴ La cui competenza territoriale si ritiene debba essere individuata nella Provincia di residenza del soggetto leso o, in caso di morte, della famiglia di quest'ultimo.

Bibliografia

- V. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Diritto e Giustizia*, n. 41, 2001, 8-10.
- M.F. CORTESI, *Le novità, tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6, 2007, 717-732.
- M.F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, IPSOA, Milano, 2007.
- F. CURI, *'La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga': alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cassazione Penale*, n. 5, 2007, 2259-2288.
- L.M. FLAMINI, *Violenza negli stadi*, in *Digesto di Diritto Penale*, 2005, Aggiornamento, III ed., II, 1783.
- O. FORLENZA, *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono le pene accessorie*, in *Guida al Diritto*, n. 42, 2001, 102-105.
- O. FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al Diritto*, n. 9, 2003, 22-25.
- O. FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio 'scatta' la misura dell'arresto fino a 18 mesi*, in *Guida al Diritto*, n. 20, 2003, 63-65.
- O. FORLENZA, *Un inquadramento a rischio legittimità per chi controlla i tagliandi d'ingresso*, in *Guida al Diritto*, n. 34, 2005, 26-28.
- O. FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio contro l'attività di bagarinaggio*, in *Guida al Diritto*, n. 42, 2005, 20-22.
- O. FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al Diritto*, n. 9, 2007, 29-34.
- G. FRIGO, *Tutti i rischi delle ricognizioni fotografiche*, in *Guida al Diritto*, n. 9, 2003, 26-27.
- G. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, in *Guida al Diritto*, n. 20, 2003, 66-71.
- G. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al Diritto*, n. 17, 2007, 41-42.
- P. GARRAFFA, *Gli 'steward' degli stadi, nuovi addetti alla sicurezza e all'ordine pubblico: pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, o soggetti esercenti un servizio di pubblica necessità?*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2009, 517-539.
- M. LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 3, 2002, 277-280.
- M. LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 8, 2003, 946-947.
- A. LIGUORO, *La sfida della legittimità costituzionale. Il fermo è già utile per evitare la 'trascorsa flagranza'*, in *Diritto e Giustizia*, n. 41, 2001, 11-13.
- E. LONGO, *La Corte Costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 11.
- R. MASSUCCI, *Steward. Profili giuridici, compiti e responsabilità*, disponibile on line sul sito web www.osservatoriosport.it.
- L. MUSUMARRA, *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi: gli steward*, disponibile on line sul sito web www.giustiziasportiva.it.
- A. NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, in *Rivista italiana di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 1, n. 2, 2005, 45-61.

- D. NOTARO, S. CAMPANELLA, *Misure urgenti per le prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive (d.l. 8.2.2007, conv. con modif. in l. 4.4.2007, n. 41)*, in *Legislazione Penale*, 2007, 215-251.
- F. NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie 'fuorigioco' senza la responsabilità delle società sportive*, in *Guida al Diritto*, n. 1, 2001, 10-11.
- F. NUZZO, *Violenza negli stadi, un d.l. che mostra i muscoli ma dimentica ancora di coinvolgere le società*, in *Guida al Diritto*, n. 42, 2001, 7-8.
- L. PALAMARA, *Arresto in flagranza: 'sterzata' sul vecchio regime*, in *Guida al Diritto*, n. 42, 2001, 103.
- F. PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 4, 2006, 424-430.
- P. PISA, *Il 'nuovo' reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6, 2007, 736-738.
- A. ROIATI, *Obbligo di comparizione presso la Questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost.*, in *Rivista Penale*, 2003, II, 481-482.