

LE MISURE CONTRO LA VIOLENZA NEGLI STADI

La Camera ha approvato, in prima lettura, la legge di conversione del decreto legge che contiene misure urgenti per il contrasto di fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive (AC 2616). Lo stesso decreto contiene anche norme in materia di riconoscimento della protezione internazionale e disposizioni volte ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno.

Il testo passa ora al Senato per l'approvazione definitiva. Per maggiori dettagli si vedano la scheda dell'[iter](#) del provvedimento e i [dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei Deputati.

Il provvedimento reca un calibrato **insieme di misure urgenti**, caratterizzate dalla medesima esigenza di fornire una risposta immediata ed efficace a fenomeni che, sebbene di diversa natura, sono collegati tra loro da un “filo rosso” comune, ravvisabile nel fatto che essi chiamano in causa profili di competenza e responsabilità demandati esclusivamente al Ministero dell'interno: la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; la gestione dei flussi dei richiedenti lo *status* di protezione internazionale; la funzionalità delle strutture dello stesso Ministero.

L'ordine e la sicurezza pubblica nelle manifestazioni sportive

Le misure adottate nel testo (in particolare per contrastare il fenomeno della violenza negli stadi) si collocano nell'alveo di un'**organica strategia** elaborata da un apposito gruppo di lavoro – costituito presso il Ministero dell'interno con il coinvolgimento degli altri soggetti interessati nell'ambito istituzionale e del mondo sportivo – che mira, da un lato, a **favorire l'accesso del pubblico** alle manifestazioni sportive, anche semplificando le procedure di acquisto dei titoli di ingresso, e, dall'altro, a **perfezionare le misure di contrasto degli episodi di violenza**, elevando la cornice di sicurezza in questo specifico contesto. Il decreto interviene su quest'ultima direttrice d'azione, potenziando gli strumenti di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di illegalità connessi agli eventi sportivi, tenuto anche conto delle criticità emerse nell'attuale stagione calcistica¹, originate da nuove azioni turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica²

Da segnalare che, oltre alle misure previste dal decreto, nella strategia di contrasto alla violenza negli stadi rientrano anche le **misure** elaborate dalla **task force per la sicurezza delle manifestazioni sportive**, attivata presso il Ministero dell'Interno, e operative, in via sperimentale, dalla stagione calcistica 2014/2015, per tutte le società sportive del gioco del calcio delle serie professionistiche A, B e Lega Pro: semplificazione nella vendita dei biglietti, maggior dialogo con i tifosi, formazione degli steward, iniziative di fidelizzazione, come la “**family pass**”, cioè la possibilità di acquisto a prezzo ridotto di tagliandi per un nucleo familiare, o prezzi ridotti per gli under 14 o gli over 60.

¹ Si vedano i dati riportati in appendice a pag. 7 del presente dossier.

² L'incremento delle criticità ha reso necessario un maggior impiego delle forze dell'ordine che, rispetto alla passata stagione, sono aumentate del 14,57% (passando da 162.072 a 185.686).

Le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale

Il provvedimento, inoltre, contiene misure idonee a **potenziare la capacità degli organismi preposti all'esame delle domande** di riconoscimento della protezione internazionale e **dispone il rifinanziamento delle misure di accoglienza**. L'**aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale registrato negli ultimi mesi** (+ 139% nei primi 3 mesi dell'anno rispetto allo stesso periodo del 2008, + 28% rispetto all'ultimo trimestre del 2013) **rende**, infatti, **urgente** e indifferibile introdurre **meccanismi idonei ad accelerare il procedimento**, pur continuando ad assicurare i livelli di garanzia previsti dalla legislazione vigente. L'incremento delle istanze non può infatti ritenersi un fatto occasionale, bensì rivela una **progressiva e ormai strutturale mutazione delle cause storiche del fenomeno migratorio**, non più riconducibile prevalentemente alla spinta della povertà e alla prospettiva di una vita migliore, ma piuttosto alla instabilità politica dei Paesi di provenienza. Si rende pertanto necessario apprestare un sistema al tempo stesso più strutturato sul piano dell'operatività territoriale, più flessibile e in grado di fare fronte alla periodicità dei picchi di domande registrati negli ultimi tempi.

La funzionalità delle strutture del Ministero dell'interno

Infine, il provvedimento mira a **innalzare il livello di funzionalità delle strutture del Ministero dell'interno** con misure dirette anche ad assicurare le risorse finanziarie indispensabili per garantire l'adeguamento delle capacità operative della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco.

LA STRUTTURA DEL DECRETO

Il decreto si compone di 11 articoli, ed è diviso in quattro Capi:

- Il Capo I prevede norme per il contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive;
- Il Capo II contiene disposizioni in materia di protezione internazionale;
- Il Capo III reca invece disposizioni in materia di funzionalità del Ministero dell'Interno;
- Al Capo IV sono infine riportate le disposizioni finali.

CAPO I. LE DISPOSIZIONI URGENTI PER LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELLA FRODE IN COMPETIZIONI SPORTIVE E DELLA VIOLENZA NEGLI STADI (ARTT. 1-4)

Contrasto della frode in competizioni sportive (art. 1)

Vengono **inasprite le pene** previste per il **delitto di frode in competizioni sportive**³: reclusione da 2 a 6 anni e multa da 1.000 a 4.000 euro per chiunque offra o prometta denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata da enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione. Se il risultato della competizione è **influyente ai fini dello**

³ La fattispecie penale, disciplinata dall'articolo 1 della legge n. 401 del 1989, si realizza quando chiunque «offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva» al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo (comma 1) e si applica anche al partecipante alla competizione sportiva che accetta le utilità promesse (comma 2).

svolgimento di concorsi, pronostici e scommesse regolarmente esercitati, la pena della reclusione è aumentata fino alla metà, e si applica una multa da 10.000 a 100.000 euro. L'aumento delle pene – tanto in relazione all'ipotesi base, quanto alla fattispecie aggravata – comporta l'applicazione di altri istituti processuali penali quali intercettazioni, arresto facoltativo in flagranza di reato, custodia cautelare in carcere.

Queste misure trovano ragione nel fatto che l'entità delle sanzioni penali attualmente previste si è rivelata inadeguata rispetto alla gravità degli episodi della specie verificatisi negli ultimi anni. Si tratta di un fenomeno che ha, infatti, conosciuto una sensibile recrudescenza e che ha prodotto gravi riflessi sulla regolarità dei campionati, in particolare di calcio.

Da notare che l'efficacia delle modifiche viene subordinata all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, in considerazione del fatto che si tratta di disposizioni di natura penale o comunque di carattere *lato sensu* sanzionatorio.

Contrasto alla violenza negli stadi (artt. 2-4)

Sono introdotte norme che recano una serie di misure di contrasto alla violenza connessa allo svolgimento di competizioni sportive. In particolare:

Ampliamento utilizzo del D.A.SPO. Vengono **ampliate le categorie** dei potenziali **destinatari del D.A.SPO** (il provvedimento con il quale il questore dispone il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive⁴) estendendolo anche nei confronti dei soggetti che negli ultimi cinque anni risultano denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per **tutti i delitti contro l'ordine pubblico**, nonché per i delitti di **comune pericolo mediante violenza**.

Vengono inoltre **ridefiniti i presupposti** che consentono al questore di **applicare il D.A.SPO** anche a **soggetti** che, pur **non** essendo stati **condannati né denunciati**, risultino aver comunque tenuto una **condotta – singola o di gruppo – evidentemente finalizzata a partecipare ad episodi di violenza** nell'ambito di manifestazioni sportive così da porre in pericolo la sicurezza pubblica, anche all'estero.⁵

Viene **aumentata la durata** del provvedimento di divieto in relazione a recidivi ed a responsabili di episodi di violenza di gruppo.

Viene inoltre previsto e disciplinato il procedimento per chiedere e ottenere, trascorsi 3 anni dalla scadenza del divieto, la piena **riabilitazione**.

Restrizioni per striscioni e scritte. Viene **esteso l'ambito** di applicazione del **divieto di striscioni e cartelloni incitanti alla violenza** (per la violazione del quale è previsto l'arresto da 3 mesi ad un anno), facendo rientrare nella fattispecie penale anche **qualsiasi tipo di scritta o immagine** che inciti alla violenza o che contenga ingiurie o minacce.

Divieto di benefici o vendita biglietti. Viene esteso l'ambito del **divieto, per le società sportive, di corrispondere** una serie di **benefici** a determinate categorie di soggetti (destinatari di D.A.SPO e condannati per reati in materia di contraffazione di prodotti o di vendita abusiva degli stessi). Vengono inoltre specificati i **casi in cui** è fatto **divieto** alle società organizzatrici di competizioni calcistiche di **vendere o distribuire titoli di accesso**

⁴ Il provvedimento è previsto dall'articolo 6 della legge n. 401 del 1989.

⁵ Nel dettaglio, gli elementi oggettivi che giustificano la misura sono sostituiti da "elementi di fatto"; agli episodi di violenza sono aggiunti gli episodi di minaccia e di intimidazione; al pericolo per la sicurezza pubblica è aggiunta la turbativa per l'ordine pubblico.

agli impianti (destinatari di D.A.SPO in corso e condannati, con sentenza definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive).

Quota degli incassi per finanziare i costi della sicurezza. È introdotta (con un emendamento del gruppo PD in Commissione) la previsione secondo cui le società sportive contribuiranno alle spese per la sicurezza negli stadi al fine di **coprire le spese per le ore di lavoro straordinario degli agenti**, con una quota non inferiore all'1 per cento e non superiore al 3 per cento degli introiti complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti.

Divieto di trasferta. Si prevede la possibilità per il **Ministro dell'interno**, in caso di gravi episodi di violenza commessi in occasione di partite di calcio, di disporre il **divieto di apertura del settore ospiti** degli stadi di calcio in cui si svolgano partite considerate a rischio-violenza e **vietare la vendita di biglietti** di accesso allo stadio ai tifosi che risultino residenti nella provincia della squadra ospite.

Procedure amministrative semplificate. Previste anche procedure amministrative semplificate per rendere più immediata l'operatività del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva. A tale proposito, ricordo che nelle audizioni svolte è emerso come l'inadeguatezza degli impianti sportivi possa facilitare manifestazioni violente all'interno dei medesimi.

PRECEDENTI DECRETI-LEGGE SULLA STESSA MATERIA

Le misure di contrasto della violenza negli stadi sono contenute prevalentemente nella legge n. 401 del 1989, che il decreto-legge provvede a novellare. Tale disciplina-quadro è stata soggetta a numerosi interventi per decreto-legge. Si ricordano, in particolare, i seguenti provvedimenti d'urgenza:

D.L. n. 717 del 1994, Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche.

D.L. n. 336 del 2001, Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive.

D.L. n. 28 del 2003, Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.

D.L. n. 162 del 2005, Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.

D.L. n. 8 del 2007, Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive.

D.L. n. 187 del 2010, artt. 1-2-bis, Misure urgenti in materia di sicurezza.

CAPO II. LE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE (ARTT. 5-7)

Le misure contenute nel provvedimento sono volte a:

- 1) approntare **strumenti operativi più flessibili** in grado di **far fronte all'aumento delle domande di protezione** registrato negli ultimi tempi, accelerandone l'esame;
- 2) prevedere **interventi di finanziamento** innanzitutto del sistema di accoglienza dei richiedenti lo *status* di protezione internazionale.

È da ricordare che risultano avviate contro l'Italia una **procedura di infrazione (2012/2189)** e un **procedimento EU Pilot (4684/13/HOME)**, concernenti le **condizioni di**

accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e le procedure per la trattazione delle relative domande di protezione. Le disposizioni del presente decreto che incrementano le risorse destinate all'accoglienza dei richiedenti protezione e mirano, altresì, ad accelerare l'esame delle domande rispondono in modo efficace ai rilievi formulati in sede europea.

Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (“Attuazione della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato”) (art. 5)

In particolare:

- si dispone l'**insediamento delle Commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale **presso le prefetture** che forniranno il necessario supporto organizzativo e logistico insieme al coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (tale collocazione risponde a criteri di economia organizzativa);
- viene **aumentato il numero delle Commissioni territoriali** (da 10 a 20) e prevista anche la possibilità di ampliamento del numero delle sezioni (fino a 30) – che possono essere attivate all'occorrenza – per assicurare un sistema ancor più efficace e flessibile. È stato inoltre espressamente previsto che ogni Commissione territoriale ed ogni sezione operino con **indipendenza di giudizio e di valutazione**;
- sono anche inseriti alcuni **correttivi funzionali** ad evitare sovraccarichi di lavoro per le singole Commissioni, quali la possibilità di spostare la competenza territoriale delle Commissioni in caso di trasferimento del richiedente da un centro all'altro, e la facoltà di redistribuzione delle domande da parte del Presidente della Commissione Nazionale – in virtù dei suoi poteri di indirizzo e coordinamento –, al fine di disegnare un sistema più efficiente, nel rispetto dei livelli di garanzia da assicurare nelle diverse fasi del procedimento;
- riguardo alla **composizione delle Commissioni territoriali** si prevede che il rappresentante dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (**ACNUR**) non debba necessariamente appartenere a tale organismo, essendo sufficiente che sia "designato" dallo stesso;
- il testo interviene anche riguardo allo **svolgimento del colloquio**, al fine di prevedere che questo si svolga, di norma, alla presenza di **uno solo dei componenti della Commissione**, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente. Tale modifica risponde all'esigenza di accelerare l'esame delle domande di protezione internazionale.

Da notare che le modifiche normative sopra specificate non presentano profili di incompatibilità con la **nuova direttiva europea 2013/ 32/UE in materia di riconoscimento della protezione internazionale**, che entrerà in vigore a partire dal luglio 2015, il cui recepimento nell'ordinamento nazionale è previsto dal disegno di legge recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre», licenziata definitivamente qualche giorno fa al Senato (AS 1519).

Finanziamento del sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale (art. 6)

In particolare:

- vengono **ampliate le strutture dello SPRAR**⁶ mediante l'integrazione degli stanziamenti di bilancio relativi al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (tale incremento delle strutture si rende necessario in conseguenza del notevole afflusso di stranieri registrati nel corso dell'anno);
- viene inoltre istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un **Fondo per fronteggiare le esigenze straordinarie** connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale. La dotazione finanziaria del Fondo ammonta a 62,7 milioni di euro per il 2014.

Riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per i comuni interessati dai flussi migratori

In particolare, prevede che, nell'anno 2014, le spese necessarie per fronteggiare i flussi migratori siano escluse dal patto di stabilità interno per i comuni maggiormente interessati dalla pressione migratoria (tassativamente individuati dal testo)⁷. Per questi, l'esclusione opera nei limiti complessivi dell'importo commisurato al 50 per cento degli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

CAPO III. DISPOSIZIONI PER ASSICURARE LA FUNZIONALITÀ DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Infine, il decreto-legge, viste le urgenti necessità di **Polizia dello Stato e Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco di ammodernare il proprio parco veicolare** e l'equipaggiamento per l'espletamento dei propri compiti istituzionali (caschi, giubbotti antiproiettile), predispone l'autorizzazione alla spesa complessiva di 10 milioni di euro per il 2014, di 40 milioni di euro per il 2015 e di 50 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2021.

Con un emendamento aggiunto durante l'esame in Commissione si è anche stabilito che, nei limiti delle risorse destinate, potrà essere avviata la **sperimentazione della pistola elettrica** (Taser)⁸ per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione di pubblica sicurezza: a tal fine, il Ministro dell'interno adotta un decreto entro trenta giorni

⁶ Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla [rete degli enti locali](#) che – per la realizzazione di progetti di [accoglienza integrata](#) – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* (<http://www.serviziocentrale.it/?SPRAR&i=2&s=2>).

⁷ Si tratta di 13 comuni siciliani: Agrigento, Augusta, Caltanissetta, Catania, Lampedusa, Mineo, Palermo, Pozzallo, Ragusa, Siculiana, Siracusa, Trapani e Porto Empedocle.

⁸ La pistola elettrica è un'arma da difesa classificata tra le "armi non letali", in grado di tramortire un aggressore per mezzo di una scarica elettrica ad alto voltaggio (ma di ridotto amperaggio). In Italia è consentita la vendita delle armi elettriche (nelle sole armerie) ai titolari di idonea licenza di polizia e la detenzione con relativa denuncia al competente ufficio di pubblica sicurezza, pur restandone proibito il porto in luogo pubblico. Ai sensi dell'art. 30 della L. n. 121/1981, i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al personale dei ruoli di tale Amministrazione che svolge funzioni di polizia sono stabiliti, anche in difformità alle vigenti norme in materia di armi, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della difesa e dell'economia (D.P.R. 5 ottobre 1991, n. 359). Attualmente, la pistola elettrica non fa parte dell'armamento in dotazione alle forze di polizia.

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, previa intesa con il Ministro della salute, nel rispetto della salute e dell'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione.

Appendice

Lo stato della sicurezza nel campionato italiano

Dall'analisi dei dati contenuti nel "Dossier sicurezza stadi (settembre 2014)" del Ministero dell'Interno, si evidenzia che nella stagione appena conclusa le maggiori criticità si sono registrate in serie A e serie B con un incremento degli indicatori di violenza (al contrario, in Lega Pro se ne è riscontrato un decremento). In particolare è emerso che:

- gli incontri con **feriti** sono **aumentati del 37,2%** (da 43 a 59);
 - in **serie A** sono aumentati del 105,2% (da 19 a 39);
 - in **serie B** sono aumentati del 44,4% (da 9 a 13);
 - in **Lega Pro** sono diminuiti del 53,3% (da 15 a 7).

- I feriti tra i **civili** sono **aumentati del 35,2%** (da 51 a 69);
 - in **serie A** sono aumentati del 62,5% (da 32 a 52);
 - in **serie B** sono aumentati del 75,0% (da 8 a 14);
 - in **Lega Pro** sono diminuiti del 72,7% (da 11 a 3).

- I feriti tra le **Forze dell'ordine** sono **aumentati del 87,8%** (da 33 a 62);
 - in **serie A** sono aumentati del 450,0% (da 6 a 33);
 - in **serie B** sono aumentati del 66,6% (da 6 a 10);
 - in **Lega Pro** sono diminuiti del 9,5% (da 21 a 19).

- Il numero degli **steward feriti** è **aumentato del 145,4%** (da 11 a 27);
 - in **serie A** sono aumentati del 380,0% (da 5 a 24);
 - in **serie B** sono aumentati del 60,0% (da 5 a 12);
 - in **Lega Pro** sono rimasti invariati con un ferito.

- Il numero degli **denunciati** è **aumentato del 20,9%** (da 829 a 1.003);
 - in **serie A** sono aumentati del 26,2% (da 491 a 620);
 - in **serie B** sono aumentati del 83,8% (da 130 a 239);
 - in **Lega Pro** sono diminuiti del 30,7% (da 208 a 144).

- Il numero degli **arrestati** è **aumentato del 10,5%** (da 95 a 105);
 - in **serie A** sono aumentati del 2,0% (da 50 a 49);
 - in **serie B** sono aumentati del 81,2% (da 16 a 29);
 - in **Lega Pro** sono diminuiti del 6,9% (da 29 a 27).

Nonostante i dati negativi della stagione corrente, in un quadro di lungo periodo è ancora notevolmente apprezzabile il valore delle misure normative introdotte **dopo i gravi fatti di Catania-Palermo del 2 febbraio 2007** (in cui morì l'ispettore capo di Polizia Filippo Raciti). Confrontando infatti i dati del **campionato 2013/2014** (serie A, B e Lega Pro) con quelli della stagione **2005/2006**, emerge che:

- gli incontri con **feriti** sono diminuiti del 60,1% (da 148 a 59);
- il numero dei feriti tra i civili⁹ è diminuito del 49,2% (da 189 a 96);
- i **feriti tra le Forze di polizia** sono diminuiti del 85,0% (da 414 a 62);
- Il numero dei **denunciati** è aumentato del 40% (da 716 a 1.003);
- Il numero degli **arrestati** è diminuito del 59,4% (da 259 a 105);
- Il personale delle **Forze di polizia** impiegato è diminuito del 36,5% (da 243.315 a 154.410).

I D.A.SPO

Nella stagione 2013/2014 sono stati emessi 2.353 provvedimenti, a fronte dei 1.826 della stagione precedente, per un totale di 5.040 DASPO attualmente attivi.

Di seguito le prime cinque Regioni nelle quali sono stati permessi più D.A.SPO.

Regione	Stagione 2012/2013	Stagione 2013/2014
Campania	503	354
Lombardia	143	285
Toscana	117	254
Sicilia	111	209
Lazio	182	190

La fascia d'età maggiormente soggetta ai provvedimenti è quella che va dai 20 ai 30 anni, compendiate nella seguente tabella:

Età	Stagione 2012/2013	Stagione 2013/2014
14/19	202	174
20/30	897	1.203
31/40	461	636
41/50	199	258
51/60	47	46
61 e oltre	20	35

⁹ Nella stagione 2005-2006 nel dato dei civili feriti veniva considerato anche il numero degli addetti della società all'interno degli stadi. Per poter comparare i due dati consideriamo il numero complessivo dei feriti (steward +civili) in questa stagione.