

## UNA TORMENTATA VICENDA: LA TESSERA DEL TIFOSO

di Paolo Garraffa\*

SOMMARIO: Introduzione – 1. Il caso affrontato dal Consiglio di Stato – 2. La Tessera del tifoso – 3. Il suo iter d'adozione: raccomandazioni ed aggiustamenti – 4. Le disposizioni del Codice del Consumo – Conclusioni

### *Introduzione*

È stata da poco depositata l'ordinanza cautelare n. 5364 del 7 dicembre 2011 con cui la VI Sezione del Consiglio di Stato (Pres. Coraggio, Est. Castriota Scanderbeg), riformando la pronuncia resa dall'organo di primo grado, ha dichiarato illegittimo il rilascio della «tessera del tifoso» effettuato da parte di un istituto bancario appositamente incaricato dal club sportivo, attraverso l'abbinamento obbligatorio ad una carta di credito «ricaricabile» (c.d. «revolving») emanata dallo stesso istituto.

L'«inscindibilità» del legame intercorrente tra la «tessera del tifoso» e la carta di credito emessa da un istituto bancario incaricato rappresenta infatti «una pratica commerciale scorretta ai sensi del Codice del Consumo».<sup>1</sup>

L'ordinanza resa dai giudici di Palazzo Spada viene a toccare uno dei temi più controversi della recente normativa contro la violenza degli stadi: la «tessera del tifoso» e le sue condizioni (nonché modalità) di rilascio.

L'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato potrebbe aprire nuovi scenari, sino a spingersi verso una declaratoria d'illegittimità (nella peggiore delle ipotesi) o una mera revisione (nella migliore di esse) delle circa 800mila tessere del tifoso sinora messe in circolazione da parte dei club calcistici.<sup>2</sup>

---

\* Avvocato esperto di diritto sportivo. Dottore di ricerca in Integrazione Europea, Diritto Sportivo e Globalizzazione Giuridica presso l'Università degli studi di Palermo. LLM in International Sports Law presso l'ISDE («Instituto Superior de Derecho y Economía») di Madrid. E-mail: pgarraffa@mail.com.

<sup>1</sup> Così in motivazione: Cons. Stato, Sez. VI, ord. n. 5364 del 7 dicembre 2011, on-line su [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>2</sup> Fonti: [www.gazzetta.it](http://www.gazzetta.it), [www.corrieredellosport.it](http://www.corrieredellosport.it), [www.iltempo.it](http://www.iltempo.it).

Da una prima lettura, la pronuncia ci sembra tutt'altro che irragionevole, anzi perfettamente in linea con la ratio e con l'iter legislativo sottesi all'emanazione di questo particolare strumento.

Resta da vedere quali saranno le valutazioni di merito che l'organo di primo grado – cui è stata rimessa la questione – sarà chiamato a svolgere.

### 1. *Il caso affrontato dal Consiglio di Stato*

La Codacons e la Federsupporter si erano rivolte all'Autorità Antitrust italiana, segnalando il fatto che, in diversi casi, la compilazione dei moduli di richiesta per ottenere la relativa «card» comportava – in via automatica e non opzionale – l'emissione (da parte dell'istituto bancario cui ne è affidata la gestione) di una carta di credito «*revolving*».

L'Autorità Antitrust italiana s'era pronunciata per l'archiviazione della segnalazione di tale pratica commerciale, ritenendola corretta.

Le parti avevano quindi impugnato il provvedimento innanzi al TAR del Lazio, ma il giudice amministrativo di primo grado aveva respinto il ricorso proposto innanzi ad esso in via d'urgenza (senza ravvisare, quindi, alcuna anomalia).

Riproposto nuovamente il gravame innanzi al Consiglio di Stato, i giudici di seconda istanza lo hanno accolto, riformando l'ordinanza di rigetto ed ordinando la fissazione dell'udienza di merito di fronte all'organo di primo grado.

I giudici di Palazzo Spada, in particolare, hanno considerato che: *«l'abbinamento inscindibile (e quindi non declinabile dall'utente) tra il rilascio della tessera del tifoso (istituita per finalità di prevenzione generale in funzione di una maggiore sicurezza negli stadi) e la sottoscrizione di un contratto con un partner bancario per il rilascio di una carta di credito prepagata potrebbe condizionare indebitamente (nella misura in cui si provi che l'uso della carta non sia funzionale ad assicurare le finalità proprie della tessera del tifoso) la libertà di scelta del tifoso-utente e potrebbe pertanto assumere i tratti di una pratica commerciale scorretta ai sensi del Codice del Consumo»*.<sup>3</sup>

A fondamento di tale conclusione il massimo organo di giustizia amministrativa ha rilevato che, dal momento che l'ottenimento della tessera è – secondo la legislazione attualmente in vigore<sup>4</sup> – condizione indispensabile per l'accesso, nelle giornate di trasferta della propria squadra, nel settore dello stadio riservato alla tifoseria ospite, *«appare verosimile che l'acquisizione di tale utilità potrebbe indurlo (il tifoso-consumatore, ndr.) a compiere un'operazione commerciale (sottoscrizione della carta prepagata) che non avrebbe altrimenti compiuto»*.

Non è corretto, quindi, ai sensi della disciplina generale dei diritti del consumatore, costringere il tifoso – che intenda sottoscrivere la «card» di affiliazione

<sup>3</sup> Così in motivazione nella citata ordinanza.

<sup>4</sup> Di cui si darà contezza nel par. 2.

alla sua squadra del cuore (onde poter usufruire dei relativi servizi, *in primis* l'ingresso nel settore dello stadio riservato alla tifoseria ospite) – a sottoscrivere altresì una carta di credito, emessa da parte dell'istituto bancario gerente.

Si tratta della prima pronuncia resa da un organo giurisdizionale che prende esplicita posizione in merito ad uno dei temi più controversi della recente legislazione contro la violenza negli stadi: la tessera del tifoso.

## 2. La Tessera del tifoso

Nata come «prezioso strumento di partenariato pubblico/privato che si rivolge ai supporters per fornire servizi e renderli protagonisti di un percorso di affermazione della legalità negli stadi e nelle località che, tradizionalmente, sono interessate alla presenza di tifoserie»,<sup>5</sup> la tessera del tifoso era stata elaborata, in un primo momento, dall'Osservatorio Nazionale sulle manifestazioni sportive<sup>6</sup> quale strumento di «fidelizzazione» adottato dalle società di calcio nei confronti dei propri sostenitori secondo linee-guida predisposte dallo stesso organo.<sup>7</sup>

La sua introduzione si deve a due atti normativi – adottati in maniera pressoché contestuale – che hanno dato attuazione alle previsioni contenute negli articoli 8<sup>8</sup> («Divieto di agevolazioni nei confronti dei soggetti destinatari dei provvedimenti di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401») e 9<sup>9</sup> («Nuove prescrizioni per le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio») del decreto-legge 8 febbraio 2007, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2007, n. 41.<sup>10</sup>

Essi sono: 1) la Direttiva del Ministero dell'Interno del 14 agosto 2009;<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Così in premessa la Direttiva 14 agosto 2009, del Ministero dell'Interno (c.d. «Direttiva Maroni»).

<sup>6</sup> Organo istituito con decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162, convertito con modificazioni nella legge 17 ottobre 2005, n. 210 («Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive», in G.U. n. 242 del 17 ottobre 2005), dalla sua istituzione esso ha svolto attività di analisi (monitoraggio e studio dei fenomeni di violenza ed intolleranza in ambito sportivo e delle carenze strutturali degli impianti sportivi, esso valuta – tra l'altro – il livello di rischio di ogni singola gara sotto il profilo dell'ordine pubblico), nonché propositive (proposte normative, elaborazione di direttive, promozione di iniziative sinergicamente coordinate con gli altri soggetti interessati) e documentali (rapporti annuali sull'andamento del fenomeno).

<sup>7</sup> Consultabili presso il sito internet [www.osservatoriosport.interno.it](http://www.osservatoriosport.interno.it).

<sup>8</sup> Che vieta alle società sportive di corrispondere, in qualsiasi forma, «sovvenzioni, contributi o facilitazioni di qualsiasi natura, a soggetti destinatari di specifici provvedimenti ivi indicati, ovvero condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati indicati nel medesimo comma 1 dell'articolo 8 (d.l. 8/07, ndr.)».

<sup>9</sup> Che vieta alle società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio, responsabili della emissione, distribuzione, vendita o cessione dei titoli di accesso di cui al decreto 6 giugno 2005 (in tema di tagliandi nominativi), «di emettere, vendere o distribuire tali titoli a soggetti destinatari dei provvedimenti di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, ovvero condannati per reati indicati nel medesimo comma 1 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 8 del 2007».

<sup>10</sup> Recante «Misure urgenti per la prevenzione e 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» (in G.U. n. 32 del 8 febbraio 2007).

<sup>11</sup> Anch'essa consultabile *on line* presso il seguente indirizzo internet [www.interno.it/mininterno/](http://www.interno.it/mininterno/)

e, 2) il Decreto del Ministero dell'Interno del 15 agosto 2009 (entrambi a firma dell'ex Ministro dell'Interno, on. Maroni).<sup>12</sup>

Il primo provvedimento, dettando ai Prefetti le «Disposizioni per la stagione calcistica 2009/2010», ha previsto:

1. Il rilascio della «*tessera del tifoso*» da parte delle società di serie A, B e Lega Pro «*a chiunque la richiederà, contestualmente all'acquisto di un biglietto o all'esibizione dell'abbonamento*»;
2. La predisposizione di «*corsie dedicate*» per i possessori di tale tessera, nonché dei loro familiari ed accompagnatori, «*in ciascun settore degli impianti con capienza superiore a 7.500 spettatori (o comunque a norma)*», con decorrenza 31 dicembre 2009;
3. La vendita o cessione a qualsiasi titolo dei tagliandi riservati ai settori ospiti esclusivamente ai possessori della «*tessera del tifoso*», con decorrenza 1 gennaio 2010;<sup>13</sup>
4. La sottoscrizione di un nuovo abbonamento soltanto nei confronti dei soggetti titolari della «*tessera del tifoso*», con decorrenza 1 gennaio 2010.

Il secondo provvedimento si preoccupa di disciplinare le modalità di verifica dei requisiti necessari per il rilascio di tale tessera e degli altri titoli di accesso allo stadio, prevedendo, in particolare, che:

1. Le società sportive, prima della corresponsione delle agevolazioni, ovvero della cessione di titoli di accesso, devono comunicare alla Questura («*anche per via telematica, attraverso un sistema dedicato*»), i dati anagrafici del soggetto destinatario di tale agevolazione, ovvero della cessione del titolo d'accesso;
2. Le società sportive devono procedere analogamente «*anche in caso di sostituzione del nominativo del beneficiario dell'agevolazione e del destinatario del titolo di accesso*».

Quest'ultimo provvedimento precisa inoltre che «*l'utilizzo del sistema informatico è finalizzato a registrare la richiesta della società di verifica dei requisiti ostativi dei nominativi comunicati ed a riscontrare la sussistenza dei medesimi requisiti*» (art. 3, comma 3).<sup>14</sup>

export/sites/default/it/assets/files/16/0147\_direttiva\_calcio\_MINISTRO\_15\_08\_09.pdf.

<sup>12</sup> «*Accertamento, da parte delle Questure, della sussistenza dei requisiti ostativi al rilascio di accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive*» (in G.U. n. 199 del 28 agosto 2009).

<sup>13</sup> Mentre, per quanto riguarda gli altri settori, viene fatto salvo l'accesso con l'utilizzo di titoli diversi dalla «*tessera del tifoso*», «*previa esibizione agli steward di un valido documento d'identità*». Tale prescrizione prevede anche l'esenzione – nei confronti dei soggetti titolari della tessera del tifoso – dalle «*prescrizioni per gli spettatori*» eventualmente indicate dal Comitato di Analisi per la Sicurezza delle Manifestazioni Sportive, ed adottate dalle competenti Autorità Provinciali di PS.

<sup>14</sup> Nel caso in cui il soggetto richiedente sia gravato da uno dei requisiti ostativi previsti dalla legge (su cui, v. artt. 8 e 9 d.l. n. 8/07, infra), l'emissione del titolo viene bloccata, comparando – nell'interrogazione telematica – la seguente dicitura: «*La risposta alla verifica richiesta non può essere fornita. Si richiama quanto previsto dagli articoli 8 e 9 del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2007, n. 41. Per qualsiasi informazione contattare la Questura di...*».

La finalità sottesa all'approvazione di tali prescrizioni – che prevedono l'obbligo di comunicazione dei propri dati personali alle competenti Autorità di P.S. – è quindi circoscritta alla verifica della sussistenza di eventuali «requisiti ostativi» in capo ai soggetti richiedenti tagliandi o abbonamenti per l'accesso allo stadio (quali che siano le manifestazioni oggetto di tale richiesta), mentre altra disposizione importante è quella che precisa che tali dati «sono conservati per il tempo strettamente necessario al completamento della procedura per la verifica della sussistenza dei requisiti ostativi».<sup>15</sup>

All'approvazione di tali provvedimenti ha immediatamente fatto seguito una precisazione dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, che con determinazione n. 27 del 17 agosto 2009<sup>16</sup> ha specificato che: 1) «sono temporaneamente escluse dal programma (della tessera del tifoso, ndr.) quelle persone condannate per reati da stadio anche con sentenza non definitiva, fino al completamento di 5 anni successivi alla condanna medesima»; 2) «la tessera del tifoso non può essere, altresì, temporaneamente rilasciata a coloro che sono attualmente sottoposti a DASPO,<sup>17</sup> per tutta la durata del provvedimento stesso».

### 3. Il suo iter d'adozione: raccomandazioni ed aggiustamenti

Il rilascio della «tessera del tifoso» può quindi essere effettuato verso quei sostenitori che ne facciano esplicita richiesta, e che non si siano resi protagonisti di «reati da stadio»,<sup>18</sup> né siano stati destinatari della misura relativa al Divieto d'accesso alle manifestazioni sportive (almeno per tutta la sua durata).

Prescrizioni alquanto stringenti e precise, che implicano la comunicazione da parte del soggetto richiedente dei propri dati sensibili alle società sportive, e la conseguente trasmissione di questi alle Questure competenti allo scopo di verificare la presenza di tali «requisiti ostativi» (assenza di condanne per reati da stadio, e mancata sottoposizione a precedenti DASPO).

Vengono in rilievo, pertanto, almeno due diritti fondamentali del soggetto coinvolto: a) la libertà personale, da intendersi come libertà di scelta, o «adesione» a tale programma (nella misura in cui il tifoso, che intenda seguire la propria squadra anche in trasferta, sia costretto a dover sottoscrivere tale tessera, ove volesse

---

<sup>15</sup> Così l'art. 4, comma 3, del d.m. 15 agosto 2009, che prevede – quale limite temporale massimo per la conservazione di tali dati – quello di «sette giorni dalla data dell'evento (in caso di singola manifestazione, ndr.) o, in caso di abbonamenti, fino alla data dell'ultimo evento cui si riferiscono, ovvero, in caso di agevolazioni, fino alla eventuale data di scadenza del periodo di validità o al termine del campionato cui si riferiscono».

<sup>16</sup> Anch'essa reperibile nel sito internet [www.osservatoriosport.interno.it](http://www.osservatoriosport.interno.it).

<sup>17</sup> Acronimo ormai comunemente usato per designare la misura di prevenzione del Divieto d'accesso alle manifestazioni sportive, prevista e disciplinata dall'art. 6 della legge n. 401/89 nei confronti degli spettatori violenti.

<sup>18</sup> Intendendosi per tali tutte quelle fattispecie di reato disciplinate dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni (G. U. n. 294 del 18 dicembre 1989).

entrare nei settori riservati alla squadra ospite, per lui certamente «più sicuri» in quanto proprio a tale tifoseria dedicati); b) il diritto alla privacy (anch'esso ormai considerato di rango costituzionale, nella misura in cui il soggetto che intenda aderire a tale progetto deve prestare il proprio consenso al trattamento dei dati personali, che verranno comunicati alle competenti autorità di P.S. ai fini della verifica di requisiti ostativi).

Di qui il dibattito – non esente da forti polemiche, soprattutto in quelle che sono state le reazioni delle tifoserie organizzate – conseguente al varo di tale progetto.

Un primo aspetto aveva infatti riguardato la sua compatibilità con il Codice in materia di protezione dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196).<sup>19</sup>

Una prima raccomandazione era stata allora resa dal Garante per la Privacy, il quale, nel rilasciare il proprio parere<sup>20</sup> sullo schema di decreto – successivamente approvato dal Ministero dell'Interno il 15 agosto 2009 – riguardante le modalità di verifica dei requisiti ostativi al rilascio delle suddette tessere, aveva richiamato l'attenzione *«sulla necessità di valutare attentamente la proporzione e l'effettiva utilità della nominatività dei biglietti, attesa la delicatezza della misura a fronte dei numerosi dati personali oggetto di trattamento»*.

In tale sede l'Autorità per la protezione dei dati personali aveva rilevato la necessità d'inserire in tale schema di decreto una «clausola di finalità» onde *«affermare che i dati trattati nelle procedure di verifica dei requisiti ostativi possono essere utilizzati dai soggetti interessati solo per perseguire le specifiche finalità previste nel decreto (art. 11, comma 1, lett. b) del Codice)»*, mentre, sotto il profilo della sicurezza, essa aveva altresì manifestato la necessità *«che lo schema del decreto sia integrato prevedendo specifiche misure volte a garantire che il trattamento dei dati personali da parte delle società sportive (dei concessionari e degli altri soggetti interessati) sia effettuato per le finalità del decreto e in modo da ridurre rischi di perdita delle informazioni e di trattamenti non autorizzati o illeciti (art. 31-33 e disciplinare tecnico allegato b al Codice)»*.

Richiamando – nelle sue premesse – i rilievi svolti dal Garante per la Privacy, il d.m. 15 agosto 2009 ha avuto quindi modo di precisare che *«l'utilizzo del sistema informatico è finalizzato a registrare la richiesta della società di verifica dei requisiti ostativi dei nominativi comunicati ed a riscontrare l'eventuale sussistenza dei medesimi requisiti» (art. 3, comma 3)*, e che *«fatti salvi i trattamenti per finalità di pubblica sicurezza o giudiziaria, i dati personali trattati dal sistema informatico in applicazione del presente decreto sono conservati per il tempo strettamente necessario al completamento della procedura per la verifica della sussistenza dei requisiti ostativi dei nominativi comunicati dalle società interessate» (art. 4, comma 3)*.

Tuttavia, un pò per l'impreparazione dei club calcistici al varo del

<sup>19</sup> In G.U. n. 174 del 29 luglio 2003, suppl. ord. n. 123.

<sup>20</sup> In data 16 aprile 2009, *on line* sul sito: [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

summenzionato progetto (implicante non pochi costi organizzativi), un pò per le accennate reazioni delle tifoserie organizzate (restie a qualsiasi forma di controllo), l'entrata in vigore della direttiva n. 555 del 14 agosto 2009 veniva ad essere rinviata per «l'inizio della stagione calcistica 2010/2011».<sup>21</sup>

Nel frattempo, l'Autorità per la protezione dei dati personali veniva ad essere nuovamente chiamata a pronunciarsi su alcune problematiche emerse nella prima fase di attuazione di tale programma, dovute a diversi elementi di opacità e di confusione presenti nell'informativa predisposta dalle società sportive (o dai loro concessionari) ai fini del rilascio della «tessera del tifoso».

In particolare, nelle prescrizioni rese in data 10 novembre 2010,<sup>22</sup> venivano evidenziate le seguenti criticità:<sup>23</sup>

1. che l'informativa resa nei moduli di sottoscrizione sarebbe risultata inadeguata «non contenendo indicazioni chiare e puntuali circa le finalità del trattamento ed i soggetti che potrebbero venire a conoscenza dei dati raccolti»;
2. che la modulistica utilizzata per il rilascio «risulterebbe in contrasto con le indicazioni rese dal ministero nelle citate linee guida, che prevedono espressamente l'utilizzo e la sottoscrizione, da parte dei medesimi interessati, di appositi moduli (distinti e separati) per l'eventuale attivazione o funzionalità di servizi ulteriori rispetto a quelli 'istituzionalmente' connessi al rilascio della tessera»;
3. che «le finalità di fidelizzazione e di marketing connesse all'impiego della tessera sarebbero suscettibili di determinare - sia pure solo a livello potenziale - un rischio di profilazione degli utenti»;
4. che «la tecnologia RFID<sup>24</sup> contenuta nel chip presente nella tessera sarebbe utilizzata per scopi non chiaramente individuati, né previamente indicati all'utenza...».

Dall'analisi della modulistica predisposta dalle società calcistiche emergeva inoltre (punto 4 dell'intervento) che: a) il consenso al trattamento dei dati personali non veniva richiesto per finalità di adesione al programma, «risultando viceversa prevista la sua acquisizione in relazione a finalità distinte ed ulteriori» (principalmente commerciali e di marketing, ndr.); b) venivano utilizzati «modelli unici», «ai fini tanto del rilascio della tessera che per l'attivazione di ulteriori servizi connessi all'uso della stessa»; c) la modulistica, nell'individuare le finalità del trattamento, faceva «tendenzialmente riferimento.. a operazioni di trattamento genericamente connesse all'adesione del programma e al rilascio

<sup>21</sup> Con direttiva del Ministero dell'interno 16 dicembre 2010, che ha dato accoglimento alla richiesta avanzata dalla Lega Calcio di differire la decorrenza di tutte le misure previste in tema di tessera del tifoso alla stagione 2010/2011.

<sup>22</sup> Documento anch'esso consultabile on-line, sia presso il sito [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), che presso il sito [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>23</sup> Punto 2. «Le istanze pervenute».

<sup>24</sup> Con cui viene letta la tessera dagli appositi varchi metallici (i c.d. «tornelli») d'ingresso allo stadio.

della tessera», e che «nessun riferimento è invece rinvenibile relativamente alla comunicazione dei dati personali dei tifosi alle questure.. parimenti essendo alcune informative prive delle indicazioni relative alle conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere (ex art. 13 Codice della Privacy)».

Ecco perché, già in tale sede, l'Autorità per la protezione dei dati personali aveva prescritto ai titolari dei trattamenti dei dati rilasciati dai soggetti aderenti di integrare l'informativa da rendere, ponendo la necessità di evidenziare:

- 1) i trattamenti che prescindono dalla manifestazione del consenso degli utenti, «perché necessariamente connessi al rilascio della tessera del tifoso»;<sup>25</sup>
- 2) i trattamenti che possono essere effettuati su base meramente volontaria, «precisando che l'informativa dovrà indicare chiaramente le diverse finalità perseguite», nonché che «le relative operazioni di trattamento dovranno essere effettuate solo sulla base di un espresso consenso dell'interessato»;
- 3) le conseguenze derivanti da un eventuale rifiuto di rispondere.

Invitava, quindi, le società sportive a «valutare l'opportunità di predisporre moduli separati per l'attivazione di ulteriori funzionalità della tessera o per la fornitura di servizi "accessori" agli interessati che abbiano espresso a tal fine il loro specifico consenso».

Si osserva, quindi, come già in tempi non sospetti il Garante della privacy fosse stato reso edotto dell'esistenza di pratiche di rilascio della tessera del tifoso – da parte di club calcistici o di società concessionarie del servizio da questi incaricate – non del tutto corrette ed allineate con le prescrizioni ministeriali (e dello stesso Garante) riguardanti l'informativa da rendere ai *supporters* che intendessero aderire a tale iniziativa.

Criticità che erano emerse sia con riguardo all'informativa «minima», da rendere in occasione della vera e propria adesione all'iniziativa da parte del tifoso-utente, sia in merito alle finalità con cui i dati personali rilasciati dall'utente dovevano essere trattati (con particolare riguardo, soprattutto, ad una chiara scissione tra finalità strettamente connesse al rilascio della tessera, ed altre finalità, come quelle commerciali o di marketing), sia in merito alle conseguenze di un eventuale diniego da parte dell'utente.

Il quadro è stato poi ulteriormente complicato dall'approvazione – nel giugno 2011 – di un Protocollo d'Intesa<sup>26</sup> tra Ministero dell'Interno, CONI, FIGC e Leghe di Serie A, B e Lega Pro che ha previsto: che i tagliandi relativi ai posti destinati ai sostenitori della squadra ospite «potranno essere acquistati solo dai possessori della tessera del tifoso e non potranno essere venduti ai chi è residente nella ragione che "origina" la trasferta»;<sup>27</sup> che, qualora le società sportive siano

<sup>25</sup> Dovendo, in tale ambito, l'informativa contenere uno specifico riferimento alla comunicazione dei dati personali degli utenti alle questure.

<sup>26</sup> Protocollo d'Intesa del 21 giugno 2011, on-line su: [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>27</sup> Così, ad es., per la gara Bologna-Fiorentina, non potranno acquistare biglietti per il «Dallara» i

nelle condizioni di riservare posti nello stadio nei confronti di tifosi privi della rispettiva tessera, queste dovranno farne richiesta all'Osservatorio delle manifestazioni sportive (ai fini dell'approvazione della vendita dei tagliandi in un settore diverso da quello riservato agli ospiti); infine, che senza tessera del tifoso non sarà più possibile acquistare nessun tipo di abbonamento (nemmeno quelli riservati per determinati «pacchetti» di gare, ad es. le gare di Coppa).

Disposizioni che, ponendo ulteriori paletti per l'acquisto dei biglietti d'ingresso agli impianti sportivi (e ciò tanto nei confronti dei «tifosi in trasferta», quanto nei confronti dei semplici abbonati del club ospitante), rafforzano l'importanza – che, a questo punto, diventa necessità – in capo al tifoso-utente di sottoscrivere la relativa tessera, e rendono, pertanto, ancor più intollerabile ogni eventuale pratica commerciale abusiva connessa al suo rilascio.

#### 4. *Le previsioni del Codice del Consumo*

Quali sono, quindi, le disposizioni del Codice del Consumo che vengono in rilievo?

Il Codice del Consumo – approvato con d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206<sup>28</sup> – prevede una disciplina alquanto dettagliata sul consumatore ed i suoi diritti, occupandosi soprattutto degli aspetti informativi e delle pratiche commerciali.

Così, per quanto riguarda la nozione di «consumatore», il testo di legge<sup>29</sup> lo qualifica come *«la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta»* (art. 3, comma 1, lett. a), mentre, nell'ambito di quelli che gli vengono riconosciuti come «diritti fondamentali», vi sono: il diritto *«ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità»* (art. 2, comma 2, lett. c); il diritto *«all'esercizio di pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà»* (idem, lett. c-bis); il diritto *«alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali»* (idem, lett. e).

Altra importante disposizione è quella contenuta nel Capo I del testo di legge, dove, nell'ambito di alcune definizioni, si trova anche quella relativa ad atti o pratiche idonei a *«falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori»* (art. 18 lettera e), intendendosi per tali *«l'impiego di una pratica commerciale idonea ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendo pertanto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso»*.

Ma il gruppo di norme di maggiore rilevanza – ai fini dell'analisi della questione approdata innanzi al Consiglio di Stato – è quello contenuto nel Capo II del Codice del Consumo, riguardante le *«pratiche commerciali scorrette»*.

---

tifosi residenti nella Regione Toscana privi della tessera del tifoso.

<sup>28</sup> In G.U. n. 235 del 8 ottobre 2006 (suppl. ord. n. 162).

<sup>29</sup> Secondo la sua ultima versione, modificata dal d. lgs. 23 ottobre 2007, n. 221 (G.U. n. 278 del 29 novembre 2007).

L'art. 20,<sup>30</sup> dopo aver sancito il generale divieto di porre in essere pratiche commerciali scorrette, definisce queste come quelle pratiche «*contrarie alla diligenza professionale, false o idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta ad un gruppo di consumatori*», distinguendo, a tal fine, due grandi categorie: a) le pratiche commerciali «*ingannevoli*»; b) le pratiche commerciali «*aggressive*».

Orbene, sono soprattutto le pratiche del primo tipo quelle che hanno interessato la questione sottoposta al vaglio della giustizia amministrativa, laddove il Codice del Consumo opera, a sua volta, una distinzione tra «*azioni ingannevoli*» (art. 21), ed «*omissioni ingannevoli*» (art. 22).

Nell'ambito delle prime, è considerata ingannevole «*una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua rappresentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi*<sup>31</sup> e, in ogni caso, induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso» (art. 20, comma 1), essendo altresì considerata ingannevole quella «*pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio ad assumere una decisione che non avrebbe altrimenti preso e compori: a) una qualsivoglia attività di commercializzazione del prodotto che ingenera confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente...; b) il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare...*» (art. 20, comma 2).

Nell'ambito delle condotte del secondo tipo viene, invece, considerata ingannevole «*una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso... omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea a indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*» (art. 21, comma 1).

Orbene, nella pur concisa motivazione dell'ordinanza 5364 del 2011<sup>32</sup> mette conto evidenziare che diversi sono stati i profili di violazione del Codice del Consumo presenti nella pratica – per la verità, posta in essere soltanto da alcuni club calcistici

<sup>30</sup> Rubricato come «Divieto delle pratiche commerciali scorrette».

<sup>31</sup> Segue (al comma 2) un'elencazione di tali elementi (quali: l'esistenza o la natura del prodotto; le sue caratteristiche principali; la portata degli impegni del professionista, il prezzo o il modo in cui questo è calcolato, ecc.).

<sup>32</sup> Del cui esito del giudizio di merito, si ribadisce, si rimane in attesa.

– di «abbinare», in maniera obbligatoria e inscindibile, il rilascio della tessera del tifoso alla sottoscrizione di una carta di credito emanata dall'istituto di credito che ne gestisce il servizio.

Richiamando brevemente l'art. 18, la mancata attribuzione della possibilità di distinguere e sottoscrivere autonomamente la tessera del tifoso (necessaria, come visto, per accedere al settore dello stadio dedicato alla tifoseria ospite) rispetto alla carta di credito (o di debito, o qualunque altra forma essa assuma) in modo tale da costringere il tifoso-sottoscrittore ad aderire ad entrambe, rappresenta indubbiamente una «pratica commerciale idonea ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole», non ponendo il consumatore-utente di fronte ad alcun tipo di scelta.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute nel Capo II del Codice del Consumo (relative alle «Pratiche commerciali scorrette»), analoghe considerazioni possono farsi sia per quanto riguarda le «azioni ingannevoli» (art. 21), sia per quanto riguarda le «omissioni ingannevoli» (art. 22).

Sotto il primo profilo, proprio perché – come specificato nel dispositivo – «l'ottenimento della tessera appare condicio sine qua non per poter essere ammesso... nel reparto dello stadio riservato agli ospiti», ne consegue che costringere il «tifoso» a sottoscrivere un contratto di natura bancaria e con un partner bancario (da questi né scelto, né minimamente contattato, stante la natura completamente diversa dell'operazione che sta ponendo in essere) al solo scopo di poter accedere in quei settori dello stadio ove egli potrà seguire la sua squadra in trasferta in compagnia dei propri *aficionados*, appare indubbiamente un'«azione ingannevole» ai sensi del Codice del Consumo.

Analogamente, privare lo stesso sostenitore della possibilità di sottoscrivere separatamente (soprattutto senza indicargli le diverse finalità di trattamento dei dati personali che egli è tenuto a rilasciare ai fini dell'ottenimento della tessera) la tessera del tifoso da qualsiasi altra iniziativa di natura commerciale rappresenta, con altrettanta evidenza, un'omissione di «informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno... per prendere una decisione consapevole di natura commerciale», ai sensi delle disposizioni contenute nel medesimo Codice.

## Conclusioni

Quale sarà, allora, l'epilogo finale della «tessera del tifoso»?

La risposta a tale quesito non sembra essere tanto agevole.

Una prima presa di posizione – all'immediata vigilia del deposito della citata ordinanza del Consiglio di Stato – si è registrata da parte dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, il quale<sup>33</sup> ha sostenuto che «la pronuncia dell'organo amministrativo non influisce sulla legittimità della “tessera del tifoso”, che continuerà ad essere necessaria per andare in trasferta».

<sup>33</sup> Con dichiarazione ufficiale, resa in data 14 dicembre 2011, consultabile on-line su [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

Tuttavia, nella medesima presa di posizione viene precisato che tale pronuncia «*riguarda soltanto l'abbinamento inscindibile tra la tessera del tifoso ed uno strumento di pagamento bancario*», laddove s'è voluto altresì sottolineare che «*ciò (il contenuto dell'ordinanza, ndr.) nulla ha a che vedere con le finalità proprie della tessera del tifoso*».

Ma è proprio con riguardo a tali finalità che le pratiche commerciali connesse al suo rilascio hanno suscitato le maggiori perplessità (tanto da essere state censurate), in ordine alle quali la stessa giustizia amministrativa ha precisato che la tessera del tifoso è stata «*istituita per finalità di prevenzione generale in funzione di una maggiore sicurezza negli stadi*».

Il tutto senza dimenticare l'illecita restrizione della libertà di scelta che una pratica commerciale di «abbinamento necessario» con un servizio di natura bancaria viene a determinare in capo al sottoscrittore-utente.

Si rimane in attesa delle valutazioni di merito che l'organo di primo grado – cui è stata rimessa la questione – sarà chiamato a svolgere, sia pure nelle linee-guida (riteniamo) già tracciate dall'organo di secondo grado.