

## Prefazione

Il volume “*Dalle violenze alle politiche di sicurezza urbana*”, di grande interesse per gli studiosi della scienza urbana, esce in un momento di grande recupero degli studi sulla città che in passato hanno visto soprattutto i sociologi urbani e del territorio avere grande protagonismo.

Oggi la scienza urbana sembrerebbe superare la vieta impostazione della *sociologia della città*, così come il punto di vista dei classici l’aveva configurata, in modo particolare attraverso una sorta di determinismo ecologico derivato in gran parte dalla, sia pur meritoria, scuola di Chicago.

Oggi, come Nicola Malizia ci presenta in questa panoramica a più voci, la scienza urbana si pone come tematica preminentemente, quando non esclusivamente, interdisciplinare e *la sociologia urbana*, che pure aveva matrici comuni ma che alla fine del secolo scorso si era delineata in maniera diversificata, ha saputo riprendere vari filoni che vanno dall’analisi strutturale ai conflitti urbani, dalla devianza urbana alla psicopatologia della città, dall’analisi istituzionale della struttura di governo locale alla cifra oscura della criminologia urbana, vale a dire la vittimologia.

Riprendere i fili di tali punti di vista teorici ed empirici sembra di grande interesse e importanza per l’odierna analisi sociale dei fenomeni urbani.

Prof. Paolo De Nardis  
Università La Sapienza – Roma



## Capitolo Primo

# La violenza negli stadi e le misure di contrasto

di Renato Grillo

**SOMMARIO:** Introduzione. – 1.1. L’evoluzione in sintesi della legislazione italiana contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive dal 1989 ai nostri giorni. – 1.2. Il D.A.SPO. – 1.3. L’assetto della giurisprudenza: le pronunce del Giudice amministrativo e della Cassazione sul D.A.SPO. – 1.4. Il contrasto alla violenza “da stadio” nei principali Stati europei. – Conclusioni. – Bibliografia.

### Introduzione

Il tema della violenza nelle competizioni agonistiche non è certamente nuovo nel variegato panorama delle questioni controverse proprie del diritto sportivo: oltretutto è tema che, per le sue caratteristiche intrinseche, riguarda gli ordinamenti sportivi (e non) di moltissime nazioni, anche perché rispecchia l’andamento della società moderna e le dinamiche attuali che ne caratterizzano lo sviluppo nel tempo. Contrariamente a quanto potrebbe apparire a prima vista non è il mondo sportivo europeo ad avere il (triste) monopolio degli incidenti connessi a intemperanze degli spettatori (e dei tifosi) nel corso di manifestazioni sportive, in quanto sia il mondo sportivo sudamericano, sia il mondo (in via di sviluppo) del calcio africano sono stati spesso e recentemente al centro di gravissimi episodi di violenza degenerati in veri e propri omicidi di massa <sup>1</sup>. Una compiuta analisi del fenomeno ha comportato

---

<sup>1</sup> L’ultima strage, in ordine di tempo è quella verificatasi in Egitto in occasione di scontri tra i tifosi di due squadre militanti nel campionato di Serie A egiziano l’Al-Masri e l’Al-Ahly l’1 febbraio 2012 in cui sono rimasti uccisi 74 tifosi e feriti gravemente oltre 200. Anche in Sudamerica – spe-

un approccio talvolta di tipo psichiatrico, talaltra di tipo sociologico, talaltra ancora di tipo misto (sociologico ed economico in connessione anche con il mondo della criminalità – comune e non – assai spesso contigua alle manifestazioni sportive per i riflessi economici che esse comportano)<sup>2</sup>. I confini del presente lavoro impediscono di affrontare *funditus* la questione; ma un'analisi di quello che è accaduto in Italia negli ultimi anni dà la dimensione di come il fenomeno della violenza in occasione di parte di calcio non sia soltanto frutto di una imazione dall'estero (il riferimento è agli *hooligans* inglesi), ma il risultato di una involuzione progressiva della società italiana sovente frustrata e dunque inevitabilmente portata ad esteriorizzare i propri scontenti e le proprie delusioni là dove meglio si sviluppa la violenza: nelle adunanze di gruppi rilevanti di persone in contrapposizione tra loro o isolatamente o attraverso gruppi.

La violenza si suole definire uso volontario della forza a danno di altri mentre il soggetto violento si suole identificare in colui che facilmente e prontamente, senza riguardo o misura, si avvale della forza per prevalere sugli altri. Nella società di oggi lo sport, oltre a produrre spettacolo con azioni sportive esaltanti, manifesta violenza ed aggressività. Tali manifestazioni non sono solo fenomeni della nostra società ma hanno radici lontane persino in epoca Romana (nel 59 d.C. a Pompei fra i tifosi locali e di una città vicina durante i giochi dei gladiatori, si verificarono incidenti tanto gravi da indurre il senato a bandire i giochi da Pompei per dieci anni).

Nel modo greco lo sport era considerato sinonimo di pace e convivenza civile ed era talmente importante che l'anno della gara olimpica prendeva il nome del vincitore della maratona. Nel tempo si è assistito ad una progressiva degenerazione dello sport che oltre a produrre spettacolo con azioni sportive esaltanti, manifesta violenza ed aggressività. Il calcio è da anni lo sport in cui tale fenomeno è particolarmente diffuso sia in campo sia fuori degli

---

cialmente in Argentina e Brasile – sono stati assai frequenti episodi di violenza tra opposte tifoserie, degenerati anche nella morte di più persone.

<sup>2</sup> M. Di Domizio, *Misure antiviolenza e presenze allo stadio: una indagine empirica sulla serie A*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2011, Vol. 7°, Fasc. 3, p. 74. In tale contesto l'autore affronta anche il tema dell'efficacia delle misure antiviolenza nello Stato Italiano. Dati significativi di tipo statistico si trovano anche in P. Calabrò, *La risposta delle istituzioni dello Stato e quella del calcio alla violenza negli stadi; le esperienze degli altri paesi*, in *Altalex. Quotidiano di informazione giuridica*, all'art. di M. Di Domizio cit.) e S. D'Auria, *Gli ultras: analisi globale del fenomeno e delle politiche di contrasto allo stesso*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 2009, 1, pp. 57 ss., in cui si evidenziano i risultati in termini di contrazione di incidenti e numero di feriti in netta diminuzione progressiva dal 2003 sino al 2008 con percentuali vicine al 60-70%.

stadi, anche se non mancano esempi di altri sport, un tempo considerati immuni, come il basket, nei quali ha iniziato a farsi strada il germe della violenza.

Come tutti i fenomeni sociali collettivi, anche la violenza riconducibile alle manifestazioni sportive ha una diretta influenza nel sistema di sicurezza interna predisposto dallo Stato per assicurare la convivenza pacifica tra i cittadini e contemperare gli eccessi del c.d. “tifo” con le esigenze di un corretto svolgimento delle manifestazioni sportive in modo da renderle fruibili per tutti. Ciò spiega la reazione sempre più massiccia dello Stato a tali forme di manifestazione violenta, sia per riaffermare il primato della legalità, sia per cercare di assicurare allo sport uno sviluppo sempre più pacifico e coerente con le finalità dello sport.

Si tratta di un fenomeno che ha radici lontane e che è sempre stato al centro dell’interesse di sociologici e psicologi, i quali hanno cercato di studiare ed approfondire le principali cause che danno luogo a questa particolare violenza di massa.

Una delle principali cause all’origine di tali forme di violenza è stata individuata nei condizionamenti individuali. Il riferimento ad alcune leggi sulla psicologia della massa consente di elaborare la regola secondo la quale il soggetto che si trova all’interno di un certo gruppo è indotto ad omologarsi al comportamento degli altri membri persino quando non è intimamente convinto della giustezza di tale comportamento. Il gruppo tende perciò a condizionare l’individuo fino a fargli perdere la sua identità<sup>3</sup>.

Secondo un’altra teoria anche i condizionamenti sociali possono rientrare tra le cause dirette della violenza: il tifoso sarebbe la conseguenza degenerativa di una società che evidenzia, esalta e premia solo colui che vince o che ottiene successo, a prescindere dai mezzi impiegati per raggiungerlo, adottando il principio discutibile secondo cui “il fine giustifica i mezzi”.

Il bisogno da parte del “tifoso” di sfogare le proprie emozioni viene visto come possibile altra causa all’origine della violenza: il tifoso finisce con l’identificarsi con gli atleti per i quali parteggia e si pone in conflitto di interessi con i tifosi avversari. Egli viene visto come una sorta di frustrato che in queste occasioni manifesta la carica aggressiva accumulata nella realtà lavorativa, o familiare, o sociale, dando così libero sfogo ai propri scontenti.

---

<sup>3</sup> Afferma lo psicologo Jeffrey H. Goldstein: “*Le persone che assistono a uno sport aggressivo tendono a diventare a loro volta aggressive; in questo modo la sequenza di eventi tende a perpetuarsi per forza propria: i tifosi si sentono aggressivi, vedono o sentono aggressione e quindi agiscono aggressivamente*”.

Anche la ricerca di identità è stata vista come un'altra possibile causa del fenomeno: il personaggio del tifoso, infatti, può rappresentare il punto di approdo di una disperata ricerca di identità di un giovane che non è riuscito a trovare altri modi di esprimersi; allora il tifoso rappresenta un modello di eroe, con un suo caratteristico abbigliamento, con i suoi *slogan*, con le sue dimostrazioni di virilità e di coraggio; nelle interviste agli *ultras*, infatti, alcuni hanno candidamente confessato che “è meglio essere tifosi d'assalto e cattivi piuttosto che nessuno!”; si può dire che chi entra nel ruolo di tifoso ultras trova un'identità già predisposta con il suo corredo di norme, valori e ragioni. Spesso la violenza nelle manifestazioni sportive si identifica nelle posizioni dei c.d. “ultras” o “ultrà”, termine mutuato dalla politica riferibile agli appartenenti a formazioni politiche estremistiche, con il quale si suole indicare i sostenitori fanatici di un club sportivo, per lo più inquadrati in un gruppo o in un'associazione. Il continuo aumento di clubs dei tifosi con nomi che si commentano da sé: Sturm Truppen Como, SS Stabia, Commandos, Brigaden, Achtung Viking; Warriors; Brigade Rossonere, Bad Boys, Ordine Nuovo, Fossa dei Leoni, e così via evoca immagini di violenza che rispecchiano quell'effetto protagonista in virtù del quale il processo di etichettamento nella cronaca giornalistica, riveste un “effetto pubblicitario” affascinante che attira tanti giovani influenzabili.

Tradizionalmente la scienza criminologica si è soffermata sulle sottoculture criminali: il fenomeno degli ultras del calcio potrebbe, secondo alcuni, rientrare nelle sottoculture delle bande giovanili <sup>4</sup>.

Se si chiede ad un *ultrà* il perché di certi episodi violenti, la risposta viene data ora nell'esigenza di ristabilire l'autostima e il proprio potere minacciato; ora nella necessità di “salvare la faccia” quando c'è l'insulto o la provocazione: diviene quindi normale urlare certi *slogan* anche volgari per cui non si capisce quando viene fatto “per gioco” e quando per provocare i tifosi avversari.

Da qui l'impellente necessità di educarsi ed educare alla normalità, la qualità più preziosa del mondo. E visto che nei giorni nostri allo sport di massa viene associata sempre più frequentemente la violenza, bisogna ridurre per ritrovare il vero spirito sportivo: saper perdere con dignità, riconoscendo il valore dell'avversario, gareggiare per misurare se stessi, come mezzo per migliorarsi e non per voler battere l'altro a qualsiasi costo e con qualsiasi mezzo.

---

<sup>4</sup> I. Merzagora-G.V. Travaini, *Le regole del gioco e il gioco delle regole: le sottoculture differenziali nel crimine sportivo*.

## **1.1. L'evoluzione in sintesi della legislazione italiana contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive dal 1989 ai nostri giorni**

La legislazione italiana antiviolenza non è il risultato di una elaborazione interna del problema, quanto il frutto di precise indicazioni provenienti dal Consiglio d'Europa dopo i tragici fatti dello Stadio Heysel di Bruxelles del 29 maggio 1985 in occasione della finale di Coppa dei Campioni tra le squadre del Liverpool e della Juventus. In questo senso è quindi utile offrire un quadro di insieme della normativa, anche con riferimento a quella internazionale. Tale premessa – che non è solo dettata dalla curiosità di conoscere altre realtà territoriali – appare indispensabile per comprendere cosa lo Stato abbia fatto in questi anni per contrastare tale deprecabile fenomeno e se le iniziative assunte siano davvero efficaci in relazione alle finalità prefissate. Il che impone di partire – quale criterio di ordine metodologico – dall'esame della normativa attuale. Un doveroso cenno va fatto all'evoluzione storica, per poi passare ad un'analisi più specifica, nella sua schematicità, del testo attuale, non dimenticando che in parallelo con le iniziative legislative statali si è sviluppato un sistema di tipo normativo “interno” adottato dalla Federazione Italia Giuoco Calcio. Ugualmente doveroso un accenno alle più recenti sentenze emanate non solo dalla giurisprudenza penale ma anche da quella amministrativa sul fronte del contrasto alla violenza e sul tema scottante del D.A.S.P.O. In ultimo una panoramica davvero sintetica, ma senz'altro utile, sulle iniziative adottate o in itinere in campo europeo ed extraeuropeo e dalla UE.

La legge fondamentale in materia di violenza negli stadi <sup>5</sup> è costituita dal-

---

<sup>5</sup> Storicamente il primo episodio di scontri violenti tra opposte tifoserie in ambito calcistico risale al 5 luglio 1925, al termine della partita di calcio tra Genoa e Bologna quando tra i sostenitori delle opposte tifoserie fermi all'interno dei vagoni ferroviari in sosta alla stazione ferroviaria di Genova in attesa del ritorno alle proprie residenze, vi furono scambi di insulti e di oggetti poi degenerati in esplosioni di colpi di arma da fuoco con ferimento di alcuni tifosi. Ma al di là di queste reminiscenze storiche peraltro non interrottesi né gli anni del fascismo e nemmeno nell'immediato dopoguerra, anche se con connotati diversi in punto di qualità ed intensità degli episodi di violenza, questi sono poi esplosi con inaudita virulenza a cavallo tra gli anni '70 ed '80 del millennio precedente. In assoluto il primo “morto da tifo da stadio” è Giuseppe Plaitano, supporter della Salernitana (squadra non nuova a fatti di violenza negli anni successivi) che veniva attinto da un proiettile vagante esploso da personale della Polizia in occasione di scontri tra le opposte tifoserie nel corso della gara Salernitana-Potenza del 28 aprile 1963. Si tratta purtroppo del primo di una lunga e tragica serie di eventi spesso sanguinosi come quello del tifoso laziale Vincenzo Paparelli, uno spettatore che assisteva alla partita in compagnia della moglie nella curva dei sostenitori laziali, ucciso in occasione della partita Roma-Lazio del 28 ottobre 1979 da un razzo

la legge 13 dicembre 1989, n. 401, altrimenti nota come “legge sulle scommesse clandestine”. Nata all’indomani dei due maxi scandali determinati dalla compravendita di partite dei campionati maggiori (Serie A e B) verificatisi nel 1980 e nel 1986, con il lodevole – ma nient’affatto raggiunto – intento di stroncare il fenomeno delle partite truccate (visto che esso si è riproposto in tutta la sua gravità ed allarmante ampiezza appena due anni fa), questa legge aveva anche inteso affrontare la parte relativa alle c.d. “violenze da stadio” in ossequio alla Convenzione Europea sulla violenza ed i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive legate alle partite di calcio, stipulata a Strasburgo il 19 agosto 1985 tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa all’indomani dei tragici fatti verificatisi allo stadio Heysel in occasione della finale di Coppa dei campioni tra Juventus e Liverpool.

Le norme contenute negli artt. 6-8 della legge, disciplinanti la parte relativa alle violenze in occasione delle competizioni agonistiche facultavano l’Autorità di P.S. ad ordinare il divieto di accesso ai luoghi sede di competizioni agonistiche nei confronti di coloro che vi si fossero recati con armi improprie ovvero che fossero state condannate, o semplicemente denunciate, per aver preso parte attiva ad episodi di violenza in occasione di eventi sportivi o causa di essi ovvero che avessero incitato o inneggiato alla violenza con grida o scritte, prevedendosi la pena – per la verità assai blanda – dell’arresto da tre mesi ad un anno (art. 6), mentre altre disposizioni contenute negli artt. 7 e 8 prevedevano sanzioni amministrative irrogabili dal Prefetto nelle ipotesi di turbativa di competizioni agonistiche (art. 7) e sanzioni accessorie (quali il divieto di accesso ai luoghi sede di competizioni agonistiche) nel caso di remissione in libertà del soggetto arrestato in flagranza di reato commesso durante o in occasione di competizioni agonistiche che fosse stato giudicato con il rito direttissimo (art. 8). Troppo poco per arginare il fenomeno visto il suo propagarsi ed accentuarsi quanto alle conseguenze sia in campo nazionale, sia ancor peggio in campo internazionale a causa delle gravi intemperanze degli *hooligans* inglesi (e non solo) che avevano dato luogo a gravissimi disordini in occasioni di poco successive ai tragici fatti dello stadio Heysel (Stadio di Bradford nel 1986 e stadio Hillsborough di Sheffield nel 1989). Peraltro la legge in parola varata, dopo mille polemiche, poteva inquadrarsi anche nel contesto delle varie iniziative adottate dall’Ita-

---

antigrandine lanciato ad altezza d’uomo da sostenitori che si trovavano nella curva romanista. Per una analisi più approfondita di tali fatti v. gli interessanti spunti di M. Di Domizio, *Misure anti-violenza e presenze allo stadio*, cit., pp. 75 ss; P. Garràffa, *Misure anti-violenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di pubblica sicurezza tra istanze di prevenzione e diritti fondamentali*, in *RDES*, 2010, Vol. 6°, Fasc. 2; P. Calabrò, *op. cit.*

lia in vista dei Campionati Mondiali di calcio del 1990 organizzati proprio dall'Italia.

Nonostante l'accentuarsi del fenomeno nel decennio 1990-2000 con gravi episodi di teppismo sfociati anche in violenti scontri tra le opposte tifoserie e tra queste e le Forze dell'ordine culminati anche in gravi fatti di sangue, è solo con l'avvento del XXI secolo che il legislatore Italiano interviene in modo massiccio con una serie di leggi al ritmo vertiginoso di una ogni due anni fino al 2007. La legislazione Italiana sviluppatasi immediatamente dopo il 2000 risente ovviamente delle iniziative intraprese a livello internazionale con altra Convenzione Europea sulla violenza oggetto di apposita risoluzione del 17 novembre 2003, poi seguita da altra del 4 dicembre 2006 e da quella, ancor più recente del 29 marzo 2007.

Ritornando alla legislazione di casa nostra le norme emanate in materia cono costituite, nell'ordine, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 45; dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377; dalla legge 24 aprile 2003, n. 88; dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210 e dalla legge 4 aprile 2007, n. 41. Poiché, però, il fenomeno della violenza si è dimostrato inarrestabile anche negli anni successivi, con minore frequenza, ma con maggiore severità, si sono succedute altre due leggi di significativa importanza emanate, rispettivamente nel 2010 (legge 18 dicembre 2010, n. 217) e nel 2014 (legge 17 ottobre 2014, n. 146) in coincidenza, anche questa volta, con inusitati episodi di violenza che hanno sconvolto l'opinione pubblica, inducendo il legislatore ad intervenire in modo più deciso e globale per cercare di porre rimedio a questa crescita esponenziale del fenomeno.

Le norme di più specifico interesse sono, come già accennato, quelle contenute negli artt. 6, 7 ed 8 della "legge-madre" (la legge n. 401/1989). Si tratta di disposizioni che, finalizzate alla repressione delle condotte non soltanto violente, ma anche semplicemente pericolose, imponevano sostanzialmente due divieti: il primo riguardava l'inibizione ad accedere nei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive; il secondo si riferiva ad altra ipotesi contraddistinta dalla clausola di riserva "*salvo che il fatto costituisca reato*" volta a reprimere quei comportamenti che si rivelavano turbare le competizioni agonistiche. Si trattava di una previsione dai contenuti estremamente generici (la norma era indirizzata contro chiunque "turba" il regolare svolgimento di una competizione agonistica), con la irrogazione di una blanda sanzione amministrativa pecuniaria di competenza del prefetto territorialmente competente. L'art. 8 si poneva come vera e propria norma di complemento integrante il precetto penale riferibile a reati commessi durante o in occasione di competizioni sportive che avevano comportato per il suo autore

l'arresto in flagranza, in quanto in sede di remissione in libertà conseguente alla convalida di fermo e arresto o di concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena a seguito di giudizio direttissimo poteva essere disposto – stavolta da parte dell'autorità giudiziaria – il divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche. Un sistema preventivo e repressivo tutto sommato estremamente semplice ma palesemente inadatto a contrastare forme di violenza che si facevano sempre più frequenti, pericolose e soprattutto dense di gravissime conseguenze sul piano della sicurezza collettiva e dell'incolumità individuale.

Pochi anni appena di esperimenti senza, peraltro, che il fenomeno si arrestasse ed ecco, in corrispondenza con il verificarsi di fatti particolarmente cruenti, le prime modifiche intervenute con la legge 24 febbraio 1995, n. 45, di conversione del d.l. 22 dicembre 1994, n. 717. Per effetto di tali innovazioni viene completamente ridisegnata la struttura del reato che rimane sempre fattispecie contravvenzionale, sia pure punita più gravemente che in passato (arresto da sei a diciotto mesi) nel caso di violazione ad uno dei divieti previsti dai primi due commi dell'art. 6. Ma la novità era costituita oltre che da una migliore tipizzazione della fattispecie della condotta violenta presupposta per l'applicazione del divieto da parte del questore, anche da una estensione dell'area di interdizione riferita anche ai c.d. "luoghi neutri" destinati alla sosta, al transito o al trasporto di spettatori e/o partecipanti alle manifestazioni sportive. Inoltre il divieto di accesso era integrato da una eventuale prescrizione aggiuntiva sempre ad opera del questore competente consistente nell'obbligo di presentazione presso l'ufficio di polizia in concomitanza con lo svolgimento della competizione sportiva interessata dal divieto. Si trattava di una norma rivoluzionaria che comprimeva notevolmente il diritto di libertà costituzionalmente garantito *ex art. 13 Cost.* e che da subito divenne oggetto di numerose censure di incostituzionalità sempre respinte dalla Corte <sup>6</sup>. La norma prevedeva anche la possibilità di arresto in flagranza

---

<sup>6</sup> Tra i primi interventi della Corte Costituzionale si segnalano la sentenza n. 193 del 12 giugno 1996 con nota critica di G. Vidiri, in *Foro it.*, 1996, I, 2620 in merito alla natura della prescrizione questorile di comparizione qualificata come atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto interessato dal provvedimento e dunque particolarmente invasivo rispetto al provvedimento di natura sempre amministrativa avente per oggetto il divieto di accesso, a giustificazione del particolare regime processuale proprio dei due provvedimenti. Ancora sentenza 23 aprile 1998, n. 136, in Cass. pen. 1998, 2289 relativa alla possibilità di applicazione della misura anche nei riguardi di minori, risolta dalla Corte in termini di compatibilità con gli artt. 3, 24 e 31 Cost., ma accolta in modo non uniforme dalla dottrina penalistica: G. La Greca nota a sentenza Corte Cost. in *Foro it.*, 1999, I, 771; Molinari, *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in Cass. Pen. 1998, 2289-2291. Da ri-

nel caso di violazione di tali divieti e l'eventualità dell'applicazione, in esito all'udienza di convalida dell'arresto, di provvedimenti coercitivi personali *ex artt.* 282 e 283 c.p.p., anche al di fuori dei limiti di pena di cui all'art. 280 c.p.p. (comma 5) e riproponeva poi (comma 6) pene accessorie conseguenti alla pronuncia di condanna anche nell'ipotesi di sospensione condizionale della pena e persino nel caso di emissione di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti. Le modifiche apportate, stante la recrudescenza del fenomeno<sup>7</sup>, non bastarono tanto che con successiva legge 19 ottobre 2001, n. 377 (anche questa di conversione del d.l. 20 agosto 2001, n. 336) contenente innovazioni sia in merito ai presupposti applicativi del divieto di accesso (nel senso che anche una sentenza non definitiva di condanna risalente al quinquennio precedente per uno dei reati previsti dall'art. 4, commi 1 e 2 della legge sulle armi n. 110/75 ovvero dall'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, o ancora dall'art. 2, comma 2, della legge 25 giugno 1993, n. 205, oltre che dall'art. 6 *bis*, commi 1 e 2, della stessa legge n. 401/1989 era sufficiente per l'emissione del provvedimento) vennero intensificate le misure preventive e repressive. Modifica non secondaria quella costituita dalla trasformazione della originaria ipotesi contravvenzionale in delitto con

---

cordare anche la sentenza Corte Cost. 4. dicembre 2002 n. 5123 in *Giur. It.*, 2003, 11 sugli aspetti relativi al requisito della necessità ed urgenza richiesto per l'emanazione di qualsivoglia provvedimento limitativo della libertà personale, risolta, anche questa volta, in termini di compatibilità con la costituzione (art. 13) trattandosi di un requisito intrinseco alla norma. Per tutti questi aspetti più diffusamente P. Garraffa, *Misure antiviolenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di pubblica sicurezza tra istanze di prevenzione e diritti fondamentali*, in *RDES*, 2010, Vol. 6°, Fasc. 2, pp. 99-102.

<sup>7</sup> Risalgono a quel periodo gli scontri particolarmente cruenti verificatisi in occasione dell'incontro di calcio del Campionato di serie A Brescia – Roma del 20 novembre 1994 in cui rimasero gravemente feriti molti agenti ed ufficiali di Polizia tra i quali il Vice Questore Giovanni Selmin colpito da una coltellata all'addome e ridotto in fin di vita. Ancora più tragici i fatti accaduti in occasione della gara di campionato di Serie A Genoa-Milan del 29 gennaio 1995, in cui trovò la morte un giovane tifoso del Genoa, Vincenzo Spagnolo, ucciso a coltellate da un giovane supporter del Milan facente parte delle "Brigate Rossonere" (un gruppo di *ultras* sostenitori della Milan) – tale Simone Barbaglia – che verrà poi condannato ad una lunga pena detentiva per il reato di omicidio volontario. Ancora più sconvolgente anche per le dimensioni dell'evento, la morte in data 24 maggio 1999 di alcuni giovani tifosi della Salernitana, i quali, di ritorno dalla trasferta dallo stadio di Piacenza ove si era svolta una partita decisiva per la permanenza nella massima serie calcistica tra Piacenza e Salernitana, rimanevano carbonizzati nell'incendio appiccato al convoglio ferroviario dagli stessi sostenitori della Salernitana inferociti per la sconfitta. Ed ancora la morte avvenuta a pochi giorni di distanza dalla disputa della partita Messina –Catania avvenuta il 17 giugno 2001, del tifoso messinese Antonio Currò, colpito da una bomba carta lanciata dagli *ultras* del Catania nel settore in cui si trovavano i sostenitori del Messina. Eventi gravissimi che hanno visto spesso quali protagonisti delle violenze soggetti giovanissimi se non addirittura minorenni.

pena variante da un minimo di tre ad un massimo di diciotto mesi di reclusione (circostanza che si profilava di grande utilità per la configurabilità dell'eventuale reato di associazione per delinquere finalizzata alla turbativa violenta delle manifestazioni sportive, prima impossibile giuridicamente per la natura contravvenzionale del reato-fine).

Anche l'introduzione con il comma 6 *bis* di ulteriori ed autonome fattispecie di reato aggiunte a quello ipotizzato nel comma 6 dell'art. 6 della legge n. 401/1989 (e tutte assoggettate al rito direttissimo), rappresentate, rispettivamente, dal lancio di materiale pericoloso (punito – sempre previa clausola di riserva – a titolo di delitto con pena compresa tra i sei mesi ed i tre anni di reclusione) ovvero dallo scavalco e invasione di campo in occasione di competizioni agonistiche, punito meno gravemente e sempre previa clausola di riserva a titolo di reato contravvenzionale con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, rappresenta una novità diretta ad inasprire – attraverso la creazione di nuove condotte tipiche – lo strumento anti-violenza nel suo complesso. Così come una novità assoluta era costituita dalla sanzionabilità in ambito penale anche di quelle condotte violente (come descritte nei commi precedenti) poste in essere “*in occasione o a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni*” (art. 8 *ter*). Ulteriori – ma non meno significative – riforme vennero introdotte con la legge 24 aprile 2003, n. 88 che prevedeva una autonoma fattispecie contravvenzionale – simile a quella prevista dall'art. 697 c.p. – costituita dal possesso di artifici pirotecnici ed altri strumenti quali i c.d. “fumogeni” in occasione di manifestazioni sportive, punita con pena congiunta dell'arresto (fino a diciotto mesi) e dell'ammenda (fino ad € 500,00).

Ancora più incisiva la disposizione contenuta nell'art. 8 che consentiva anche il c.d. “arresto fuori flagranza” oltre che nei casi di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi degli artt. 380 e 381 c.p.p., anche nel caso di commissione di uno dei reati di cui all'art. 6 *bis*, comma 1, e all'art. 6, commi 1 e 6, della legge n. 401/1989: si trattava di una equiparazione o estensione del concetto di flagranza anche nei riguardi di soggetti che, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi oggettivi comprovanti in modo inequivocabile il fatto ne consentissero l'attribuibilità in termini di certezza, a condizione che gli accertamenti diretti alla compiuta identificazione non avessero comportato il decorso di più di trentasei ore.

Innovazione di non secondaria importanza anche la possibilità di applica-

zione delle misure coercitive al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 c.p.p.

Ma, nonostante gli sforzi legislativi indirizzati soprattutto alla repressione del fenomeno, la normativa nazionale non appariva sufficientemente adeguata né, soprattutto rispettosa delle prescrizioni dettate dal Consiglio d'Europa con la propria risoluzione del 17 novembre 2003 avente ad oggetto la Convenzione europea sulla violenza ed i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive. In questo senso si indirizzò il c.d. "Decreto Pisanu" il quale, tra le varie misure di tipo repressivo ma soprattutto preventivo, prevedeva l'estensione del divieto di accesso a manifestazioni sportive (D.A.SPO.) per chi avesse commesso atti di violenza in occasione di eventi sportivi, anche all'estero; l'inasprimento delle sanzioni se dai fatti violenti fosse derivato un danno alle persone; la reclusione (da un mese a tre anni) se il mancato regolare inizio, la sospensione, l'interruzione o la cancellazione della manifestazione fosse conseguente a quegli atti di violenza<sup>8</sup>; l'equiparazione degli *stewards* ai pubblici ufficiali in relazione ai reati di violenza e resistenza di cui agli artt. 336 e 337 c.p.; la previsione di una capienza pari a 10.000 spettatori per gli impianti destinati alla serie A con obbligatoria installazione negli impianti di capienza superiore di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso anche per le aree esterne circostanti all'impianto sportivo; l'introduzione di severe sanzioni per la vendita di biglietti al di fuori dei circuiti ufficiali; la regolamentazione dell'accesso e della permanenza negli stadi attraverso apposite apparecchiature filtro; l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, dell'Osservatorio Nazionale sulle manifestazioni sportive (con compiti di monitoraggio dei fenomeni di violenza e di promozione degli interventi di contrasto)<sup>9</sup>. Molte di tali disposizioni verranno trasfuse nella legge 17 ottobre 2005, n. 210 di conversione del d.l. 18 agosto 2005, n. 162. Tra le disposizioni più significative vanno ricordate: a) l'estensione dei divieti di accesso emanati dal Questore anche alle manife-

---

<sup>8</sup> Lo spunto per tale misura venne dato dalla inopinata sospensione del derby Roma-Lazio decisa dall'arbitro il 21 marzo 2004, nel corso del campionato di calcio di serie A 2003-2004, immediatamente dopo l'inizio del secondo tempo, a causa della diffusione tra il pubblico della notizia, risultata falsa ed immediatamente smentita della morte di un bambino ad opera di un mezzo della Polizia che lo avrebbe travolto mentre erano in corso incidenti al di fuori dello stadio; nonostante la sospensione invocata da alcuni rappresentanti dei tifosi romanisti (poi destinatari del D.A.SPO.) scesi fin sul campo di gioco a "patteggiare" con i giocatori della Roma gli incidenti sono poi proseguiti ancora più violenti con scontri tra le due tifoserie e le forze di Polizia.

<sup>9</sup> Tale complesso di norme sicuramente di maggiore effetto – tanto da suscitare le ire dei tifosi oltranzisti di ogni squadra – costituirà l'anticamera del decreto emanato qualche tempo dopo dal Ministro dell'interno Maroni, istitutivo della c.d. *Tessera del tifoso*.

stazioni sportive aventi luogo in territorio estero con criterio di reciprocità (gare disputate in Italia per le quali sia stato disposto divieto analogo da parte delle corrispondenti autorità straniere appartenenti ad uno dei paesi della UE; b) il termine di durata variabile della pena accessoria del divieto di accesso irrogata dal Giudice penale in sede di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 6 comma e 6 *bis*, legge n. 401/1989; c) l'introduzione di circostanze aggravanti comuni ed ad effetto speciale in caso di violenze che hanno dato luogo, rispettivamente, a danni alle persone ovvero che abbiano comportato un ritardo o sospensione o rinvio della manifestazione sportiva; d) l'equiparazione *quoad poenam* dei reati di violenza (lesioni, minacce, aggressioni *aut similia*) nei confronti degli stewards ai reati commessi contro incaricati di pubblico servizio; e) la lotta al c.d. fenomeno del "bagarinaggio" con previsione di sanzioni amministrative pecuniarie irrogabili dal Prefetto territorialmente competente; f) la introduzione di sanzioni amministrative nei confronti di coloro che – individuati anche fotograficamente – entrino o si trattengano all'interno dello stadio in violazione dei c.d. "regolamenti d'uso" dell'impianto; g) l'istituzione di un organismo di controllo in ambito nazionale denominato Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, avente tra gli altri, compito di effettuare il monitoraggio dei fenomeni di violenza e intolleranza commessi in occasione di manifestazioni sportive e dello stato di sicurezza degli impianti sportivi; indicare i livelli di rischio delle manifestazioni medesime; ed approvare le linee guida del regolamento d'uso per la sicurezza degli impianti sportivi.

Ma è a seguito di un ulteriore tragico evento verificatosi sempre nel massimo campionato di calcio nel corso della stagione sportiva 2006-2007 che il legislatore italiano, consapevole della necessità ormai fisiologica e prioritaria di impedire ad ogni costo il dilagare della violenza, che verrà emanata l'ultima (per allora) legge volta a reprimere il fenomeno della violenza negli stadi <sup>10</sup>. Si tratta di una risposta definitiva dai più – non senza perplessità anche di ordine costituzionale sulla portata di alcune norme – sicuramente efficiente sia sul piano repressivo sia sul piano preventivo. In questa sede si ritiene utile offrire una panoramica delle modifiche e innovazioni più signifi-

---

<sup>10</sup> In occasione del derby siciliano di serie A Catania-Palermo disputatosi il 2 febbraio 2007 nel corso di incidenti avvenuti fuori dallo stadio e mentre la partita era in corso tra sostenitori etnei e la Polizia impegnata ad impedire il contatto tra quei tifosi e i supporters palermitani che ancora non avevano fatto ingresso allo stadio, l'Ispettore di Polizia Filippo Raciti veniva colpito da un tifoso (poi identificato in un minorenne recentemente condannato ad una lunga pena detentiva per tali fatti) con un colpo contundente che ne determinava di lì a poco la morte in ospedale per lesioni interne.

cative rispetto al sistema repressivo e preventivo preesistente, salvo poi ad approfondire alcuni aspetti con riguardo ad alcune questioni sostanziali e processuali relative al D.A.SPO. sulle quali si è soffermata a lungo la giurisprudenza sia amministrativa, sia soprattutto penale (ma anche costituzionale). La *ratio* dell'intervento legislativo è apparsa quella di rafforzare l'aspetto repressivo (e la traccia si coglie non solo nella elaborazione di figure di reato autonome equivalenti ai reati contro i pubblici ufficiali in danno di soggetti certamente privati quali gli *stewards*, ma soprattutto nella previsione di specifiche aggravanti speciali connesse alla qualità di pubblico ufficiale laddove i reati commessi riguardino la sua incolumità personale); ma non possono non rilevarsi anche profili riguardanti l'aspetto preventivo soprattutto sul piano educativo: programma, quest'ultimo assai ambizioso e coerente con il propagarsi della violenza anche soggetti minori infrasedicenni se non addirittura prossimi ai quattordici anni di età.

Ed accanto a tali misure di tipo profilattico, vanno menzionate altre misure dirette a conferire maggiore sicurezza sotto il profilo generale alle manifestazioni sportive attraverso una regolamentazione più appropriata dei luoghi di accesso e svolgimento della competizione. Non a caso il testo dell'art. 1 riporta quale intitolazione "Misure di sicurezza degli impianti sportivi": una riprova delle intenzioni del legislatore di bandire gli impianti non a norma la si coglie nel divieto di disputare partite di calcio negli impianti "non a norma" in presenza di pubblico. Del tutto coerente con lo spirito preventivo il divieto – pesantemente sanzionato in termini pecuniari in via amministrativa – contenuto nell'art. 1 comma 2 per le società ospitanti di porre in vendita o cedere direttamente o indirettamente alla società ospitata i biglietti o titoli di accesso allo stadio (acquistabili in numero limitato e previa esibizione dei documenti di identità). Negli stessi termini si colloca il divieto nei riguardi delle società sportive di sovvenzionamento o agevolazione con qualsivoglia modalità sia dei soggetti destinatari del D.A.SPO. o condannati per reati commessi in occasione o a causa di ogni tipo di manifestazione sportiva, sia di tifosi organizzati in gruppi o associazioni comunque denominate: ciò al primario fine di recidere i legami che spesso hanno unito i *clubs* alle frange più accese e violente del tifo. Sempre sul piano preventivo vanno segnalate alcune iniziative meritorie che una volta compiutamente realizzate – ma con la cooperazione di tutte le forze in campo (tifosi, società, dirigenti e Autorità di Polizia) – potranno assicurare nell'immediato futuro percorso virtuosi e contribuire anche alla presa di distanza della massa dei tifosi regolari e leali da quelle frange di tifoserie violente pronte a sconvolgere quanto a portata di mano. La prima è la previsione di accordi da stipulare con asso-

ciazioni riconosciute che abbiano tra le finalità statutarie “*la promozione e la divulgazione dei valori e dei principi della cultura sportiva e della non violenza e della pacifica convivenza*”, che però dovranno essere redatti in forma scritta e dovranno avere quale oggetto la realizzazione della predette finalità. La seconda è contenuta nell’art.11 *bis* introdotto in sede di conversione con la quale viene imposto al Ministro per le politiche giovanili il compito di predisporre un programma di iniziative nelle strutture scolastiche di ogni ordine e grado, nonché nei luoghi ove si svolgono attività sportive a livello giovanile, finanziato anche dalle sanzioni pecuniarie irrogate per la violazione della legge n. 401/1989. Ed infine, in funzione riparatoria e coerente con un sistema volto a garantire sicurezza alle vittime di eventi dannosi di tipo generale l’istituzione di un Fondo di solidarietà civile per le “*vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive*”, in parte alimentato dalle stesse “*sanzioni amministrative pecuniarie*” previste dal decreto convertito. Di assoluto rilievo le innovazioni di tipo repressivo. L’art. 2 ad esempio consente l’adozione del c.d. D.A.SPO. anche nei confronti “*di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulta avere tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa della manifestazioni stesse*”<sup>11</sup>. Ancora rilevante appare l’adozione del c.d. D.A.SPO. è per una durata variabile tra i tre mesi ed i due anni anche nei riguardi di chi viola il regolamento d’uso degli impianti<sup>12</sup>. L’applicabilità delle misure di prevenzione anche nei confronti delle “*persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza*”, con parallela e contestuale ipotesi della confisca dei beni destinati eventualmente a quegli scopi (quelli cioè di agevolazione dei fatti di violenza), con il possibile loro sequestro durante le operazioni preventive di polizia, suscettibile di successiva convalida nei modi di legge è certame misura efficace non solo sul fronte preventivo ma soprattutto repressivo anche perché dà la dimensione di come lo Stato consideri soggetti solitamente non orbitanti nel circuito

---

<sup>11</sup> Si tratta, come osservato da alcuni di una chiara previsione normativa volta “*a tenere lontani dagli stadi soggetti che l’autorità di polizia, in forza delle informazioni in proprio possesso, ragionevolmente presume che possano rendersi protagonisti di episodi di violenza*” Calabrò, *op. cit.*

<sup>12</sup> A questo proposito è certamente importante l’estensione della sanzione a carico delle società inadempienti in tema di regolamento d’uso dell’impianto per effetto del recente d.l. 12 novembre 2010, n. 187, anche qualora le stesse impieghino gli *stewards* “*in numero inferiore a quello previsto dal piano approvato dal Gruppo Operativo Sicurezza*”.

della criminalità (comune o associata)<sup>13</sup>. È stato notevolmente irrigidito l'apparato sanzionatorio nei confronti di chi lanci o adoperi oggetti idonei ad a creare pericolo per le persone (razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti o, comunque, atti ad offendere). Per quanto concerne la nuova previsione contenuta nell'art. 3 (lancio, uso e possesso di oggetti pericolosi) il reato si considera consumato non solo nei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, ma anche *"in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime o, comunque, nelle immediate vicinanze di essi"*. Anche sotto il profilo temporale legato al momento di verifica del fatto, l'estensione alle 24 ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva" a condizione, però, che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa" rappresenta un segnale forte dello Stato verso i tifosi violenti ed irriducibili. La possibilità di arresto fuori flagranza o come si dice comunemente in caso di "flagranza differita" compresa nelle 48 ore dopo la violazione del D.A.SPO. rappresenta un efficace deterrente contro la violenza anche grazie all'apporto delle strumentazione tecnica di corredo per la videosorveglianza. Particolarmente incisiva la disposizione contenuta nell'art. 7 con la quale è stata introdotta una nuova figura di lesioni personali aggravate in danno di un pubblico ufficiale (ma si tratta di circostanze comparabili in sede di bilanciamento con attenuanti eventuali) contenuta nell'art. 583 *quater* c.p. che prevede la reclusione da 4 a 10 anni per le lesioni gravi e da 8 a 16 anni per le lesioni gravissime (norma applicabile anche nel caso in cui il soggetto leso sia uno *steward*). Inoltre, è considerata circostanza aggravante del reato di cui all'art. 336 c.p. in relazione all'art. 339 anche *"la violenza o la minaccia ... commessa mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone"*. Altra figura autonoma di reato è stata introdotta dall'art. 2 *bis* con il quale viene inibita, previa clausola di riserva, l'introduzione o esposizione di striscioni e cartelli inneggianti alla violenza o contenenti ingiurie o minacce, sanzionata penalmente con l'arresto da tre mesi ad un anno. Viene contemplata una ulteriore circostanza aggravante per il reato di danneggiamento, in aggiunta alle previsioni contenute nel comma 2 dell'art. 635 c.p.

---

<sup>13</sup> L'esperienza di questi anni insegna purtroppo a valutare con la massima attenzione e il fenomeno della contiguità tra criminalità (comune e anche organizzata) e mondo sportivo vuoi perché visto come naturale sede ove operare il ripulimento di beni e denaro, vuoi anche per condizionare eventi sportivi piegandoli alle esigenze economiche di tali gruppi di soggetti.