

## NORMATIVA ANTIVIOLENZA NEGLI STADI: SPUNTI E RIFLESSIONI

di Amerigo Nazzaro\*

SOMMARIO: Introduzione. - 1. Videosorveglianza, biglietti nominativi e tutela della privacy - 2. Videosorveglianza e biglietti nominativi: quale misura incide maggiormente sulla privacy - 3. Gli *stewards* nel decreto-legge 162/2005: problemi di inquadramento nell'ordinamento penale - 4. Conclusioni

### *Introduzione*

Si è chiuso, in data 17 agosto, con il decreto-legge n. 162<sup>1</sup> un progetto che fu avviato il 14 aprile 2005, dopo che in Lazio-Livorno di campionato, superando inspiegabilmente i controlli, apparvero sugli spalti delle bandiere naziste e pochi giorni dopo Dida, portiere brasiliano del Milan, venne colpito da un petardo nella semifinale di ritorno di *Champions league* contro l'Inter, con conseguenti interruzione di gara, sconfitta «a tavolino» per l'Inter, pesanti multe e squalifica del campo a carico della medesima società.

Questo decreto-legge (le cui tematiche principali riguardano l'introduzione dei cosiddetti *stewards* e la loro equiparazione ad incaricati di pubblico servizio nonché la lotta al bagarinaggio), rappresenta l'ultimo tassello di quello che può essere definito un vero e proprio «*pacchetto antiviolenza*». Va infatti ad aggiungersi a tre importanti decreti ministeriali<sup>2</sup> datati al poco meno recente 6 giugno: due dei quali, ov-

---

\* AMERIGO NAZZARO è dottore in giurisprudenza e specializzato in «professioni legali» presso l'Università degli studi di Bologna. e-mail mirkonaz@yahoo.it.

<sup>1</sup> In Gazz. Uff. n. 191, 18 agosto 2005.

<sup>2</sup> Tutti e tre pubblicati in Gazz. Uff. n. 150, 30 giugno 2005.

vero quello relativo alla videosorveglianza e quello inerente i biglietti nominativi e numerati, sono stati previsti dalla legge 24 aprile 2003 n. 88, firmati dal Ministro dell'Interno e dai Ministri per i Beni Culturali e per l'Innovazione; il terzo, invece, firmato dal solo Ministro dell'Interno, apporta modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 18 marzo 1996, recante norme di sicurezza per la costruzione degli impianti sportivi.

Il primo prevede che gli stadi con oltre 10.000 posti dovranno essere dotati di impianti di videosorveglianza, per individuare le persone coinvolte in incidenti durante le manifestazioni sportive.

I prefetti possono tuttavia disporre l'obbligo di installazione anche per impianti con capienza inferiore.

Le telecamere dovranno essere installate da parte delle società utilizzatrici degli impianti in accordo con i proprietari degli stessi. Il secondo decreto prevede l'attivazione di un sistema organizzato di emissione e distribuzione dei tagliandi di accesso agli stadi, con l'emissione di biglietti nominativi, numerati ed abbinati a ciascun posto a sedere.

Con il terzo decreto anti violenza viene invece *«disciplinata la separazione tra spettatori ed il campo di gioco, ritenuta misura idonea a risolvere eventuali criticità contingenti sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica attraverso sistemi modulari e flessibili adattabili alle specifiche circostanze»*.

Nel presentare il *«pacchetto anti violenza negli stadi»*, il Ministro dell'Interno Pisanu ha sottolineato la necessità che il decreto sulla flagranza differita *«venga rinnovato perché le misure in esso previste hanno già dato risultati ampiamente positivi consentendo di ridurre a metà i casi di incidenti veri e propri»*.

Scopo di questo articolo è quello di analizzare le principali questioni giuridiche che i tre decreti presentano tralasciando per ovvie ragioni di spazio alcune tematiche: sarà praticamente lasciato da parte, salvo fugaci riferimenti, il terzo decreto ministeriale del 6 giugno ricco di disposizioni prettamente tecniche (realizzazioni di barriere, separazione tra settori delimitazione di aree, etc.etc.), così come non verranno trattate per semplice scelta convenzionale pur importanti tematiche come l'istituzione del Gruppo Operativo di sicurezza (GOS) sempre del terzo decreto.

Verranno invece affrontate le moderne problematiche della privacy e della sicurezza in relazione alle disposizioni contenute negli

altri due decreti ministeriali riguardanti rispettivamente la videosorveglianza e i biglietti nominativi. Sarà poi dato spazio, prima di trarre le dovute conclusioni, ai contenuti del decreto-legge del 17 agosto: l'introduzione degli *stewards* con particolare riferimento alla loro equiparazione agli incaricati di pubblico servizio e non mancheranno anche dei cenni alla questione della lotta al bagarinaggio.

### 1. Videosorveglianza, biglietti nominativi e tutela della privacy.

I due decreti del 6 giugno 2005 previsti dalla legge 24 aprile 2003 n.88, introducono rispettivamente l'obbligo dei biglietti nominativi e della videosorveglianza negli stadi con capienza superiore alle 10.000 persone e, con l'evidente fine di rendere gli stessi più sicuri, al contempo, ripropongono alla ribalta la modernissima problematica della tutela della privacy.

Il decreto riguardante l'emissione, la distribuzione e la vendita dei titoli di accesso agli impianti sportivi all'art. 2 co. 3, lett. a) stabilisce che «i titoli di accesso devono essere numerati e devono recare le generalità dell'utilizzatore, l'indicazione del posto assegnato e le altre indicazioni di cui all'art. 4» ed all'art. 3 predispone che «le società organizzatrici devono dotarsi di moderni sistemi di emissione, distribuzione e vendita dei titoli di accesso in grado di:....f) associare a ciascun biglietto venduto o ceduto le generalità dell'acquirente o cessionario memorizzando i dati in modo sicuro e protetto».

L'art. 1 del decreto sulla sorveglianza stabilisce invece che «gli impianti nei quali si svolgono competizioni riguardanti il gioco del calcio, aventi una capienza superiore a 10.000 spettatori, devono essere muniti di sistemi di ripresa e registrazione televisiva a circuito chiuso delle aree riservate al pubblico, sia all'interno dell'impianto che nelle sue immediate vicinanze», la norma stabilisce inoltre le dotazioni e le caratteristiche che gli impianti dovranno prevedere.

Il semplice dettato di tali norme lascia intendere come queste nuove disposizioni possano, se non attentamente valutate e attuate, ledere la privacy dei soggetti i cui dati personali vengono «trattati»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il concetto di "trattamento dei dati personali" è espresso all'art. 1, co. 2 della l. n.675/96. «Per "dato personale" si intende qualsiasi informazione relativa a persone, fisiche o giuridiche, che siano identificate o identificabili; trattamento è l'attività consistente: a) nella

Quella della privacy è una tematica che necessiterebbe di un lungo discorso (impossibile in questa sede) che prescinde dalle norme giuridiche e si inquadra nella società moderna diventata a tal punto complessa da essere «*invadente*» della sfera privata del cittadino.

La modernità della tematica non è smentita (anzi direi confermata) da eccelsi riferimenti letterari (su tutti «1984» di Orwell<sup>4</sup>), che, sebbene datati in età non recenti, si ponevano ai tempi come opere che «*guardavano avanti*» e vedevano nel futuro in modo, oggi possiamo dirlo, forse eccessivamente catastrofico (chissà se è ancora presto per giudicare) ma non del tutto surreale.

Soprattutto, per quel che in questa sede a noi più interessa, tale modernità è confermata dal fatto che nel nostro ordinamento una normazione di portata generale in materia di privacy è intervenuta solo nel non lontano 1996 con la legge n. 675<sup>5</sup> attuativa della direttiva comunitaria n. 46 del 1995 e oggi confluita nel recente «*codice della privacy*» del 2003 n. 196 entrato in vigore il primo gennaio 2004.<sup>6</sup>

---

*raccolta e conservazione dei dati (banca dati in senso stretto); b) nella loro elaborazione (ossia, selezione, raffronto, interconnessione, utilizzazione); c) nella loro comunicazione all'esterno, consistente nel portarli a conoscenza di destinatari determinati, diversi dall'interessato (e diversi dalle persone incaricate di compiere le operazioni di trattamento: art.19), o nella loro diffusione, intesa come comunicazione ad un pubblico indifferenziato; d) nel loro blocco (cioè conservazione senza ulteriore elaborazione), nella loro cancellazione o distruzione».* Così F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Cedam, Padova, 1999, 177.

<sup>4</sup> G. ORWELL, 1984, Mondadori, Milano, 1989.

<sup>5</sup> Per un analitico commento a tale legge si segnala V. CUFFARO, V. RICCIUTO (a cura di) *La disciplina del trattamento dei dati personali*, Torino, 1998; e M. BIN, *Privacy e trattamento dei dati personali: entriamo in Europa*, in *Contratto e impresa-Europa*, 1997, 459 ss..

<sup>6</sup> Il Codice della privacy, denominato «*Codice in materia di protezione dei dati personali*» ed entrato in vigore il primo gennaio 2004 con il decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003, rappresenta il primo tentativo al mondo di comporre in maniera organica le innumerevoli disposizioni relative, anche in via indiretta, alla privacy. Questo codice riunisce in unico contesto la legge 675/1996 e gli altri decreti legislativi, regolamenti e codici deontologici che si sono succeduti in questi anni, e contiene anche importanti innovazioni tenendo conto della «*giurisprudenza*» del Garante e della direttiva UE 2000/58 sulla riservatezza nelle comunicazioni elettroniche. La sua struttura è divisa in tre parti: la prima è dedicata alle disposizioni generali, riordinate in modo tale da trattare tutti gli adempimenti e le regole del trattamento con riferimento ai settori pubblico e privato; la seconda è la parte speciale dedicata a specifici settori. Questa sezione, oltre a disciplinare aspetti in parte inediti (informazione giuridica, notificazioni di atti giudiziari, dati sui comportamenti debitori), completa anche la disciplina attesa da tempo per il settore degli organismi sanitari e quella dei controlli sui lavoratori; la terza affronta la materia delle tutele amministrative e giurisdizionali

Sia la sicurezza (intesa come tutela dell'ordine pubblico che si dirama fino al diritto all'integrità fisica del singolo individuo) che la privacy trovano riscontri normativi nelle fonti principali sia a livello europeo e internazionale che del nostro ordinamento interno<sup>7</sup> in modo tale che non è possibile dire *sic et simpliciter* quale dei due beni giuridici rivesta maggior importanza.

E' pertanto necessario un bilanciamento da parte del legislatore nei vari settori atto a ponderare l'esigenza di tutela dell'uno a discapito dell'altro qualora, come frequentemente accade, i due beni si pongono in reciproco contrasto. Questo è esattamente ciò che si è verificato nel nostro ordinamento con la legge sul trattamento dei dati personali del '96 di cui alcune disposizioni dei decreti ministeriali del 6 giugno vogliono costituire un'applicazione nel settore della sicurezza negli stadi.

Due allora sono i quesiti da porsi in questa sede: valutare nella sua opportunità il bilanciamento effettuato dal legislatore con la legge n. 675 del '96 e, soprattutto, verificare se determinate disposizioni dei decreti ministeriali del 6 giugno siano in armonia con quanto sancito dal legislatore nella medesima legge.

Quanto al primo quesito ci limitiamo ad osservare che non può non definirsi lodevole l'intento che ha ispirato il legislatore che è stato quello di seguire una linea direttiva maestra consistente nel ridurre nei limiti dello stretto necessario l'invadenza nella sfera privata predisponendo al contempo determinate garanzie al soggetto i cui dati personali vengono «trattati».

Sono un esempio di questa linea guida numerose disposizioni. Così agli artt. 9 e 10 della l. n. 975/96 si stabilisce che i dati possono essere raccolti solo per scopi determinati, debbono essere pertinenti allo scopo, debbono essere aggiornati e debbono essere conservati in modo da consentire l'identificazione dell'interessato per un tempo non superiore a quello necessario per lo scopo della raccolta. Inoltre l'inte-

---

con il consolidamento delle sanzioni amministrative e penali e con le disposizioni relative all'Ufficio del Garante.

<sup>7</sup> Quanto alla integrità fisica e alla pubblica sicurezza citiamo in via esemplificativa tra le innumerevoli disposizioni, l'art. 2 della Costituzione e gli artt. 3 e 22 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La privacy trova riconoscimento costituzionale con appropriate interpretazioni sistematiche degli artt. 2, 3, 13, 14, 15 Cost, a livello europeo, invece, si può citare la Convenzione di Strasburgo n. 108/81 oltre che la direttiva CE 95/46.

ressato deve essere previamente informato, anche oralmente, delle finalità della raccolta e delle modalità del trattamento cui i dati sono destinati, nonché dell'identità del responsabile.

Punto centrale della legge, poi, è quello relativo ai diritti riconosciuti all'interessato (art. 13) che vanno da quello di conoscere l'esistenza di trattamento di dati che lo riguardano fino al cosiddetto "diritto all'oblio",<sup>8</sup> passando attraverso il diritto all'aggiornamento, alla rettificazione e alla integrazione dei dati.

L'intento di tutelare in massimo grado il soggetto «trattato» è ben manifesto anche nell'art. 18 laddove viene agevolata la posizione probatoria dello stesso qualora questi subisca danno per l'altrui trattamento dei suoi dati personali. Tale articolo richiama infatti l'art. 2050 c.c. relativo al danno cagionato nell'esercizio di attività pericolose per il quale il danneggiante può liberarsi da responsabilità per il danno subito dal soggetto i cui dati sono stati oggetto di trattamento solo provando di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno.

A questo punto va affrontato il secondo quesito anzi posto e vanno pertanto valutate alcune norme dei decreti ministeriali: in particolare l'art. 6 del decreto sui biglietti nominativi e gli artt. 4 e 5 del decreto sulla videosorveglianza. Queste norme, come già anticipato, vogliono armonizzare la disciplina sull'obbligatorietà dei biglietti nominativi e quella sulla videosorveglianza con la normativa sulla privacy della legge del 1996 più volte citata.

Tale intento ben si evidenzia in alcune disposizioni contenute nell'articolo 6 del decreto sui biglietti nominativi. In particolare al co. 3, rimarcando importanti limiti al trattamento di dati personali, si prescrive che «*i soggetti di cui ai co. 1 e 2 non possono effettuare connessioni dei dati personali oltre a quelle espressamente previste dal presente decreto*». Dello stesso tenore il co. 4 il quale stabilisce che «*fatti salvi i trattamenti per finalità di pubblica sicurezza o giudiziaria, per i dati acquisiti a norma dei co. 1 e 2, i dati personali raccolti in applicazione del presente decreto sono cancellati trascorsi sette giorni dalla data dell'evento calcistico cui si riferiscono*».

---

<sup>8</sup> E' definito "diritto all'oblio" il diritto del soggetto i cui dati personali sono stati trattati «*ad ottenere che siano cancellati quei dati sul suo conto che hanno perduto ogni utilità ai fini del trattamento, sicché la loro conservazione, non più giustificata dalle finalità della raccolta, potrebbe prestarsi ad utilizzazioni anomale*». Si veda nuovamente F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, cit., 179.

Infine, soprattutto, va segnalato che il co. 1, lett. b) impone alle società organizzatrici (o ai loro delegati per la specifica attività) di «*osservare le disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali e di quelle ivi richiamate*». Tale norma nella sostanza costituisce una vera e propria clausola di chiusura che sancisce una piena armonizzazione con la disciplina sulla privacy del '96 confluita nel codice del 2003. Le stesse considerazioni appena fatte valgono riguardo alle disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 del decreto sulla videosorveglianza che hanno un tenore pressoché identico a quelle dell'art. 6 esaminate.

A conferma di quanto appena detto è bene richiamare il parere del Garante della privacy del 4 maggio 2005 pronunciato riguardo ai due schemi di decreto (i decreti del 6 giugno erano ancora in fase di gestazione) predisposti dal Ministero dell'interno in attuazione del D.Lgs. 28/2003 in tema di misure contro la violenza negli stadi.

Riguardo alla videosorveglianza negli stadi, l'Autorità aveva stabilito che «*questo tipo di controllo rispetta i principi di liceità e necessità in ragione dei reiterati disordini e degli episodi di violenza verificatisi di recente. Proporzionata risulta, ad esempio, la conservazione delle immagini per non più di una settimana. Anche le modalità di ripresa che consentono l'individuazione di singoli spettatori, appaiono proporzionate e non eccedenti rispetto agli scopi prefissati*».<sup>9</sup> È ben evidente proprio dai concetti enunciati dal Garante l'approccio con cui bisogna porsi per valutare le discipline che si propongono, al fine di tutelare beni giuridici di un certo rilievo (il discorso nel nostro caso è limitato alla tutela della pubblica sicurezza, ma potrebbe essere esteso anche con riferimento ad altri valori giuridici della medesima importanza<sup>10</sup>), di adottare strumenti invasivi della vita privata del cittadino: la privacy può essere intaccata *cum grano salis* rispettando criteri di proporzionalità e di stretta necessità con scopi ben predeterminati.

---

<sup>9</sup> Biglietti numerati e videosorveglianza negli stadi. Il parere del Garante-Comunicato stampa del 4 maggio 2005 su [www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp?folderpath=Comunicati+ stampa%2F2005](http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp?folderpath=Comunicati+stampa%2F2005).

<sup>10</sup> Un chiaro esempio in proposito lo si incontra proprio nel Codice della privacy in tema di Sanità, Lavoro, telecomunicazioni.

## 2. Videosorveglianza e biglietti nominativi: quale misura incide maggiormente sulla privacy?

Proprio la pronuncia del Garante appena citata offre lo spunto per riflettere in merito alla differente incidenza sulla privacy che comporta la videosorveglianza piuttosto che i biglietti nominativi.

Tale pronuncia, infatti, se era stata favorevole in relazione alla videosorveglianza e ai biglietti numerati negli stadi; riteneva, invece, per i biglietti nominativi necessarie maggiori garanzie per la tutela della privacy degli spettatori.

In particolare l'Autorità Garante aveva riferito che non erano stati allegati ai due schemi di decreto *«specifici elementi che consentano all'Autorità di ritenere allo stato proporzionata una misura così delicata a fronte degli innumerevoli dati personali che dovrebbero essere trattati»* e di verificare la sua effettiva utilità rispetto alle finalità perseguite e alle modalità con le quali si svolgono gli incidenti, tenuto conto che potrebbero essere adottate altre forme di controllo per identificare i tifosi violenti ed escluderli dagli stadi.

Come è evidente il decreto del 6 giugno ha optato per l'adozione obbligatoria dei biglietti nominativi scavalcando le perplessità dell'Autorità<sup>11</sup>.

Tali perplessità erano, a parere di chi scrive, ingiustificate se relazionate al parere favorevole espresso in merito alla videosorveglianza e pertanto è opportuno effettuare delle considerazioni in merito alla differente incidenza sulla privacy delle due innovazioni introdotte dai due decreti del 6 giugno.

Innanzitutto va sottolineato che l'invadenza nella privacy della videosorveglianza è di gran lunga maggiore rispetto a quella dei biglietti nominativi. La ragione è abbastanza intuitiva (è per questo che sorprende il tenore della pronuncia dell'Autorità anzi citata): i biglietti nominativi e numerati consentono semplicemente di sapere chi entra

---

<sup>11</sup> Va comunque aggiunto che l'Autorità Garante aveva anche rilevato che spetta alle autorità di pubblica sicurezza valutare la sussistenza dei presupposti per adottare idonee misure di prevenzione e repressione di incidenti negli stadi, il Garante ha specificato che, qualora le autorità competenti ritenessero in ogni caso necessari i biglietti nominativi, si dovranno indicare specificamente: la decorrenza del nuovo sistema; il titolare e il responsabile del trattamento dei dati (chi dovrebbe, cioè, gestire la banca dati); i tempi di conservazione dei dati personali; i soggetti che hanno accesso alle informazioni; l'eventuale intreccio tra banche dati e singole società calcistiche.



allo stadio e dove va a posizionarsi; le telecamere, invece, spiano con le immagini lo spettatore e non solo violano con maggior forza la privacy dello stesso ma possono in certi casi arrivare fino al punto di condizionarne i normali comportamenti leciti.<sup>12</sup>

E' fuori dubbio che sia la funzione repressiva che quella preventiva-scoraggiante verso i reati di violenza perseguibili con la videosorveglianza siano maggiori per intensità rispetto alla capacità repressivo-preventiva offerta dai biglietti numerati e nominativi.

Ciò nonostante, va detto che i biglietti nominativi offrono una tutela antiviolenza complementare e ausiliare (anche se spesso sarà di mera sovrapposizione), e perciò indispensabile, a quella predisposta dalla videosorveglianza. Si immagini ad esempio il caso di un incidente violento l'autore del quale non sia stato ripreso, o quantomeno riconosciuto, dalle telecamere (magari perché coperto in viso). Ebbene in tal caso sarà fondamentale, per risalire all'autore del reato, l'ausilio delle registrazioni effettuate grazie ai biglietti nominativi che consentono di individuare chi si trovasse nel luogo in cui l'incidente è avvenuto (ovviamente se questo si è verificato all'interno dello stadio) in modo da facilitare, fino probabilmente a rendere semplicissime, le indagini investigative.

Un'altra importante funzione svolta dai biglietti nominativi è quella di annullare nella sostanza l'annoso fenomeno del bagarinaggio con efficacia, a parere di chi scrive, ben superiore alle sanzioni previste dal decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162 per i "bagarini"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> «"Quando ci si sente sorvegliati dalle telecamere", osserva Paul Virilio, "anche se al posto di controllo del video non c'è nessuno, si è condizionati e come comandati. La videosorveglianza comanda i comportamenti. Non dissuade solo i delinquenti, ma modifica i comportamenti di tutti". L'importante è che il cittadino videosorvegliato sappia di esserlo. E' questa consapevolezza che stabilisce il rapporto disciplinare, inducendo l'individuo ad attenersi alla condotta che ci si attende da lui. L'efficacia del sistema panottico deriva dalla consapevolezza di "essere visti senza mai vedere"», E. PETTINA', *Regime giuridico della videosorveglianza: un'analisi comparata*, articolo reperibile on line all'indirizzo web <http://www.jus.unitn.it/users/pascuzzi/privcomp00-01/papers/pezzina.html>, a.a. 2000/01.

<sup>13</sup> L'art. 1-sexies del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162 (nella parte in cui apporta modifiche al decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88) dispone che «Chiunque, non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli di accesso nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione medesima, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro. Nei confronti del contravventore possono essere applicati il divieto e le prescrizioni di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401».

Se, infatti, le sanzioni contro il bagarinaggio non annullerebbero affatto il fenomeno se non coadiuvate da improbabili rigidi controlli in quanto vi sarebbero, probabilmente, sempre dei bagarini disposti a correre il rischio di non essere sorpresi, diverso discorso è da farsi in merito ai biglietti nominativi, in grado da soli di rimuovere il bagarinaggio alla radice. Infatti, grazie al sistema della registrazione nominativa è praticamente impossibile ai rivenditori non autorizzati non muniti di registro comprare per rivendere biglietti che non siano contraffatti e, comunque, in tale ultimo caso all'eventuale acquirente non converrebbe certo correre il grosso rischio di acquistare un biglietto la cui falsità verrebbe quasi certamente scoperta, se non alle porte di ingresso, quantomeno all'interno dello stadio: i posti all'interno dell'impianto, infatti, saranno anche numerati e limitati per cui, per forza di cose, si verrebbe a creare un contrasto per l'occupazione di un posto determinato tra le pretese illegittime dell'"acquirente abusivo" e quelle legittime del corretto acquirente, con evidente prevalenza di quest'ultime magari a seguito di appropriata segnalazione ad uno *steward*, la nuova figura di cui si parlerà nel prossimo paragrafo introdotta dall'ultimo decreto legge anti violenza.

Il sistema dei biglietti nominativi, dunque, va ad incidere direttamente sui modi di circolazione dei titoli stessi che evidentemente non potranno più essere ceduti "al portatore". Se il soggetto che è stato registrato come acquirente cede il biglietto a un altro, anche il cessionario deve essere registrato, con modalità e termini stabiliti dal titolare del sistema, che in ogni caso deve gestire l'archivio storico delle variazioni anagrafiche relative all'utilizzatore.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> L'art. 4, co. 3 del decreto del 6 giugno 2005 sui biglietti nominativi stabilisce che «Ciascun titolo di accesso dovrà riportare stampato, con tecniche anticontraffazione, un codice realizzato con caratteri riconoscibili otticamente ed un codice bi-dimensionale, o altro sistema leggibile tramite lettori di prossimità, ove siano registrati, oltre alle informazioni di cui sopra, anche, in maniera sicura e protetta, ovvero firmate digitalmente e cifrate, l'identità del titolare (nome, cognome, data e luogo di nascita, residenza), nonché gli estremi del ricevitore o cedente (denominazione, ragione sociale, sede legale); tali dati, relativi ai soli titoli di accesso effettivamente venduti o ceduti, dovranno essere trasferibili automaticamente ad una banca dati accessibile al sistema di controllo degli accessi».

Con una recente nota, emanata su sollecitazione del Ministero dell'Interno e indirizzata alle associazioni di categoria operanti nel settore delle biglietterie automatizzate, l'Agenzia delle entrate ha fatto conoscere quali sono le integrazioni apportate alle specifiche tecniche relative ai titoli di accesso emessi attraverso le suddette biglietterie. In particolare la nota spiega che il sistema è stato implementato con due nuovi *files*

### 3. Gli *stewards* nel decreto-legge 162/2005: problemi di inquadramento nell'ordinamento penale.

Tra le innovazioni più importanti introdotte con il decreto-legge anti violenza del 17 agosto, n. 162 (nella parte in cui modifica la legge 13 dicembre 1989, n. 401) vi è la figura dello *steward*, mutuata dall'esempio inglese.

Tale figura è introdotta, pur senza utilizzare il noto termine d'oltremontana, col nuovo art. 6-*quater* che recita come segue: «*Ai sensi e per gli effetti degli articoli 336 e 337 del codice penale, sono considerati incaricati di un pubblico servizio gli incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell'instradamento degli spettatori e quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono manifestazioni sportive*».

La *ratio* di tale disposizione è chiara e giusta: applicando le sanzioni penali previste agli artt. 336 e 337 per i reati contro gli incaricati di pubblico servizio nei confronti di chi commette violenza, minaccia o resistenza verso gli incaricati del buon funzionamento della manifestazione sportiva si garantisce l'efficienza ed efficacia della importante attività dei soggetti di cui all'art. 6-*quater* innanzi citato.

Senonché dal punto di vista della tecnica legislativa adottata, a parere di chi scrive, vi è una *defaillance* che necessiterebbe di correzione. Tale falla consiste in un contrasto col principio di legalità ispiratore del nostro ordinamento penale<sup>15</sup>.

---

ad accesso controllato e protetto, denominati *white list* e *black list*. Il primo contiene l'elenco dei titoli che consente l'accesso all'evento sportivo e ne registra l'avvenuta registrazione. Il secondo contiene, invece, l'elenco dei titoli regolarmente emessi, ma che non consentono l'accesso alla manifestazione a causa di vari motivi (per esempio furto, distruzione, annullamento, smarrimento). Questi *files* dovranno contenere una serie di dati obbligatori, tra i quali figurano i dati anagrafici dell'utilizzatore: nome e cognome, data e luogo di nascita, numero e tipologia del documento di identità.

<sup>15</sup> Il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* denominato anche «di stretta legalità» è sancito dall'art. 1 del codice penale che recita: «Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite»; tale principio assume rango costituzionale in virtù dell'interpretazione estensiva o sistematica dell'art. 25, co. 2 Cost. per il quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». In proposito cfr. M. ZANOTTI, *Principio di determinatezza e tassatività*, in G. Insolera, N. Mazzacuva, M. Pavarini, M. Zanotti (a cura di) *Introduzione al sistema penale*, Giappichelli, Torino 2000, 137.

Il problema che si vuole mettere a fuoco in questa sede, si badi, non è quello della riserva di legge che aprirebbe all'annoso dibattito dottrinale se un decreto-legge possa o meno introdurre norme penali.<sup>16</sup>

Il principio di legalità, di cui la riserva di legge è solo una componente, presenta un ulteriore importante aspetto che è rappresentato dall'esigenza di determinatezza e tassatività della norma penale.<sup>17</sup>

L'art. 358 c.p. dà una definizione di persona incaricata di un pubblico servizio cui riferirsi ai fini dell'applicazione degli artt. 336 e 337 c.p. che si caratterizza per i suoi aspetti oggettivi.<sup>18</sup>

Allora se la nozione di *steward* rientrasse nella definizione di persona incaricata di pubblico servizio ciò avverrebbe a prescindere da quanto statuito nel decreto-legge, ma semplicemente perché la configurazione di questo nuovo ruolo si caratterizzerebbe di una, appunto determinata, prestazione di «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale» (art. 358 c.p. come sostituito dall'art. 18 della l. n. 86/1990).

In altre parole se la norma è determinata,<sup>19</sup> come vorrebbe essere l'art. 358 c.p., una nuova norma o dovrebbe derogare ad essa per integrarla o sarebbe meramente tautologica. L'art. 6-*quater* del nuovo

<sup>16</sup> Nonostante sia minoritaria la dottrina volta ad affermare che fonte del diritto penale è solo la legge ordinaria formale (cfr. in tal senso Carboni, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*, Milano 1970, 48 ss.), la migliore dottrina moderna conviene nel sottolineare l'inopportunità dell'impiego del decreto legge per introdurre, abrogare o modificare norme incriminative. «Ciò a cagione della sua breve durata e della possibilità di non conversione o di rilevanti modifiche o di rilevanti modifiche in sede di conversione che finiscono col creare, tra l'altro, gravi problemi di diritto intertemporale», così F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano 2000, 72 (nota 20).

<sup>17</sup> Per un'ampia trattazione sul tema si veda nuovamente M. ZANOTTI, *Principio di determinatezza e tassatività*, in *Introduzione al sistema penale*, cit., 135 ss.

<sup>18</sup> La norma, come riformata dalla l. 24-6-1990, n. 86, nel definire la persona incaricata di un pubblico servizio accentua, secondo la concezione funzionale-oggettiva, un profilo rigorosamente obiettivo, fondato esclusivamente sui caratteri dell'attività svolta, eliminando ogni riferimento al tipo di rapporto intercorrente tra lo Stato o altro ente pubblico che presta il servizio.

<sup>19</sup> La norma penale può anche essere aperta e rinviare ad altre norme per esaurire in esse la determinatezza e la tassatività, ma non è il caso dell'art. 358 c.p. che offre al secondo comma una definizione di pubblico servizio che si presenta in una forma di chiusura che pretende di esaurire in sé il requisito di determinatezza.

decreto legge, a parere di chi scrive, sarebbe viziato proprio di tautologia non potendo essere né derogativa (lo si intende dal suo tenore) né integrativa (la formula “chiusa” dell’art. 358 c.p. non lascia spazio a integrazioni) dell’art. 358 c.p.

Il vizio di tautologia dell’art. 6-*quater* permane ed è sterile (perché non comporta effettivi contrasti con l’applicazione delle norme) finché la figura dello steward si caratterizza dei tratti oggettivi descritti dall’art. 358 c.p. Nel momento in cui si presenti invece un contrasto tra il dettato della norma del nuovo decreto legge e quella del codice penale il problema non si presenta più sotto la forma dell’inutile ripetizione ma sotto quella ben più grave del difetto di tassatività e tipicità.

In particolare potrebbe riscontrarsi un tale tipo di vizio nel fatto che l’art. 358 c.p. considera come requisito di esclusione dalla nozione di incaricato di pubblico servizio il fatto che un’attività si esaurisca nello svolgimento di semplici mansioni di ordine o nella prestazione di opera meramente materiale,<sup>20</sup> laddove invece l’art. 6-*quater* vuole far rientrare in tale nozione «*gli incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell’instradamento degli spettatori e quelli incaricati di assicurare il regolamento d’uso dell’impianto dove si svolgono manifestazioni sportive*».

Soprattutto per quando riguarda i primi due incarichi<sup>21</sup>, è difficile non ridurre in essi delle attività che si concretizzano in mere mansioni di ordine, mentre per ciò che riguarda gli incaricati di assicurare il regolamento d’uso dell’impianto sportivo (dovrebbero essere i veri e propri *stewards*) è intuitivamente più agevole configurare nella loro attività un incarico di pubblico servizio.

---

<sup>20</sup> La mansione d’ordine «*consiste in attività priva di discrezionalità e di potere decisionale*», mentre nella nozione di prestazione d’opera meramente materiale «*rientrano tutte le prestazioni che per la genericità e la semplicità del loro contenuto richiedono in particolar modo l’utilizzo della forza fisica*». Cfr. L. CIAFARDINI e N. RUSSO (a cura di) *Codice penale e leggi complementari, percorsi di letteratura, interpretazione, casistica e applicazione*, Napoli 1999.

<sup>21</sup> Ad ogni modo per una valutazione più attenta è bene aspettare che le mansioni degli incarichi di cui all’art. 6-*quater* vengano compiutamente specificate avendo riguardo anche ad eventuali mansioni complementari. In proposito va citata una sentenza della Cassazione (Cass. I, 19 settembre 96) nella quale sono considerate incaricati di pubblico servizio le guardie giurate, qualora svolgano un’attività complementare a quella, loro istituzionalmente affidata, di custodia e di vigilanza delle proprietà immobiliari e mobiliari.

#### 4. Conclusioni

In base a quanto finora scritto è possibile offrire una valutazione complessiva del «*pacchetto anti violenza*» esaminato nelle principali problematiche.

Innanzitutto va detto che in virtù dell'importanza delle finalità perseguite vale la pena pagare un dazio alla privacy, dazio che tra l'altro, come già spiegato nell'apposito paragrafo, appare davvero poco considerevole.

Vanno valutate dunque positivamente sia l'introduzione della videosorveglianza che dei biglietti numerati e nominativi (importantissimi anche per la lotta al bagarinaggio), indispensabili come ben ci insegna l'esperienza inglese, per rendere finalmente gli stadi dei luoghi sicuri. Sempre l'esempio d'oltremarica consente di giudicare positivamente la figura dello steward, le cui mansioni dovranno essere ben definite, e la cui attività necessita di essere tutelata da una adeguata normativa penale che, proteggendo la incolumità degli incaricati del servizio, al contempo ne supporti e garantisca l'efficienza.

Quest'ultimo punto offre lo spunto per segnalare anche diversi «*nei*» contenuti nella nuova normativa anti violenza, il primo dei quali si sostanzia in una imperfezione di carattere tecnico-legislativo.

Come detto nel precedente paragrafo, infatti, è lodevole l'intento di voler applicare gli artt. 336 e 337 c.p. in caso di atti vandalici nei confronti dei vari incaricati al buon funzionamento degli eventi sportivi, ma non corretti tecnicamente sono i mezzi: a tal guisa occorrerebbe o riformare l'art. 358 c.p. o introdurre delle apposite norme penali aventi come referenti passivi di nuovi reati speciali i soggetti indicati all'art. 6-*quater* del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162.

Sempre in tema di imperfezioni questa volta non tecnico-legislative ma di scelte di opportunità si può segnalare l'inopportunità di duplicare eventuali centri di imputazione di responsabilità quando non vi sia una valida ragione. E' il caso ad esempio dell'art 8-bis del terzo decreto ministeriale del 6 giugno che modifica e integra quello del 18 marzo 1996: nel disporre la realizzazione di varie aree di sicurezza la norma sancisce che debba avvenire «*a cura della società utilizzatrice dell'impianto in accordo con il proprietario dello stesso*». A fronte di una tale statuizione (riscontrabile anche in altre norme del decreto) è da chiedersi se non sia più opportuno attribuire l'esclusiva responsabilità delle summenzionate realizzazioni in capo ad un solo soggetto, plausibil-

mente da identificarsi con la società utilizzatrice visto che ad essa fanno capo le più importanti realizzazioni contenute nei tre decreti (dalla realizzazione delle varie strutture per la sicurezza nel rispetto dei parametri indicati fino ai biglietti nominativi e alla videosorveglianza) onde garantire certezza e semplicità all'applicazione delle norme ed evitare eventuali contenziosi inutili. Da queste considerazioni è facile aprire un'altra finestra, solo una breve parentesi, circa il dibattito non poco frequente sulla possibilità di cedere gli stadi in proprietà alle società di calcio. In proposito una sola riflessione: in un calcio in cui lo sport spesso (se non sempre) passa in secondo piano per lasciare spazio agli affari sarebbe l'ultimo (non si vuole assolutamente intendere in senso cronologico) degli scandali e l'ultima (il senso è lo stesso di prima) delle incoerenze.

In chiusura a queste riflessioni vanno segnalati, come ultima nota stonata, dei problemi inerenti i tempi di attuazione delle misure previste.

Le norme dei decreti ministeriali del 6 giugno 2005 si applicano a partire dalla data di inizio della stagione calcistica, mentre il decreto legge è già esecutivo dal 18 agosto 2005.

Solo uno dei tre decreti ministeriali del 6 giugno, quello qui indicato come il terzo relativo alla realizzazione di varie strutture di sicurezza (aree riservate, di servizio, distanze fra tifoserie opposte, barriere ecc.) prevede una disposizione finale "di respiro". All'art. 15, co. 2 dispone infatti che *«per comprovate esigenze di completamento dei lavori il Prefetto può autorizzare proroghe del termine di cui al comma 1 per un periodo non superiore a sei mesi»*.

Gli altri due decreti del 6 giugno invece sono improrogabilmente applicabile dall'inizio della prossima stagione calcistica. Lo stesso vale per il decreto-legge che non prevedendo norme che ne scandiscano l'attuazione per sua natura è immediatamente esecutivo. Pertanto, per quel che riguarda l'introduzione dei biglietti nominativi e della videosorveglianza per le società sportive non vi saranno sconti.

In proposito è intervenuta anche una recentissima circolare del Ministro degli Interni Pisanu, del 25 agosto 2005, con la quale si è voluta ribadire la rigida attinenza al dettame dei decreti ministeriali, richiamando (quasi a prevederne la sicura applicazione) addirittura le misure sanzionatorie e la possibilità di una loro graduale applicazione che va *«dalla semplice sanzione pecuniaria sino alla revoca delle concessioni per l'utilizzo degli impianti sportivi che di conseguenza non potranno*

essere utilizzati per ospitare incontri di calcio organizzati dalla federazione italiana gioco calcio (art.1-quinquies co. 4, d.l. 24 febbraio 2003 n. 28 convertito nella legge n. 88/2003). In caso di inadempienze, pertanto, andranno applicate le sanzioni previste procedendo con la opportuna gradualità in relazione alle violazioni rilevate».

*Rebus sic stantibus* è facile prevedere che numerose saranno le società che andranno incontro alle sanzioni previste dal «pacchetto anti violenza» visto che, a quanto sembra, almeno la metà delle società iscritte ai campionati di serie A e B non ha ancora trovato una soluzione per questo specifico problema.

I contraccolpi più forti di questa situazione graveranno sui piccoli *clubs*, che hanno meno risorse per adeguarsi alle nuove disposizioni e sui quali eventuali sanzioni hanno un peso di gran lunga maggiore rispetto a quella che è la capacità di sopportazione delle grandi società sportive.

Bisogna allora a questo punto chiedersi se, proprio con riferimento al decreto ministeriale introduttivo dei biglietti nominativi e a quello sulla videosorveglianza,<sup>22</sup> non sarebbe stato più opportuno prevedere una disposizione di attuazione del tipo di quella contenuta nel terzo decreto ministeriale «gemello» all'art. 15, co. 2 sopra richiamata. Infatti considerando il non semplice meccanismo di funzionamento sopra descritto dei biglietti nominativi, la recente data di pubblicazione del decreto e soprattutto considerando il periodo di massimo impegno organizzativo per i *clubs* (ritiro, mercato, organizzazione di vari tornei estivi) probabilmente sarebbe stato più opportuno essere più clementi circa i tempi di attuazione.

Non è certo logico, per quanto urgente e giusto, imporre dei tempi inattuabili quando, a ben vedere, i veri ritardatari sono proprio coloro che stanno dettando i tempi: il pacchetto anti violenza avrebbe do-

---

<sup>22</sup> Per quanto riguarda l'inserimento degli *stewards*, introdotti dal decreto-legge e la cui tematica non è stata oggetto della circolare, vale un discorso a parte: al riguardo si prevedono tempi più morbidi di attuazione avendo riguardo anche al periodo di formazione del personale. In particolare, inoltre, va sottolineato come l'art. 14 del terzo decreto ministeriale del 6 giugno introduttivo dell'art. 19-*quater* nel decreto ministeriale 18 marzo 1996, stabilisce che «le società avranno cura di predisporre l'organigramma dei soggetti incaricati dell'accoglienza e dell'instradamento degli spettatori e delle eventuali procedure inerenti alla pubblica incolumità, nonché dei soggetti addetti ai servizi connessi e provvedere al loro reclutamento». A tale norma può essere applicata la proroga di cui all'art. 15, co. 2 dello stesso decreto ministeriale.



---

vuto essere varato già da tempo (in Inghilterra è in vigore da diversi anni) senza necessità di attendere gli scandalosi incidenti dello scorso campionato che si sono soltanto aggiunti a quelli ancor più numerosi degli anni passati.