

## LA NUOVA NORMATIVA CONTRO LA VIOLENZA NEGLI STADI: QUALCHE PICCOLO PASSO IN AVANTI, ED UN GROSSO PASSO INDIETRO

di Paolo Garraffa

**Abstract.** *Un nuovo intervento legislativo mette (nuovamente) mano nella normativa contro la violenza negli stadi: il d.l. 119 del 22 agosto 2014 (convertito con modificazioni dalla l. 146 del 17 ottobre 2014). Esso reca una serie di disposizioni sia di carattere sostanziale (dalle nuove ipotesi di “daspo”, alle prescrizioni per i club sui costi per la sicurezza, al divieto di trasferta, all’adeguamento degli impianti sportivi) sia di carattere processuale (dalla riforma del giudizio di convalida del Gip del provvedimento di comparizione personale dell’interessato, al giudizio di ‘riabilitazione’, alla competenza per i fatti commessi all’estero, alle nuove ipotesi di flagranza “differita”, alla sorveglianza speciale). Lo scritto propone un’analisi delle stesse – anche in chiave critica – cercando di tracciare un (primo) bilancio del loro impatto nel complesso dell’impianto normativo di cui alla legge 13 dicembre 1989, n. 401, e delle possibili ricadute sul piano della prassi applicativa e giudiziaria.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contrasto alle frodi sportive. – 3. Le nuove ipotesi di “Daspo”. – 4. In particolare: il “Daspo di gruppo”. – 5. La nuova durata del “Daspo”. – 6. Il giudizio di riabilitazione. – 7. La competenza per i fatti commessi all’estero. – 8. La riforma del giudizio di convalida (e le possibili ricadute in tema di obbligo di motivazione). – 9. Le prescrizioni per le società sportive (in particolare: i costi per la sicurezza e l’ordine pubblico). – 10. Il divieto di trasferta. – 11. La nuova ipotesi di “flagranza differita”. – 12. La sorveglianza speciale. – 13. L’adeguamento degli impianti. – 14 Conclusioni.

### 1. Premessa.

Il continuo ripetersi di episodi di violenza e turbativa dell’ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive – ed il grande clamore mediatico suscitato da alcuni di essi<sup>1</sup> – nonché di reati finalizzati all’alterazione dei risultati delle medesime

---

<sup>1</sup> Si allude, in particolare, ai gravi incidenti occorsi durante nelle ore immediatamente precedenti alla partita di finale di Coppa Italia tra Napoli e Fiorentina dello scorso 3 maggio 2014, durante i quali ha perso la vita il giovane tifoso napoletano *Ciro Esposito* (a seguito dei quali è stato tratto agli arresti, tra gli altri, il ‘capo-ultra’ *Gennaro De Tommaso* – noto alle cronache giudiziarie col nomignolo di ‘*Genny a’ carogna*’ – nei cui confronti sono stati contestati vari reati, tra cui concorso in resistenza a pubblico ufficiale, lancio di materiale pericoloso in occasione di manifestazioni sportive (ex art. 6-bis legge 401/89) e porto di striscioni o cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce (ex art. 2-bis legge 41/07: con particolare riferimento all’esibizione di una maglietta con la scritta «*Speciale libero*», inneggiante alla liberazione del

competizioni<sup>2</sup> ha portato il legislatore a mettere nuovamente mano<sup>3</sup> – con l’approvazione del decreto-legge n. 119 del 22 agosto 2014<sup>4</sup> e la sua successiva conversione nella legge 17 ottobre 2014, n. 146<sup>5</sup> – alle norme penali ed amministrative poste a «*tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*».

L’intervento è alquanto corposo, e diversi sono stati gli aspetti – soprattutto nell’ambito della normativa contro la violenza negli stadi – in cui si è cercato d’inasprire ulteriormente l’apparato sanzionatorio esistente, con la finalità di combattere tali fenomeni (sia in fase di prevenzione, sia in fase di repressione), anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei sodalizi sportivi<sup>6</sup>.

Molti interventi hanno interessato aspetti processuali, con particolare riferimento ai procedimenti per l’irrogazione delle misure di prevenzione<sup>7</sup> (si allude, in particolare, alla possibilità d’inasprire il “Daspo” in caso di recidiva<sup>8</sup>; al giudizio di riabilitazione<sup>9</sup>; alla competenza in caso di episodi di violenza commessi all’estero<sup>10</sup>; alla riforma del giudizio di convalida della misura relativa all’obbligo di comparizione presso i competenti uffici o comandi di PS nel corso della giornata di svolgimento della manifestazione sportiva<sup>11</sup>; all’estensione delle ipotesi di “flagranza differita”<sup>12</sup>), previsti e disciplinati dalla legge 13 dicembre 1989 n. 401.

---

tifoso condannato per l’omicidio dell’ispettore di Polizia Filippo Raciti, deceduto a seguito degli incidenti occorsi al termine del ‘derby’ siciliano di Serie A Catania-Palermo dello scorso 2 febbraio 2007).

<sup>2</sup> Si allude alle continue vicende di ‘calciopoli’ e di ‘scommessopoli’, che hanno visto il coinvolgimento di diversi giocatori (militanti nei campionati professionistici di serie A, serie B e Lega Pro), dirigenti ed altri soggetti esterni al mondo dello sport nell’ambito di diverse inchieste di frode sportiva (partite sia dalla Procura Federale della Figc, sia dalle Procure della Repubblica di varie circoscrizioni, quali Cremona, Bari, Napoli).

<sup>3</sup> Sempre a mezzo di decretazione d’urgenza, e sempre ad inizio della stagione calcistica, come in *numerose, altre precedenti occasioni* (così è stato nel 2001, coll’approvazione del d. l. 20/8/2001, n. 336, convertito con modificazioni nella legge 19/10/2001, n. 377 [*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*]; ed analogamente nel 2005, coll’approvazione del d. l. 17/8/2005, n. 162, convertito con modificazioni nella legge 17/10/2005, n. 210 [*Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*]).

<sup>4</sup> *Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni d’illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell’Interno* (in G.U. n. 194 del 2 agosto 2014).

<sup>5</sup> In G.U. n. 245 del 21 ottobre 2014.

<sup>6</sup> Basti pensare alle prescrizioni – che saranno analizzate più oltre (*infra* par. 9) – in tema di divieto di vendita dei biglietti ed in tema di partecipazione di queste ultime ai costi della sicurezza.

<sup>7</sup> Si allude alle misure del «Daspo» e dell’Obbligo di comparizione presso i competenti uffici o comandi di Polizia «*negli orari indicati (...) nel corso della giornata in cui si svolgono le competizioni per le quali opera i divieto di cui al comma 1*», previste dall’art. 6 (commi 1 e 2) della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>8</sup> Cfr. par. 5.

<sup>9</sup> Cfr. par. 6.

<sup>10</sup> Cfr. par. 7.

<sup>11</sup> Altresì noto come “obbligo di firma” (cfr. par. 8).

<sup>12</sup> Cfr. par. 11.

Ma la modifica di maggiore rilievo – con ogni probabilità, quella destinata ad alimentare maggiormente il dibattito giuridico – è quella relativa all’introduzione di una nuova fattispecie di “Daspo”<sup>13</sup>: il c.d. “Daspo di gruppo”.

## 2. Il contrasto alle frodi sportive.

La legge 13 dicembre 1989 n. 401<sup>14</sup> sanziona, all’art. 1 (rubricato come «*Frode in competizioni sportive*»), la condotta di chi «*offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall’Unione italiana per l’incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi inerenti, 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*», e prevedeva – a tal fine – la sanzione della reclusione da un mese ad un anno e la multa da euro 258 ad euro 1.032.

Sempre al I comma dello stesso articolo, veniva prevista l’applicazione della sola pena della multa per i «*casi di lieve entità*».

La giurisprudenza di legittimità<sup>15</sup> ha avuto modo di precisare che trattasi di norma a più fattispecie, che incrimina due distinte condotte: la prima, consistente in una forma di *corruzione in ambito sportivo* (il «*dare o promettere denaro o altra utilità*» nei confronti di chi partecipa alle competizioni sportive organizzate da enti sportivi riconosciuti dallo Stato); la seconda, in una ‘generica’ *frode sportiva* (consistente nel compimento di atti fraudolenti volti ad alterare il risultato «*conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione*»).

Lo stesso orientamento ha, inoltre, specificato che l’elemento psicologico, presente in entrambe le fattispecie, deve consistere nel dolo ‘specifico’<sup>16</sup>.

L’art. 1 del d.l. n. 119 del 2014 apporta alcune modifiche a tale norma, andando verso una duplice direzione.

In primo luogo, esso sopprime la disposizione che consentiva di applicare la sola multa per i *casi di lieve entità*.

In secondo luogo, esso procede a ridefinire verso l’alto la cornice edittale di pena, e ciò sia per quanto riguarda ipotesi di cui al I comma (*frode sportiva ‘semplice’*),

---

<sup>13</sup> Acronimo (ormai in uso anche nel lessico comune) con cui si designa il provvedimento del questore del divieto di accesso alle manifestazioni sportive (previsto e disciplinato dall’art. 6, I comma, della citata legge n. 401 del 1989, cit.).

<sup>14</sup> Recante «*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento delle manifestazioni sportive*» (in G. U. n. 294 del 18 dicembre 1989).

<sup>15</sup> Cass. Pen., Sez. II, n. 21324 del 31 maggio 2007 (in *Cassazione Penale* n. 5/2008, con nota di BELTRANI, *Il reato di frode sportiva*, pagg. 2080-2089).

<sup>16</sup> Consistente nella finalità di «*raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione*» (così sempre Cass. Pen., n. 21324/2007 cit.).

sia per quanto riguarda l'ipotesi di cui al successivo comma 3 (frode sportiva 'aggravata')<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, la cancellazione delle ipotesi di corruzione sportiva di «*lieve entità*» – e la conseguente elevazione della pena edittale tra un minimo di due ed un massimo di sei anni di reclusione (e della multa da un minimo di 1.000 ad un massimo di 4.000 euro) – sono indici di una *voluntas legislatoris* volta ad attribuire un maggiore disvalore penale alle condotte di frode in ambito sportivo (escludendo, da ora in poi, che possano esservi casi di «*ipotesi lievi*»).

Ciò rende ammissibile, inoltre, l'applicazione di alcune norme processuali, quali l'art. 266, lettera a), del codice di procedura penale (sulle «*intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di comunicazione*» in fase investigativa), nonché la possibilità di disporre le misure coercitive in applicazione dell'art. 280, 1° comma, dello stesso codice<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'ipotesi di cui al III comma, la modifica prevede l'aumento di pena della reclusione sino alla metà (rispetto all'ipotesi di 'frode ordinaria'), e l'applicazione della multa da un minimo di 10.000 ad un massimo di 100.000 euro.

In tal modo, viene introdotta nell'impianto dell'art. 1 della l. 401/89 una *circostanza aggravante ad effetto speciale*, che va a sostituire la fattispecie autonoma di reato, prima esistente.

La modifica sembra potersi salutare con favore, stante la previsione di un inasprimento sanzionatorio – anche sul piano del regime processuale – di una condotta (la frode sportiva) che tanto disvalore penale ha suscitato di recente (le sanzioni vigenti sono risultate infatti inadeguate rispetto al continuo ripetersi degli episodi di frode sportiva<sup>19</sup>), pur nella consapevolezza che solo l'esperienza processuale potrà fornire ulteriori indicazioni sul piano dell'efficacia delle nuove disposizioni.

### 3. Le nuove ipotesi di "Daspo".

L'art. 2 del d.l. 119/2014 introduce nuove ipotesi di "Daspo" all'impianto dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989.

In particolare, a quelle già previste dal "vecchio" art. 6 – I comma – si aggiungono, adesso, quelle di:

a) introduzione o esposizione all'interno degli impianti sportivi di «*striscioni e cartelli che, comunque, incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce*<sup>20</sup>»;

---

<sup>17</sup> Che prevedeva un aumento di pena da tre mesi a due anni, e la multa di euro da 2.582 a 25.822 nel caso in cui il risultato della competizione fosse «*influyente ai fini del riconoscimento dei concorsi pronostici e scommesse regolarmente esercitati*».

<sup>18</sup> Che prevede l'applicazione di tali misure «*solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni*».

<sup>19</sup> Basti porre a mente il vorticoso e costante incremento del giro di scommesse clandestine che interessa, oggi, non solo lo sport del calcio, ma anche discipline sportive un tempo considerate «*minori*» (quali basket, pallavolo, tennis, ecc.).

<sup>20</sup> Reato di cui all'art. 2-bis d.l. 8/07 (*Divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce*).

- b) commissione di delitti contro l'ordine pubblico o di comune pericolo mediante violenza di cui al libro II, titolo V e titolo VI, capo I, del codice penale;
- c) commissione di uno dei delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettera f) e lettera h), del codice di procedura penale;
- d) infine, anche la condotta di chi «sulla base di elementi di fatto, risulta aver tenuto, anche all'estero, una condotta, singola o di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui al primo periodo (occasione o a causa delle manifestazioni sportive, ndr)».

Per quanto riguarda l'ipotesi del primo tipo, s'erano in passato registrati alcuni orientamenti che avevano escluso la possibilità di applicare la misura in esame nel caso di esposizione di uno striscione offensivo nei confronti della squadra avversaria<sup>21</sup>, o di esposizione di uno striscione di analogo tenore nei confronti delle forze dell'ordine<sup>22</sup>, mentre tanto clamore aveva suscitato quell'orientamento che aveva escluso la rilevanza – ai fini dell'applicazione della misura in commento – dell'esposizione di uno striscione inneggiante alla liberazione di soggetti implicati nell'omicidio di un ispettore di Polizia in occasione di una trascorsa competizione calcistica<sup>23</sup>.

Orbene, con l'aggiunta – da parte dell'art. 3, comma 1, lettera a) del d.l. 119/2014 – della locuzione «*ovvero altre scritte o immagini*» all'art. 2-bis del d.l. 8 febbraio 2007, n. 8<sup>24</sup>, l'ipotesi prima citata può considerarsi oggi ricompresa nella normativa in vigore, al pari di quella relativa all'esibizione di analoghe scritte sulle magliette<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda l'ipotesi del secondo tipo, essa riguarda reati quali istigazione a delinquere (*ex art. 414 c.p.*), istigazione a disobbedire alle leggi (*ex art. 415 c.p.*), associazione per delinquere (*ex art. 416 c.p.*), devastazione e saccheggio (*ex art. 419 c.p.*), attentato ad impianti di pubblica utilità (*ex art. 420 c.p.*), pubblica intimidazione (*ex art. 421 c.p.*), strage (*ex art. 422 c.p.*), attentati alla sicurezza dei trasporti (*ex art. 432 c.p.*) e alla sicurezza degli impianti (*ex art. 433 c.p.*), altri disastri dolosi (*ex art. 434 c.p.*), fabbricazione o detenzione di materiale esplosivo (*ex art. 435 c.p.*).

Per quanto riguarda, infine, l'ipotesi del terzo tipo, essa riguarda i delitti di lesioni personali, *ex art. 582*, e di danneggiamento aggravato *ex art. 635* del codice penale.

Trattasi – in tutti e tre i casi appena menzionati – di condotte (come di fattispecie di reato) che, soprattutto in base all'esperienza maturata in questi ultimi

---

<sup>21</sup> Cass. Pen., Sez. I, n. 7534 del 26/02/2002.

<sup>22</sup> Cass. Pen., Sez. I, n. 29581 del 01/07/2003.

<sup>23</sup> Cass. Pen., n. 972/2013; ipotesi del tutto simile a quella relativa all'esibizione della maglietta recante la scritta 'Speciale libero', in occasione della partita di finale di Coppa Italia tra Napoli e Fiorentina dello scorso 3 maggio 2014.

<sup>24</sup> Che, in tema di *Divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce*, sanziona adesso «l'introduzione o l'esposizione all'interno degli impianti sportivi di striscioni e cartelli ovvero altre scritte o immagini che, comunque, incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce».

<sup>25</sup> Si pensi al caso (citato in apertura) di esibizione di una maglietta inneggiante alla liberazione di un soggetto condannato per l'omicidio di un ispettore di Polizia, in occasione del derby siciliano Catania-Palermo dello scorso 2 febbraio 2007.

anni, si associano frequentemente a comportamenti suscettibili di creare situazioni di pericolo per l'ordine pubblico e la pubblica incolumità durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (ed in tutti quei contesti spazio-temporali interessati dalla «sosta, transito o trasporto» dei tifosi), avendo generato tanto disvalore penale, anche per il grande rilievo mediatico rivestito da tali eventi.

#### 4. In particolare: il “Daspo di gruppo”.

La modifica più rilevante – tra le condotte suscettibili di irrogazione della misura del “Daspo” da parte dell'autorità amministrativa di PS – è rappresentata dall'ultima ipotesi introdotta dal legislatore: si allude alla nuova disciplina del c.d. “Daspo di gruppo”.

Per una migliore comprensione degli elementi di ‘novità’ della nuova fattispecie, occorre mettere a confronto le ‘vecchie’ disposizioni con le ‘nuove’.

Secondo la formulazione dell'art. 6, I comma, della l. 401/89 *precedente a tale modifica*, potevano essere destinatari della misura relativa al divieto d'accesso alle manifestazioni sportive quei soggetti che «sulla base di elementi oggettivi, risulta(ssero, ndr) 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 delle manifestazioni stesse».

Secondo la nuova formulazione – introdotta dall'art. 2 del d.l. 119/2014 – possono oggi essere destinatari di tale misura *anche* quei soggetti che «sulla base di elementi di fatto, risulta(ssero, ndr) aver tenuto, anche all'estero, una condotta, singola o di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui al primo periodo (occasione o a causa delle manifestazioni sportive, ndr)».

Invero, già la prima formulazione – adottata all'indomani dell'approvazione del decreto legge 8 febbraio 2007 n. 8<sup>26</sup> – aveva destato non poche perplessità in dottrina, che ne aveva criticato, da più parti, l'indeterminatezza<sup>27</sup>; il fatto che prescindesse financo dalla semplice denuncia di un fatto di reato<sup>28</sup>; l'inserimento di una locuzione – quella relativa agli «*elementi oggettivi*» – dalla consistenza incerta ed integralmente rimessa al sindacato dell'autorità di pubblica sicurezza (destinata, pertanto, ad alimentare ingiustificate differenze sul piano della sua concreta applicazione<sup>29</sup>); la sua

---

<sup>26</sup> Il c.d. «decreto-Raciti», convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2007, n. 41 (in G.U. n. 80 del 5 aprile 2007, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, recante Misure urgenti per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive*).

<sup>27</sup> Così FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al Diritto*, n. 9 del 3 marzo 2007, pag. 32.

<sup>28</sup> Così CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6/2007, pag. 719.

<sup>29</sup> Così ancora CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, op. cit., pag. 719.

assoluta carenza sul piano della tassatività-determinatezza, nonché della materialità della fattispecie<sup>30</sup>; ed infine il fatto che – descrivendo comportamenti che sono semplicemente *preliminari* alla realizzazione *concreta* di episodi di violenza – essa finisce per delineare una nuova misura *praeter delictum*, «*del tutto sganciata da riferimenti tangibili ad una notitia criminis*»<sup>31</sup>.

Ferme restando, quindi, le – più che condivisibili – critiche mosse dalla dottrina alla disciplina precedente, tale – ennesima, peraltro<sup>32</sup> – modifica normativa non fa che accrescere le perplessità appena accennate, sotto almeno un duplice punto di vista.

Da un primo punto di vista, la nuova fattispecie sembra una sorta di «superfetazione» della normativa già esistente (con inevitabili problemi sul piano applicativo che essa è destinata a suscitare).

Il richiamo agli «*elementi di fatto*» (anziché a quelli «*oggettivi*»), l'uso della locuzione «*risulta*», come pure – soprattutto – quella relativa all'«*avere tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza*»<sup>33</sup>, ed ancora la necessaria connessione con l'«*occasione o causa delle manifestazioni sportive*», ai fini della descrizione della condotta in entrambe le fattispecie previste dalla norma (art. 6, l. 401/89) rende davvero difficile, anche per l'interprete più attento, cogliere una chiara linea di distinzione tra le due fattispecie descritte.

Poco, inoltre, agevola l'osservazione di chi<sup>34</sup> rileva che, laddove risultasse la partecipazione del soggetto agente ad un episodio di violenza, allora ricorrerebbero già i presupposti per l'emissione del provvedimento sulla base del testo previgente, mentre laddove non potesse provarsi con certezza che il soggetto vi abbia preso parte, allora sarà sufficiente provare che questi si è semplicemente *adoperato* per parteciparvi.

Davvero minime, in effetti, ci sembrano le differenze tra le due fattispecie descritte, né l'aggiunta della locuzione «*evidentemente*», in sede di conversione, sembra apportare elementi di particolare novità alla nuova fattispecie, attesa la – sempre imprescindibile, almeno in uno stato di diritto – esigenza di *fornire comunque piena prova della concreta ed effettiva partecipazione*<sup>35</sup> del soggetto interessato agli *episodi di violenza* (oggi anche semplicemente di minaccia o d'intimidazione) *oggetto di contestazione*.

---

<sup>30</sup> Così CAMPANELLA-NOTARO; *Misure urgenti per le prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive*, in *Legislazione Penale*, 2007, pagg. 219-220.

<sup>31</sup> Così CURI, *'La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga': alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cassazione Penale*, n. 5/2007, pag. 2270.

<sup>32</sup> Si contano, infatti, ben 8 *interventi* di *modifica* della legge n. 401 del 13 dicembre 1989 (data della sua introduzione), di cui soltanto 7 negli anni 2000 (con cadenza pressoché biennale).

<sup>33</sup> L'aggiunta dell'aggettivo «*evidentemente*» nella fattispecie relativa al c.d. "Daspo di gruppo" – in sede di conversione del d.l. 119/2014 – poco sembra cambiare la sostanza delle cose.

<sup>34</sup> TONA, *"Con la rivalutazione delle condotte fraudolente cade la tesi che faceva sussistere ipotesi lievi"*; in *Guida al Diritto*, 2014, n. 38, pag. 25.

<sup>35</sup> Si condividono le osservazioni di TONA, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*; in *Guida al Diritto*, 2014, n. 44, secondo cui «*resteranno escluse dall'ambito di applicazione le condotte la cui lettura in concreto offre margini di opinabilità*» (pag. 73).

Secondo un altro – non meno importante – punto di vista, la nuova modifica sembra sollevare non poche perplessità sul piano del rispetto dei profili di legittimità costituzionale.

Com'è noto, la responsabilità penale è, nel nostro ordinamento, «personale» (ex art. 27, I comma, della Costituzione).

Il principio della personalità della responsabilità penale si fonda sulla «rimproverabilità», o meglio, sulla «precisa attribuibilità» di un'azione (od omissione) nei confronti di quel *particolare soggetto* (agente), che, in altri termini, disciplina il principio di responsabilità solo per *fatto proprio colpevole*.

A tale principio – di rango costituzionale – se ne lega poi un altro (di pari rango), relativo alla «funzione rieducativa» della pena<sup>36</sup>.

Fatte queste necessarie premesse (e senza addentrarsi in ulteriori ed approfondite analisi della normativa costituzionale), l'inserimento – nell'ambito della nuova normativa contro la violenza negli stadi – di una disposizione che prevede la possibilità d'irrogare il provvedimento in questione nel caso di compimento di una condotta che viene qualificata come «di gruppo», sembra sollevare non pochi punti di domanda sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Se da un lato, infatti, non si può negare che – nella stragrande maggioranza dei casi – gli episodi di violenza commessi «in occasione» o «a causa» di manifestazioni sportive vedono protagonisti «gruppi» (più o meno organizzati, più o meno nutriti, più o meno facinorosi) di tifosi<sup>37</sup>, ciò, tuttavia, non deve mai prescindere dall'accertamento della *concreta ed effettiva partecipazione del singolo soggetto agente all'episodio di violenza contestato*, sia che questo venga posto in essere singolarmente, sia che possa essere commesso in concorso con altri soggetti.

Il rischio che si corre, altrimenti, è quello di «colpire nel mucchio», di colpire, cioè, soggetti che nulla hanno avuto a che fare con tali episodi (rei unicamente di trovarsi «al posto sbagliato», e «nel momento sbagliato»), se non di fare, addirittura, in taluni casi, dei (illegittimi quanto pericolosi) «processi alle intenzioni»<sup>38</sup>.

Né – per altro verso – si può affermare che l'ordinamento giuridico sia privo di norme che consentano già di sanzionare condotte criminose poste in essere da una pluralità di soggetti (basti pensare alle ipotesi di concorso di cui all'art. 110 del codice penale, sia «morale» che «materiale»), come le condotte di mera istigazione (sono questi i casi previsti dagli articoli 414, «Istigazione a delinquere», o 415, «Istigazione a disobbedire alle leggi», del codice penale), oppure condotte commesse in forma associativa (sono questi i casi di cui agli artt. 416 e seguenti), oppure ancora condotte di «Pubblica intimidazione» (è questo il caso previsto dall'art. 421 del codice penale).

---

<sup>36</sup> Art. 27, III comma, della Costituzione («Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»).

<sup>37</sup> In molti casi, peraltro, trattasi di formazioni costituitesi nella contingenza del momento.

<sup>38</sup> Soprattutto in tutti quei casi in cui ad un comportamento (anche astrattamente) aggressivo, non faccia seguito, tuttavia, l'*effettiva lesione* del bene giuridico (ribadiamo, infatti, ancora una volta, la necessità di rispettare – anche in questa materia – il principio di *concreta offensività* della condotta posta in essere rispetto al bene giuridico tutelato).

A riprova delle difficoltà applicative che la nuova ipotesi di «Daspo» finisce col sollevare, recenti episodi di cronaca<sup>39</sup> che hanno visto irrogare in un primo momento, da parte dell'autorità amministrativa, un «Daspo di gruppo» nei confronti di un gruppo di tifosi<sup>40</sup>, hanno visto disporre l'annullamento, da parte dell'autorità giudiziaria, dello stesso provvedimento in un momento successivo (in sede d'impugnativa) per *inconsistenza di prove specifiche* al riguardo<sup>41</sup>.

Tali episodi non fanno che confermare le perplessità appena esposte, incentrate sulla necessità di avere *precisi riscontri probatori* in merito alla *concreta ed effettiva partecipazione del soggetto agente* in riferimento all'*episodio contestato*.

## 5. La nuova durata del “Daspo”.

L'art. 2, comma 1, del d. l. 119/2014 si occupa – rispettivamente, alle *lettere b) e b-bis*)<sup>42</sup> – del nuovo regime di durata del Daspo.

Esso distingue, in particolare, a seconda che il soggetto interessato abbia «*assunto la 'direzione'*» di un gruppo che ha commesso episodi di violenza, o che sia «*già stato destinatario*» di un precedente, analogo provvedimento.

Ricordiamo che, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 5, della l. 401/89, l'ipotesi di Daspo «*ordinario*» (irrogato, cioè, per la prima volta) prevede una forbice edittale di pena che va da un minimo di uno ad un massimo di cinque anni di reclusione<sup>43</sup>.

La nuova normativa, andando a modificare il citato comma 5, prevede ora che se la condotta da cui scaturisce il provvedimento è stata eseguita «*in gruppo*», allora la sua *durata minima* non può essere inferiore a tre anni, ed ancora che, nel caso di *recidiva*<sup>44</sup>, oltre a trovare applicazione il comma 2 dello stesso articolo 6<sup>45</sup>, la forbice edittale di pena, questa volta, viene a collocarsi tra un *minimo di cinque* ed un *massimo di otto anni* di reclusione.

In sede di conversione, è stato stabilito che il questore può (sempre in caso di recidiva) aumentare la durata del Daspo – già in corso di esecuzione – fino ad otto anni (vale a dire: la sua durata massima).

---

<sup>39</sup> Si allude agli episodi verificatisi al termine della gara di Campionato Frosinone-Bari (Serie B) dello scorso 13 settembre 2014, che ha visto l'irrogazione di un provvedimento di “Daspo di gruppo” nei confronti di un gruppo di tifosi del Bari, per aggressione di due automobilisti in un'arteria adiacente l'autostrada, e relativo lancio di 'fumogeni'.

<sup>40</sup> Il gruppo era infatti composto da circa 52 tifosi.

<sup>41</sup> Cfr. TAR Lazio, I Sez. distaccata Latina, n. 29 del 14/01/2015, che ha accolto la richiesta di sospensione del provvedimento in via cautelare.

<sup>42</sup> Aggiunto in sede di conversione dalla legge 146/2014.

<sup>43</sup> La prescrizione ha validità a decorrere dalla prima manifestazione successiva alla notifica del provvedimento all'interessato.

<sup>44</sup> Vale a dire il caso in cui il soggetto, già destinatario di un precedente (analogo) provvedimento, se ne veda irrogare un altro (per violazione del primo).

<sup>45</sup> Che disciplina, com'è noto, il provvedimento relativo all'obbligo di comparizione del soggetto presso gli uffici o comandi di Polizia «*una o più volte negli orari indicati*», «*nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni*».

Trattasi, come correttamente osservato<sup>46</sup>, di ipotesi diversa da quella (già introdotta nel decreto-legge) riguardante l'applicazione di un nuovo, analogo provvedimento, a seguito dell'espiazione del precedente.

È stato fatto notare<sup>47</sup>, inoltre, che – pur in assenza di esplicita indicazione nel testo normativo – sia l'ampliamento del divieto (disposto insieme all'«obbligo di comparizione»), sia l'irrogazione del nuovo provvedimento, siano da ritenere entrambi soggetti alla convalida del Gip (sebbene vada osservato, sul punto, che tale potere di convalida riguarda *esclusivamente* l'obbligo di comparizione innanzi agli uffici di PS)<sup>48</sup>.

A tal fine, a parte le (perduranti) perplessità derivanti dall'*accertamento, unilateralmente effettuato da parte dell'autorità amministrativa di PS*, di comportamenti legittimanti l'irrogazione del provvedimento in oggetto e la conseguente *elevazione, disposta da parte della stessa autorità*<sup>49</sup>, della sua durata, la modifica sembra poter essere salutata con favore<sup>50</sup>, stante l'inasprimento sanzionatorio previsto, pur nella consapevolezza (anche in questo caso) che solo l'esperienza processuale potrà fornire ulteriori indicazioni – sul piano dell'efficacia – delle nuove disposizioni (soprattutto, nei loro profili di deterrenza).

## 6. Il giudizio di “riabilitazione”.

Il d. l. 119/2014 aggiunge all'impianto di cui all'art. 6 della l. 401/89 un nuovo comma – il comma 8-bis – con cui disciplina una sorta di giudizio di «riabilitazione» del destinatario della misura in oggetto.

In particolare, esso prevede che: *«decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di cui al comma 1 (il Daspo, ndr) l'interessato può chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione del medesimo divieto. La cessazione è richiesta al questore che ha disposto il divieto o, nel caso in cui l'interessato sia stato destinatario di più divieti, al questore che ha disposto l'ultimo di tali divieti ed è concessa se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, anche in occasione di manifestazioni sportive».*

La norma richiede almeno un paio di precisazioni.

Anzitutto, l'uso – nell'ambito del giudizio di riabilitazione – della locuzione *«anche in occasione di manifestazioni sportive»* ai fini della prova della buona condotta sembra lasciar intendere che, in seno a tale giudizio, la prova che il soggetto richiedente dovrà fornire ai fini dell'emissione del provvedimento dovrà avere per

---

<sup>46</sup> Da TONA, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, op. cit., pag. 73.

<sup>47</sup> Ancora da TONA, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, op. cit., pag. 73.

<sup>48</sup> La modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, del d. l. 119/2014 (su cui v. par. 8, *infra*) prevede adesso che tra i poteri del giudice, in sede di convalida, ci sia anche quello di *«modificare le prescrizioni di cui al comma 2»*.

<sup>49</sup> Pur se sempre soggetta a convalida da parte del giudice, almeno secondo certa dottrina (TONA, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, op. cit., pag. 73). Non si registrano – ancora – precedenti giurisprudenziali specifici al riguardo.

<sup>50</sup> Sebbene, per certi versi, sembri evocare un uso un po' intimidatorio della norma, dal forte impatto simbolico, e sempre sul riflesso dell'onda emotiva.

oggetto la buona condotta ‘generica’ da parte di quest’ultimo (intesa sia come rispetto delle leggi, ma anche come rispetto delle regole del buon vivere civile).

Infatti, l’utilizzo della locuzione avverbiale aggiuntiva («anche»), lascia intuire che, quand’anche il soggetto interessato riesca a fornire prova di ‘buona condotta’ *solamente* in occasione di manifestazioni sportive (ma *non* sia così, ad esempio, per quanto riguarda *condotte* tenute in *altre occasioni e/o altri contesti*), tale provvedimento non possa essere rilasciato (e l’istanza andrà respinta).

Inoltre, si riscontra una sorta di ‘regola di competenza’ in seno alla norma di nuova introduzione, in caso di più provvedimenti interdittivi irrogati (naturalmente, in tempi diversi) nei confronti dello stesso soggetto.

In particolare, la regola stabilita sembra essere quella per cui a decidere su tale istanza è il *questore che ha disposto l’ultimo dei provvedimenti in esame*.

La modifica sembra potersi salutare con favore, sia perché va a colmare un vuoto normativo (prima esistente) sulla materia<sup>51</sup>, sia perché introduce una nuova misura premiale, applicabile nei confronti di quei soggetti che, seguendo dei percorsi rieducativi, abbiano fornito piena prova del loro *effettivo allontanamento* dal tifo violento<sup>52</sup>, sia, infine, perché sembra porsi in linea coi principi di *adeguatezza e proporzionalità* della sanzione irrogata, anche in relazione alla *condotta successivamente tenuta* dal soggetto investito dalla misura.

## 7. La competenza per i fatti commessi all’estero.

L’art. 2 del d.l. 119/2014, nel disciplinare il c.d. “Daspo di gruppo”, ha previsto che tale provvedimento può trovare applicazione *anche* in riferimento a «*condotte commesse all’estero*».

In sede di conversione del citato decreto è stata aggiunta – nell’ultimo periodo dell’art. 6, I comma, l. 401/89 – un’altra *regola di competenza* nell’ambito del procedimento d’irrogazione della misura in oggetto, che prevede che: «*Il divieto per fatti commessi all’estero, accertati dall’autorità straniera competente, è disposto dal questore della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura*».

La norma va a colmare un vuoto normativo (prima esistente) sulla materia.

Prima di tale modifica, invero, la giurisprudenza di legittimità<sup>53</sup> aveva stabilito che, laddove la *pericolosità sociale* (del soggetto interessato) si fosse verificata durante una manifestazione sportiva celebrata al di fuori dei confini nazionali, il questore

---

<sup>51</sup> Sono stati diversi, infatti, i casi d’irrogazione di più provvedimenti di “Daspo” nei confronti del medesimo soggetto, senza – tuttavia – che costui, una volta esauriti i relativi effetti, ne abbia potuto chiedere la riabilitazione (sia per fini sportivi, sia per altre finalità, o altri ambiti).

<sup>52</sup> Ponendosi, in tal modo, in linea coll’accennato principio costituzionale della *funzione rieducativa* della pena (art. 27, III comma, Cost.).

<sup>53</sup> Cass. Pen., Sez. III, n. 12977 del 25/03/2009 (per un breve commento a tale sentenza, cfr. RUSCICA, “DASPO: tra garanzie del ‘giusto procedimento amministrativo’ e violazione dei diritti fondamentali nella odierna società not safe, in [www.justwin.it](http://www.justwin.it), 22 marzo 2012).

italiano non aveva né il potere di vietare l'accesso agli stadi (siano essi italiani o europei), né il connesso potere d'imporre la comparizione presso gli uffici di polizia italiani<sup>54</sup>.

A fondamento di tale soluzione era stato richiamato un ulteriore (e consolidato) orientamento<sup>55</sup> secondo cui – in tema di competenza territoriale per l'emanazione del Daspo – competente a disporre la misura è il *questore del luogo in cui è stato commesso il fatto* («che il legislatore ha assunto come specifico sintomo della pericolosità sociale connessa alle manifestazioni sportive»)<sup>56</sup>, e non quello di residenza o di domicilio dell'interessato.

La conseguenza di tutto ciò era che – secondo tale interpretazione – un questore nazionale non aveva competenza territoriale nel disporre provvedimenti relativi a episodi di violenza sportiva commessi all'estero.

Sulla base – probabilmente – delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza, la modifica dell'art. 6 prevede oggi che il questore *possa* emettere il provvedimento per fatti relativi a *condotte commesse all'estero*, essendo in tal caso competente il *questore della provincia del luogo di residenza del destinatario, o quello di dimora abituale di quest'ultimo*.

Trattasi, invero, di competenza *concorrente*<sup>57</sup>.

Un problema interpretativo solleva, tuttavia, l'utilizzo della locuzione relativa ai «fatti commessi all'estero, accertati dall'autorità straniera competente».

L'utilizzo di tale locuzione, infatti, rimanda alla problematica relativa all'*accertamento di tali condotte*, da parte della competente autorità straniera.

A tal fine, pur essendo chiaro che l'accertamento dei fatti (posti a fondamento del provvedimento interdittivo) viene ora rimesso all'autorità straniera competente (a quanto pare, *in via esclusiva*), la formula, tuttavia, rimane alquanto generica, dal momento che non consente di stabilire se tale accertamento sia richiesto in via giurisdizionale (con sentenza, o altro provvedimento equipollente, e se questa debba ritenersi passata in giudicato o meno) o soltanto in via amministrativa (ossia con atto ufficiale da parte della competente autorità straniera di pubblica sicurezza, descrittivo, peraltro in maniera precisa, e non generica dei fatti e delle modalità investigative attraverso cui questi sono stati ricostruiti<sup>58</sup>).

Inoltre, anche a ritenere sufficiente l'accertamento *comunque* compiuto dalla competente autorità straniera *solamente* in via amministrativa, un altro problema potrebbe essere rappresentato dall'*assenza di contraddittorio* con cui (è presumibile che) verranno ricostruiti i fatti posti a carico dell'interessato<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Ciò in quanto l'estensione del provvedimento alle manifestazioni sportive celebrate all'estero «*riguarda l'oggetto del divieto, ma non il presupposto di pericolosità sociale che giustifica quel divieto*» (così in motivazione l'orientamento cit.).

<sup>55</sup> Cfr. *ex multis*, Cass. Pen., Sez. I, n. 46342 del 19/11/2003; Cass. Pen., Sez. III, n. 33504 del 14/06/2005.

<sup>56</sup> Così in motivazione l'orientamento cit.

<sup>57</sup> Si deve ritenere, infatti, *prima* competente il questore della provincia del luogo di residenza dell'interessato, ed *in subordine* (laddove, cioè, non si sia riusciti a risalire a questa, oppure la seconda sia diversa dalla prima) quello della sua dimora abituale.

<sup>58</sup> In tal senso, v. sempre le osservazioni di TONA, «*Con la rivalutazione delle condotte fraudolente cade la tesi che faceva sussistere ipotesi lievi*», op. cit., pag. 73.

<sup>59</sup> Basti pensare, ad es., agli accertamenti compiuti soltanto per via testimoniale.

La modifica, in ogni caso, può essere salutata con favore, poiché va a colmare un vuoto normativo (prima esistente) sulla materia (sebbene, anche in questo caso, si rimane in attesa della sua ‘verifica’ sul piano dell’esperienza processuale)<sup>60</sup>.

## 8. La riforma del giudizio di convalida (e le possibili ricadute in tema di obbligo di motivazione).

Una delle modifiche di maggiore rilievo ha interessato il giudizio di convalida del Gip del provvedimento avente per oggetto la comparizione personale del soggetto interessato presso i competenti uffici o comandi di polizia (nel corso della giornata di svolgimento della manifestazione sportiva).

Il procedimento è disciplinato dall’art. 6, commi da 2 a 4<sup>61</sup>, della legge 401/89, e prevede che, nei confronti di un soggetto cui è notificato un “Daspo”, il questore *possa* – attraverso apposita comunicazione contenuta nello stesso provvedimento<sup>62</sup> – prescrivere «*di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell’ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell’obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le competizioni per le quali opera i divieto di cui al comma 1*», tenendo conto dell’attività lavorativa dell’invitato.

Il comma 2-*bis* prevede che la notifica debba contenere l’avviso per l’interessato della facoltà di presentare – personalmente o a mezzo di difensore – memorie e deduzioni innanzi al Giudice competente a convalidare il provvedimento.

Il III comma prevede che l’efficacia del provvedimento inizia a decorrere dalla prima manifestazione successiva alla notifica, e che esso, una volta che questa sia stata effettuata (al soggetto interessato), debba essere *contestualmente* trasmesso al procuratore della Repubblica presso il Tribunale.

Il pubblico ministero, ove ritenga sussistenti i presupposti di legge, nelle successive 48 ore (decorrenti dalla *notifica* del provvedimento all’interessato, e *non* dalla sua *comunicazione* al Pm<sup>63</sup>) deve richiederne la convalida al Gip (con *decreto*), e quest’ultimo, se ritiene di aderire alla richiesta avanzata dalla pubblica accusa, deve effettuare tale convalida entro le successive 48 ore (con *ordinanza*).

La prescrizione cessa di avere efficacia se il pubblico ministero, con decreto motivato, non avanza la richiesta «*entro il termine predetto*», oppure nel caso in cui il giudice investito del potere di convalida *non eserciti tale potere nei termini di legge* (48 ore

---

<sup>60</sup> Ricordiamo, a tal proposito, che la giurisprudenza ha riconosciuto, in sede di convalida del Gip del provvedimento di comparizione personale dell’interessato, il potere di controllo dell’autorità giudiziaria *anche* in ordine alla *competenza territoriale* del questore (cfr. Cass. Pen., Sez. II, n. 43992 del 02/12/2005, in *Cassazione Penale*, 2007, n. 1, pag. 261);

<sup>61</sup> Il comma 5 si occupa, come visto in precedenza (cfr. par. 5), dei termini massimi e minimi di durata delle misure, nonché delle loro ipotesi di revoca o modifica.

<sup>62</sup> Analoga comunicazione l’autorità di PS è tenuta a fare dei nominativi dei soggetti interessati dal provvedimento nei confronti delle società sportive interessate alle competizioni (ex art. 1-*bis*, comma 4, del d. l. 717 del 1994).

<sup>63</sup> Cfr., *ex multis*, Cass. Pen. Sez. IV, n. 3874 del 20/12/1995 (ric. Tortora); Cass. Pen. Sez. III, n. 3053 del 04/12/2001 (ric. Chiorino; in *Cassazione Penale*, 2002, pag. 2488).

successive alla ricezione di tale decreto: così l'ultima parte dell'art. 6, comma 3, 'vecchia' formulazione).

Il IV comma prevede infine che contro l'ordinanza di convalida è proponibile ricorso per cassazione<sup>64</sup>, la cui proposizione, tuttavia, non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Orbene, in sede di conversione dell'art. 2, comma 1, del d. l. 119/2014, la *lettera a-bis*)<sup>65</sup> ha inserito, nel 'corpus' dell'art. 6, III comma, della l. 401/89, un ultimo periodo, che ora prevede che: «*nel giudizio di convalida, il giudice per le indagini preliminari può modificare le prescrizioni di cui al comma 2*».

L'intervento si va ad inserire nel cuore di un impianto normativo che esprimeva, tra le sue criticità, proprio quella di *non prevedere* – in capo al giudice investito del potere di convalida – un *potere d'intervento* sulle *prescrizioni imposte dal questore* (e ciò sia sul piano *quantitativo*, o della *proporzionalità*, sia su quello *qualitativo*, o dell'*adeguatezza*, del provvedimento), se non procedendo – *sic et simpliciter* – a non convalidare la misura unilateralmente predisposta dall'autorità amministrativa.

Laddove, quindi, il Gip ritenesse di *non aderire* a tale provvedimento (in quanto ritenuto non adeguato, o proporzionale, o semplicemente dissentisse su alcuni aspetti soltanto di esso<sup>66</sup>), non potendo procedere alla sua modifica (né disporre ulteriori attività istruttorie), si trovava di fronte all'unica alternativa di *non procedere* alla sua convalida.

Tutto ciò, peraltro, attraverso l'emanazione di un *provvedimento congruamente motivato*.

La problematica si pone in stretta connessione con l'*obbligo di motivazione* del provvedimento da parte del giudice investito del potere di convalida.

Proprio allo scopo di evitare, infatti, che esso venga 'aggirato' attraverso l'adozione di mere clausole di stile<sup>67</sup>, oppure attraverso l'utilizzo di moduli prestampati<sup>68</sup>, la Corte costituzionale aveva avuto modo di precisare che, trattandosi di prescrizione afferente la libertà personale, fosse obbligo, in capo all'autorità giudiziaria, di *motivare adeguatamente* il provvedimento, e ciò anche in ordine alla «*sussistenza per le condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità ed urgenza*<sup>69</sup>».

In realtà, il vero nodo della questione è rappresentato dal fatto che la norma nulla sembrava esprimere circa il *livello di controllo sul merito* del provvedimento attribuito all'autorità giudiziaria.

<sup>64</sup> Proponibile sempre a *mezzo di difensore*, e *non personalmente* (cfr. Cass. Pen., 3 novembre 2009; in *Giustizia Penale*, 2010, n. 3, pag. 32).

<sup>65</sup> Da parte della legge 146/2014.

<sup>66</sup> Quali, ad es., la necessità e l'urgenza, o la pericolosità sociale del destinatario.

<sup>67</sup> Così PATRONE "Teoria e Prassi nella prevenzione e nella repressione penale della violenza in occasione di manifestazioni sportive", in *Giurisprudenza di Merito*, Supplemento n. 01/2006 (pag. 94).

<sup>68</sup> Come ricordato anche da MOLINARI, "Due misure collegate e distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive", in *Cassazione Penale*, 2003, fasc. III, (pag. 3169).

<sup>69</sup> Cfr. Corte Cost., n. 512 del 04/12/2002 (in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, pag. 11, con nota di LONGO, "La Corte Costituzionale ed il tifo violento: un caso particolarmente interessante di 'Drittwirkung'").

Sulla questione sono dovute intervenire, infatti, le Sezioni unite<sup>70</sup> che – ponendo fine ad un annoso dibattito giurisprudenziale – hanno stabilito che: «*in sede di convalida del provvedimento con il quale il questore, nel disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, impone ulteriori prescrizioni, il g.i.p. ha l'obbligo di motivare anche in ordine all'esistenza dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento, tra cui la pericolosità del soggetto colpito dalla misura, con riferimento alle speciali finalità di prevenzione perseguite con la stessa*».

Sulla scia di tale orientamento, la giurisprudenza<sup>71</sup> ha quindi stabilito che i poteri di controllo del Gip debbano oggi estendersi a *tutti* i presupposti che legittimano l'emanazione del provvedimento, e quindi: 1) la sussistenza delle ragioni di necessità ed urgenza che hanno indotto il Questore ad adottarlo; 2) l'adeguatezza della misura e la sua durata<sup>72</sup>; 3) la pericolosità sociale («*concreta ed attuale*») dimostrata; 4) la riconducibilità dei fatti contestati alle ipotesi previste dall'art. 6, l. 401/89; 5) la sussistenza – nel caso di semplice denuncia – di «*sufficienti elementi indiziari*» ai fini della commissione di uno dei reati previsti dalla normativa anti violenza<sup>73</sup>.

Ma la stessa giurisprudenza ha precisato che, superata la fase di convalida del provvedimento questorile, nella fase cognitiva non sono più proponibili censure relative alla legittimità del provvedimento medesimo<sup>74</sup>, con la conseguenza che «*l'omessa presentazione, in tale sede, delle eccezioni relative alla legittimità del provvedimento questorile, o il rigetto delle stesse da parte del giudice e, poi, eventualmente, della Corte di Cassazione, attribuisce al provvedimento amministrativo convalidato una sorta di giudicato interno, non più censurabile in sede cognitiva*»<sup>75</sup>.

Tutto ciò, invero, oltre a rappresentare una (possibile) limitazione del diritto di difesa, era conseguenza immediata e diretta della limitazione dei poteri conferiti al giudice in sede di convalida del provvedimento, prima accennata<sup>76</sup>.

Ad ostacolo, inoltre, di una diversa soluzione si pone il fatto che da un lato non è prevista – *aspetto, invero, che non è stato toccato nemmeno dalla modifica legislativa in esame* – per il pubblico ministero la possibilità di svolgere un'autonoma attività

---

<sup>70</sup> Cass. pen, Sez. Un., n. 44273 del 12/11/2004 (ric. Labbia, anche in *Diritto Penale e Processo*, 2005, fasc. 4, con nota di ALONZI, "Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi").

<sup>71</sup> Nello stesso senso, più di recente, anche Cass. Pen., Sez. III, n. 20789 del 15/04/2010 (ric. Beani).

<sup>72</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, n. 5026 del 18/02/2003; Cass. Pen., Sez. I, n. 42744 del 15/10/2003; Cass. Pen., Sez. III, n. 21405 del 07/04/2005.

<sup>73</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. III, n. 21405 del 07/04/2005, secondo cui tale *valutazione è differente rispetto a quella effettuata in tema di misure cautelari personali*. Per quanto riguarda, infatti, i provvedimenti disciplinati dalla normativa anti violenza, trattandosi di *misure di prevenzione atipiche*, idonee a determinare un minor grado d'incidenza sulla libertà personale, sono stati ritenuti «*sufficienti indizi di colpevolezza*» ed una «*pericolosità sociale meno grave*» rispetto a quanto, invece, dovrà essere accertato nei procedimenti in tema d'irrogazione di *misure cautelari* per i quali, invece, in ragione di *esigenze di prevenzione di maggiore intensità*, occorrono «*gravi indizi di colpevolezza*».

<sup>74</sup> Così Cass. Pen., Sez. III, n. 39408 del 26/09/2007 (ric. Gioppato).

<sup>75</sup> Cass. Pen., Sez. III, n. 4949 del 03/02/2015.

<sup>76</sup> Tenuto, almeno secondo la 'vecchia' formulazione, semplicemente a convalidare il provvedimento dell'autorità amministrativa oppure a respingerlo.

investigativa<sup>77</sup> (anche in virtù dell'esiguità dei termini del procedimento), né la possibilità di sentire il prevenuto, ma soprattutto che, avendo il provvedimento di Daspo *natura esclusivamente amministrativa*, rimane di *appannaggio esclusivo* di quest'ultima autorità tanto l'*adozione* della misura, quanto la *determinazione della sua entità* (in primis, la sua durata).

Orbene, l'intervento in esame apre la strada verso la possibilità di apportare delle *modifiche*, da parte dell'autorità giudiziaria, al provvedimento adottato dall'autorità amministrativa in prima battuta.

Per quanto riguarda i *limiti* di tale intervento, si ritiene che – nel silenzio della legge – esso possa apportare delle modifiche sia in *sensu migliorativo*, sia in *sensu peggiorativo* del provvedimento oggetto di convalida (laddove, cioè, il giudice non lo ritenga *adeguato e proporzionale* rispetto all'infrazione commessa, o alla condotta *in concreto* tenuta<sup>78</sup>).

Ad ogni buon conto, la modifica sembra potersi salutare con favore, in quanto meglio rispondente a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza del provvedimento adottato, sia rispetto alle caratteristiche personali dell'interessato, sia rispetto alla pericolosità sociale *in concreto* dimostrata.

Rimaniamo, tuttavia, dell'idea che la previsione di un'udienza in seno al procedimento di convalida rappresenti uno strumento che consenta di *coniugare in maniera equilibrata* le imprescindibili esigenze difensive dell'interessato (da un lato), con le non meno importanti finalità di prevenzione generale e speciale (in primis, la valutazione della pericolosità sociale *in concreto dimostrata*) che la normativa anti violenza negli stadi intende perseguire (dall'altro lato)<sup>79</sup>.

## 9. Le prescrizioni per le società sportive (in particolare: i costi per la sicurezza e l'ordine pubblico).

Altra disposizione destinata a far discutere (invero: uno dei principali 'pomi della discordia') della nuova normativa in esame è rappresentato dall'inserimento – in sede di conversione del d. l. 119/2014<sup>80</sup> – nell'art. 9 del decreto-legge n. 8 del 2007<sup>81</sup>, di

<sup>77</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. I, n. 1739 del 24/03/1998.

<sup>78</sup> Il nuovo ultimo periodo dell'art. 6, comma 3, l. 401/89, parla, infatti, della semplice *possibilità di modificare* «le prescrizioni di cui al comma 2», nulla aggiungendo al riguardo. Si dissente, quindi, da quella dottrina che ritiene che tale nuovo potere di modifica attribuito al Gip possa essere esercitato *solo in senso più favorevole* al destinatario delle prescrizioni (così TONA, "Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti"; op. cit., pag. 74).

<sup>79</sup> Sul punto, sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte da GARRAFFA, "Misure anti violenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di pubblica sicurezza tra istanze di prevenzione e diritto fondamentali", in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, Vol. VI, fasc. 2/2010 (pagg. 132-133).

<sup>80</sup> All'art. 3 ("Disposizioni in materia di divieto di agevolazioni nei confronti di soggetti destinatari dei provvedimenti di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 ed ulteriori prescrizioni per le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio"), comma 1, lett. c-bis).

<sup>81</sup> "Nuove prescrizioni per le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio".

due commi (il 3-ter ed il 3-quater) che prevedono un *obbligo di contribuzione ai costi della sicurezza nei confronti delle società di calcio «in proporzione dei biglietti venduti»*.

Più precisamente, il comma 3-ter prevede che: *«Una quota non inferiore all'1 per cento e non superiore al 3 per cento degli introiti complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti e dei titoli di accesso validamente emessi in occasione degli eventi sportivi è destinata a finanziare i costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico in occasione degli eventi medesimi, e in particolare per la copertura dei costi delle ore di lavoro straordinario e dell'indennità di ordine pubblico delle Forze di Polizia»*.

Il successivo comma 3-quater prevede che: *«Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono stabiliti i criteri, i termini e le modalità di versamento da parte delle società professionistiche per l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3-ter, nonché la determinazione della percentuale di cui al medesimo comma 3-ter, anche tenendo conto del diverso livello professionistico»*.

Anche qui, le nuove disposizioni necessitano di qualche precisazione.

In primo luogo, mette conto segnalare un'esplicita presa di posizione da parte dei club calcistici in senso fortemente critico, e ciò sin da *prima della pubblicazione* della relativa legge di conversione<sup>82</sup>.

In secondo luogo, dal momento che la norma fa riferimento agli *«introiti complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti e dei titoli di accesso»*, occorrerà vedere in che modo la nozione sarà precisata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di futura approvazione<sup>83</sup>, ed in particolare se in essa verranno ricompresi – ai fini della determinazione della quota “imponibile” – i semplici incassi delle partite, o i ricavi con deduzione di tutte le spese, oppure ancora introiti di altro tipo.

A tal proposito, una dottrina<sup>84</sup> ha rilevato che – da un punto di vista meramente tecnico-contabile – il contributo (che presumibilmente dovrà essere calcolato sulla base dell'ultimo bilancio d'esercizio approvato dalle società professionistiche, con particolare riferimento alle voci «*Ricavi da gare in casa*», «*Ricavi da gare fuori casa*», «*Abbonamenti*» e «*Ricavi da altre competizioni*») potrà trovare accoglimento tra i «*costi della produzione*», nella voce B) 14) «*Oneri diversi di gestione*» del Conto Economico, oppure, in alternativa, nella voce E) 21) dello stesso, rubricata come «*Oneri Straordinari*».

---

<sup>82</sup> Cfr. la [Delibera dell'Assemblea Straordinaria della Lega di Serie A del 10.10.2014](#), che in proposito ha parlato di: *«introduzione di una vera e propria tassa posta soggettivamente a carico delle sole società sportive organizzatrici degli eventi per la fornitura di un servizio pubblico (il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico in occasione di eventi e manifestazioni) non opzionale ma previsto per legge nell'interesse dell'intera collettività»*.

<sup>83</sup> La normativa prevede, infatti, che l'ammontare di tale cifra dovrà essere determinato con *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, «da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione»* (al momento in cui si scrive, tale decreto non è stato ancora adottato).

<sup>84</sup> Così SOTTORIVA, *Pubblicata nella GU la legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 119/2014*, in *Tifoso Bilanciato*, 1 novembre 2014.

In terzo luogo, dal momento che nella determinazione di tale percentuale si dovrà tenere conto «*del diverso livello professionistico*» dei singoli club di riferimento, e che la quota parte (percentualmente) più elevata degl'incassi totali è quella che riguarda i club professionistici militanti nei campionati di livello più alto<sup>85</sup>, è lecito supporre che tale quota andrà (percentualmente) a scendere a mano a mano che si salirà di livello di riferimento<sup>86</sup>.

Rimane da vedere – in ogni caso – quale sarà il *concreto impatto* di tale disposizione sui bilanci dei *club* professionistici, e ciò a prescindere da aprioristiche (quanto affrettate) prese di posizione da parte di questi ultimi<sup>87</sup>.

## 10. Il divieto di trasferta.

L'art. 4, I comma, *lettera a)* del d. l. 119/2014 inserisce – accanto all'art. 7-bis della l. 401/89 (in tema di «*Differimento o divieto di manifestazioni sportive*») – un nuovo articolo (rubricato come «*art. 7-bis. 1*») intitolato come «*Divieto di trasferta*», che prevede che: «*Fuori dai casi di adozione da parte del Prefetto di provvedimenti di propria competenza, in caso di gravi episodi di violenza commessi in occasione di competizioni riguardanti il gioco del calcio, il Ministro dell'Interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, può disporre, con proprio decreto, il divieto, per una durata non superiore a due anni, di apertura del settore ospiti degli impianti sportivi in cui si svolgono gli incontri di calcio individuati in relazione al pericolo di turbativa dell'ordine pubblico. Con lo stesso decreto, è altresì disposto il divieto di vendita di titoli di accesso ai medesimi impianti sportivi nei confronti dei residenti della provincia delle squadre ospiti interessate*».

La disposizione attribuisce al Ministro dell'Interno un particolare potere amministrativo – in qualità di autorità nazionale di pubblica sicurezza – esercitabile in via discrezionale, nell'ambito di tutto il territorio nazionale, circa l'individuazione degl'impianti sportivi destinati alle competizioni calcistiche, dei quali inibire l'accesso ai soggetti appartenenti alla tifoseria ospite, in caso di precedenti (e gravi) episodi di violenza commessi in tali occasioni, *ed* in caso di potenziale (futura) minaccia per l'ordine pubblico.

---

<sup>85</sup> Cfr. il [Report del Calcio Italiano 2014](#), a cura di PWC.

<sup>86</sup> Ciò per garantire, al tempo stesso, un certo bilanciamento tra le risorse totali da destinare al perseguimento di tali finalità, e l'impatto finanziario che tale voce di costo andrà ad avere, soprattutto nei confronti dei club "minori".

<sup>87</sup> Sul punto, non si può fare a meno di rilevare che, in altre realtà calcistiche, non meno evolute rispetto alla nostra – quale quella *inglese* – la problematica relativa ai costi per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico nelle manifestazioni sportive è stata affrontata già da tempo da parte dei sodalizi calcistici, e fatta propria con assoluta serenità e condivisione da parte di questi (basti porre a mente al fatto che, secondo la legislazione d'oltre manica – nella specie: il 'Football Disorder Act', approvato dal governo inglese nell'anno 2000 – si prevede un certo numero di *stewards* in dotazione presso le società organizzatrici degli eventi *in rigida misura percentuale* rispetto alla *capienza dello stadio*, con la conseguenza che, qualora tale numero risultasse in una qualche misura inferiore rispetto a quella determinata dalla legge, sarà cura delle stesse società sportive richiedere l'intervento di ulteriori Forze di Polizia nei confronti dell'Autorità statale, *pagando allo Stato il costo del relativo servizio*).

A tal fine, con lo stesso decreto (con cui dispone il divieto di apertura del settore ospiti) il Ministro può disporre il divieto di vendita dei biglietti nei relativi settori, sempre nei confronti dei tifosi residenti nella regione che 'origina' la trasferta<sup>88</sup>.

La norma necessita di qualche precisazione.

In primo luogo, il principale criterio stabilito dalla legge per l'esercizio di tale potere amministrativo sembra essere rappresentato dalla *precedente verifica* di episodi di violenza, dotati di una certa 'gravità'<sup>89</sup>.

In secondo luogo, la disposizione fa salva la competenza del prefetto sulla materia<sup>90</sup>.

In terzo luogo, trattandosi di provvedimento di natura amministrativa, esso deve ritenersi soggetto, oltre che agli 'ordinari' obblighi di motivazione, anche agli 'ordinari' mezzi d'impugnativa innanzi al giudice amministrativo.

Un elemento di criticità, tuttavia, si ravvisa nel limitato ambito di applicazione della nuova disposizione, da un punto di vista squisitamente sportivo.

Non si vede, infatti, perché la nuova norma debba trovare applicazione *unicamente* nelle competizioni riguardanti il gioco del calcio, e non – invece – in *altre discipline sportive* che, pur non dotate degli stessi 'volumi' (soprattutto in termini di affluenza) dello sport 'maggiore', sono egualmente in grado di richiamare un numero affatto cospicuo di spettatori (con conseguenti pericoli di turbativa per l'ordine pubblico che ciò comporta)<sup>91</sup>.

In ogni caso, la disposizione sembra potersi salutare con favore<sup>92</sup>, in quanto rispondente a finalità di prevenzione generale e di tutela dell'ordine pubblico (mai sopite, a quanto pare, in questa materia).

L'unico 'neo' (o, forse, semplice dimenticanza) è rappresentato dal mancato riferimento (presente, invece, nel suo precedente ed 'omologo' *art. 7-bis*<sup>93</sup>) della possibilità di audizione – quale organo consultivo, ai fini dell'emanazione del

---

<sup>88</sup> Così, ad es., nel caso di gara di campionato Roma-Juventus, tale divieto interesserà i tifosi bianconeri residenti nella Regione Piemonte.

<sup>89</sup> Mentre il 'pericolo di turbativa per l'ordine pubblico' sembrerebbe funzionare quale *criterio residuale* (non si sa fino a che punto *concorrente*) ai fini dell'esercizio di tale potere.

<sup>90</sup> Principale autorità di pubblica sicurezza in ambito provinciale (ex art. 1, comma 4, del T.U.L.P.S. - R. D. 18 giugno 1931, n. 773), il prefetto ha, in «*caso di urgenza o di grave necessità pubblica*», facoltà di «*adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*» (ex art. 2, comma I, del T.U.L.P.S.).

<sup>91</sup> Si pensi a discipline quali la pallacanestro, o il *rugby* (tanto per citare qualche esempio), che tanto seguito di spettatori (anche in trasferta) hanno al giorno d'oggi.

<sup>92</sup> E ha già avuto, invero, una prima applicazione (è stato disposto, infatti, a firma del Ministro dell'Interno attualmente in carica, on. Alfano, un divieto di trasferta della durata di tre mesi nei confronti dei tifosi dell'Atalanta, per gravi episodi di violenza verificatisi al termine dell'incontro di calcio Atalanta-Roma dello scorso 22 novembre 2014, che hanno visto il ferimento di 6 agenti di Polizia a seguito di aggressioni da parte di questi nei confronti delle forze dell'ordine).

<sup>93</sup> Che fa riferimento alla possibilità di sentire il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai fini dell'emanazione della misura relativa al differimento o al divieto di manifestazioni sportive, per «*urgenti e gravi necessità pubbliche*».

provvedimento in oggetto – del Comitato nazionale dell’ordine e della sicurezza pubblica<sup>94</sup>.

## 11. La nuova ipotesi di “flagranza differita”.

Altra modifica destinata a far discutere è quella che ha interessato le ipotesi di arresto in flagranza «*differita*», già previste dall’art. 8 («*Effetti dell’arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive*») della l. 401/89.

L’art. 4, I comma, lettera b), del d. l. 119/2014 inserisce – nell’art. 8 («*Effetti dell’arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive*»), al comma 1.bis – una nuova ipotesi di arresto in flagranza ai sensi e per gli effetti degli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

Si tratta della possibilità di applicare tale strumento di polizia anche nei confronti degli autori del «*reato di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 1993 n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205*».

Trattasi dell’ipotesi – già giustificativa della misura del «Daspo»<sup>95</sup> – di compimento, in pubbliche riunioni, di manifestazioni esteriori od ostentazioni di «*emblemata o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi lo scopo di incitare all’odio e alla discriminazione razziale*».

Il I comma dell’art. 2 d. l. n. 122 del 1993 fa riferimento, invero, alle sole «*pubbliche riunioni*».

Tuttavia, poiché il successivo II comma fa riferimento anche ai «*luoghi dove si svolgono le competizioni agonistiche*», è lecito supporre che la disposizione troverà applicazione soprattutto nel secondo dei due contesti citati.

Le ipotesi giustificative della possibilità di procedere all’arresto in flagranza – ai sensi dell’art. 8, comma 1.bis, l. 401/89 – sono quindi oggi rappresentate da: 1) «*reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione di manifestazioni sportive*» per i quali è obbligatorio o facoltativo l’arresto ai sensi degli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale; 2) reato di cui all’art. 6-bis, I comma, l. 401/89<sup>96</sup>; 3) reato di cui all’art. 6-ter, l. 401/89<sup>97</sup>; 4) reati di cui all’art. 6, commi 1 e 6<sup>98</sup>, l. 401/89; 5) *reato di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 1993 n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205*; 6) violazione del “Daspo” disposto dallo stesso giudice con sentenza di condanna ex art. 6, comma 7, l. 401/89<sup>99</sup>.

L’istituto della flagranza «*differita*» prevede – com’è noto – la possibilità, da parte delle Forze dell’ordine, di trarre agli arresti un soggetto «*quando non è possibile*

---

<sup>94</sup> Organo ausiliario di consulenza del Ministro dell’Interno per l’esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica, esso è disciplinato dagli artt. 18 e 19 della legge 1 aprile 1981, n.121.

<sup>95</sup> Cfr. par. 3.

<sup>96</sup> «*Lancio di materiale pericoloso (...) in occasione di competizioni agonistiche*».

<sup>97</sup> «*Possesso di artifici pirotecnici (...) in occasione di manifestazioni sportive*».

<sup>98</sup> Condotte integranti fattispecie di “Daspo” o di “violazione del Daspo” disposto dal questore.

<sup>99</sup> Cfr. art. 8, comma 1bis, l. 401/89, ultimo periodo.

*procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica», e ciò sino alle 48 ore successive al fatto contestato (così il comma 1-ter dell'art. 8).*

Orbene, nonostante le continue proroghe da parte del legislatore in questi ultimi anni<sup>100</sup>, l'istituto rimane in forte odore d'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 13 della Costituzione<sup>101</sup>.

Malgrado un intervento (peraltro, tutt'altro che soddisfacente) da parte della Corte costituzionale<sup>102</sup> (seguito da reazioni assai critiche da parte della dottrina<sup>103</sup>), proprio con riferimento ai provvedimenti del questore limitativi della libertà personale *ex art. 6 della legge 401/89*<sup>104</sup>, ed un altro intervento della giurisprudenza di legittimità<sup>105</sup> nell'ambito di un giudizio avente per oggetto la questione di legittimità costituzionale della disposizione in oggetto<sup>106</sup>, restano insuperate, infatti, le critiche *illo tempore* sollevate dalla dottrina, aventi per oggetto, rispettivamente, l'*eccessiva dilatazione temporale* (effettuata sul mero piano formale e definitorio) del concetto di "flagranza", che implica di per sé «*la negazione obiettiva della sussistenza dell'eccezionale urgenza nel provvedere*» (con conseguente aggiramento delle garanzie costituzionali)<sup>107</sup>; l'incompletezza (tanto sul piano oggettivo, quanto su quello soggettivo) della ricostruzione della fattispecie, *anche* sulla base della documentazione video-fotografica prevista dalla norma<sup>108</sup>; la *non conformità* della concetto in esame sia con la nozione di «*flagranza*» (dove il reato è in atto al momento dell'esecuzione dell'arresto), sia con la nozione di «*quasi flagranza*» (intesa come inseguimento in corso o immediata sorpresa con cose o tracce di reato) di cui all'art. 382 del codice di procedura penale<sup>109</sup>; la mancanza, sul piano concreto, del requisito dell'*urgenza*<sup>110</sup>; ed infine l'*insensatezza* di

<sup>100</sup> Dalla sua prima introduzione, col decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28 («*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*»), esso è stato prorogato ben 4 volte.

<sup>101</sup> Che prevede, com'è noto, al comma III che solo in «*casi eccezionali di necessità ed urgenza*», peraltro «*indicati tassativamente dalla legge*», l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare *provvedimenti provvisori*, i quali devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria, e se «*questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto*».

<sup>102</sup> C. Cost., sent. n. 512 del 4 dicembre 2012, cit.

<sup>103</sup> ROIATI, «*Obbligo di comparizione presso la Questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost.*», in *Rivista Penale*, 2003, II, pagg. 481-482 (secondo cui «*non può nascondersi come l'evidente scarto temporale strida fortemente con le ragioni dell'urgenza ed appare invero un mero artificio dialettico l'affermazione secondo cui i requisiti 'de quibus' vadano rapportati non al momento della commissione del fatto ma al momento dell'adozione del provvedimento*»).

<sup>104</sup> Il giudizio di legittimità costituzionale ha riguardato, infatti, l'art. 6, comma 2, l. 401/89 «*nella parte in cui non subordina l'adozione del provvedimento al presupposto della 'eccezionale necessità ed urgenza' richiesto dall'art. 13, terzo comma, della Costituzione*».

<sup>105</sup> Cass. Pen., Sez. VI, n. 17178 del 04-05-2007 (ric. Dinoi).

<sup>106</sup> Che ne ha dichiarato manifestamente infondata la questione, sul rilievo che essa attribuisce la possibilità di eseguire l'arresto «*con metodologia temporalmente protratta (...) ma pur sempre entro predefiniti e contenuti limiti*» di persone oggettivamente identificate, corrispondendo, tale potere attribuito dalla legge «*ad esigenze reali non tutelabili con strumenti diversi*» (così in motivazione l'orientamento cit., al punto 5).

<sup>107</sup> Così FORLENZA, «*Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*», in *Guida al Diritto*, n. 9/2003, pag. 25.

<sup>108</sup> Così sempre FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*, op. cit., pag. 25.

<sup>109</sup> Così FRIGO, *Tutti i rischi delle ricognizioni fotografiche*, in *Guida al Diritto*, n. 9/2003, pag. 26.

<sup>110</sup> Così sempre FRIGO, *Tutti i rischi delle ricognizioni fotografiche*, op. cit., pag. 27.

una *flagranza* normativamente qualificata come «*fotografica*», atteso che lo stato di *flagranza* implica sempre l'«*attualità*» del fatto, laddove la sua rappresentazione implica, invece, un evento già verificatosi, una situazione già passata ed «*esaurita*» in tutti i suoi elementi costitutivi<sup>111</sup>.

Anche la nuova disposizione, quindi, sebbene rispondente ad esigenze di prevenzione generale (ispiratrici, invero, di *tutta* la normativa in esame), s'inserisce nell'ambito di un istituto – l'arresto in *flagranza «differita»* – dal forte sospetto d'incostituzionalità<sup>112</sup>.

## 12. La sorveglianza “speciale”.

L'art. 4, *Il comma*, del d. l. 119/2014 inserisce nell'art. 4, comma 1, *lettera i*) del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 («*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*»<sup>113</sup>) una nuova disposizione che estende l'applicazione delle misure di prevenzione personali, da parte dell'autorità giudiziaria, oltre che nei confronti delle «*persone indiziate di aver agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401*», anche nei confronti delle «*persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione, in più occasioni, alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive*».

Oltre alla categoria dei soggetti «*indiziati di aver agevolato*» altri nel «*prendere parte attiva*» ad episodi di violenza ai sensi dell'art. 6 l. 401/89, il legislatore adesso annovera – tra i potenziali destinatari della misura della *sorveglianza speciale* – anche quei soggetti che, in base alla loro *precedente partecipazione (in più occasioni) a manifestazioni di violenza («in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive»)*, o in base alla *reiterata applicazione nei loro confronti delle misure previste dallo stesso articolo*, siano da considerare «*socialmente pericolose*» ai fini della citata legge.

Come correttamente osservato<sup>114</sup>, la norma richiede che gli elementi sintomatici di tale forma di pericolosità sociale si debbano trarre o da *precedenti (ed accertate) partecipazioni a manifestazioni di violenza (e ciò a più riprese, e sempre nei contesti di*

---

<sup>111</sup> Così, ancora, FRIGO, *Tutti i rischi delle ricognizioni fotografiche*, op. cit., pag. 27, e CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili* (in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 41, pag. 8 e ss.); *contra* (nel senso, cioè, di ritenerla un «*importante strumento d'azione*» della polizia contro il 'teppismo da stadio') LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti*, in *Diritto Penale e Processo*, 2002, n. 3, pag. 280.

<sup>112</sup> Per ulteriori rilievi, oltre a quelli già citati nelle note che precedono, sia consentito rinviare a GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 3/2010, pagg. 13-33.

<sup>113</sup> In G.U. n. 226 del 28 settembre 2011.

<sup>114</sup> Da TONA, *Se il Daspo non basta c'è la sorveglianza speciale*, in *Guida al Diritto*, n. 38 del 20 settembre 2014, pag. 28.

*manifestazioni sportive*), ovvero dalla reiterata applicazione nei loro confronti di precedenti provvedimenti di “Daspo”.

Per altro verso, che la precedente applicazione di analoghi provvedimenti non è condizione necessaria per l’applicazione di tale misura «qualora comunque risultino altri elementi indicativi del fatto che il soggetto è dedito alla commissione di reati che mettano in pericolo l’ordine e la sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive»<sup>115</sup>.

La norma s’inserisce nel solco di un principio – già tracciato da un orientamento della giurisprudenza di legittimità<sup>116</sup> – secondo cui i soggetti già sottoposti a sorveglianza speciale non possono andare allo stadio, trattandosi, le partite di calcio, di riunioni ‘pubbliche’, «dovendosi far rientrare, in tale concetto, qualsiasi situazione in cui può intervenire (...) un numero elevato ed indeterminato di persone così da rendere difficili il controllo di quelli presenti e più agevole la possibilità di commettere reati»<sup>117</sup>.

La disposizione sembra indubbiamente assecondare finalità di prevenzione generale, attesa la previsione di una pericolosità sociale che si desume dalla reiterata applicazione del ‘Daspo’ nei confronti di soggetti che si sono resi ripetutamente protagonisti di episodi di violenza nell’ambito di manifestazioni sportive.

### 13. L’adeguamento degli impianti.

L’art. 4, III comma, del d. l. 119/2014 inserisce – nell’impianto del decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n. 88<sup>118</sup>) – una nuova disposizione in tema di *riqualificazione degli impianti, segmentazione dei settori*, nonché di «*abbattimento delle barriere, anche in via sperimentale, in attuazione degli obblighi imposti dai competenti organismi calcistici, anche internazionali*»<sup>119</sup>.

L’art. 1-*quater* del suddetto decreto legge 28/2003 stabilisce, infatti, una serie di prescrizioni riguardanti gli impianti sportivi di capienza superiore alle 7.500 unità, da osservare «*in occasione di competizioni riguardanti il gioco del calcio*».

In particolare, esso prevede, per gli impianti sportivi superiori a tale capienza, che i titoli d’accesso siano numerati (così il I comma); che il relativo ingresso debba avvenire attraverso varchi dotati di «metal detector» (i c.d. «*tornelli*»), ai fini dell’individuazione di strumenti di offesa, presidiati da personale appositamente incaricato (gli «*stewards*»), e subordinato alla «*verifica elettronica della regolarità del titolo d’accesso mediante l’utilizzo di apposite apparecchiature*» (così il II comma); che tali impianti siano dotati di strumenti che consentano la registrazione televisiva (la c.d. «*videosorveglianza*») delle aree riservate al pubblico «*sia all’interno dell’impianto che nelle sue immediate vicinanze*» (così il III comma); infine, che essi siano dotati di mezzi di

---

<sup>115</sup> Così ancora TONA, *Se il Daspo non basta c’è la sorveglianza speciale*, op. cit., pag. 29.

<sup>116</sup> Cass. Pen., Sez. I, n. 42283 del 15/11/2007 in *Altalex*.

<sup>117</sup> Così in motivazione l’orientamento cit.

<sup>118</sup> In G.U. n. 95 del 24/04/2003 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*).

<sup>119</sup> Così il nuovo art. 5-ter del d. l. 28/2003, cit.

separazione «che impediscano che i sostenitori delle due squadre vengano in contatto tra loro o possano invadere il campo» (così il IV comma).

Nel successivo V comma si prevede che tali prescrizioni siano attuate dalle società utilizzatrici «in accordo con i proprietari degli stessi», con una procedura disciplinata dal successivo comma 5-bis, che stabilisce che a tale adeguamento possano provvedere soltanto le suddette società, attraverso uno speciale procedimento che prevede che, nel caso siano necessari particolari titoli abilitativi, questi possano essere richiesti da esse in maniera autonoma, e che l'amministrazione competente debba pronunciarsi sull'istanza entro un termine massimo di tre giorni (dalla relativa proposizione), a 'pena' di accoglimento della stessa<sup>120</sup>.

Orbene, il d. l. 119/2014 inserisce una nuova disposizione nell'ambito dell'art. 1-*quater* – il comma 5-*ter* – che estende l'applicazione di tale speciale procedimento<sup>121</sup> anche ai fini della *riqualificazione degli impianti sportivi*, della *segmentazione dei settori*, nonché dell'*abbattimento delle barriere*, e ciò «anche in via sperimentale, in attuazione degli obblighi imposti dai competenti organismi calcistici, anche internazionali, ovvero definiti in sede di Osservatorio azionale sulle manifestazioni sportive, freme restando le competenze della Commissione tecnica di cui all'articolo 80 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773<sup>122</sup>».

La disposizione s'inquadra in un'ottica di semplificazione delle procedure amministrative di rilascio dei titoli abilitativi necessari per implementare standard di sicurezza più elevati negli impianti sportivi, e ciò anche in attuazione delle *indicazioni emanate dagli organismi sportivi di livello internazionale*.

Lo stesso art. 4, III comma, del d. l. 119/2014, procede, infine, ad inasprire la durata del "Daspo" (ora previsto in una forbice edittale compresa tra un minimo di un anno di reclusione ed un massimo di tre) nei confronti di quei soggetti che s'introducono o si trattengono all'interno degli impianti sportivi «in violazione del relativo regolamento d'uso<sup>123</sup>» (fenomeno, quest'ultimo, in crescita, e che ha sempre creato pericoli per la sicurezza e l'ordine pubblico).

#### 14. Conclusioni.

Un intervento così corposo ed esteso rende alquanto difficile tracciare un bilancio complessivo.

Allo stato delle cose, infatti, esso non può che essere provvisorio.

La sensazione che si continua ad avere, è quella di una (mai sopita, a quanto pare) *esigenza di repressione e di deterrenza*, che in questa materia ha ispirato anche tale – ulteriore – intervento emergenziale da parte del legislatore.

L'esigenza sembra essere ispirata – ancora una volta – dalla necessità di fornire una risposta pronta ed immediata (piuttosto che efficace) agli episodi di violenza

---

<sup>120</sup> Una sorta di speciale procedura di «*silenzio-assenso*».

<sup>121</sup> Di «*silenzio-assenso*», come accennato in precedenza.

<sup>122</sup> Tale Commissione ha il compito di verificare, ai fini della concessione della licenza per l'apertura al pubblico, la solidità e la sicurezza delle opere e l'esistenza delle necessarie vie d'uscita per lo sgombero;

<sup>123</sup> In applicazione dell'art. 1-*septies*, comma II, del d. l. 28/2003.

commessi durante le manifestazioni sportive, chiamando in causa – questa volta – profili di competenza e responsabilità di pertinenza soprattutto del Ministero dell'interno.

È pur vero, tuttavia, che molte disposizioni sembrano poter essere salutare con favore, sia perché espressive di un maggiore disvalore penale recentemente assunto da talune condotte in ambito sportivo<sup>124</sup>, sia perché poste a completamento di lacune normative preesistenti sulla materia<sup>125</sup>.

Molte di esse, inoltre, sono espressione di principi di civiltà giuridica e di buon senso (il cui fine, soprattutto, sembra essere quello di favorire una partecipazione più 'sana' al tifo sportivo)<sup>126</sup>.

Altre ancora sono espressione di finalità di prevenzione generale e tutela dell'ordine pubblico<sup>127</sup>, pur se inserite nell'ambito di istituti dal forte odore d'incostituzionalità<sup>128</sup>.

Tuttavia, l'intervento che desta le maggiori perplessità è senza dubbio rappresentato dalla 'nuova' ipotesi di "Daspo di gruppo"<sup>129</sup>.

A tal fine, non va mai ribadita abbastanza la necessità che – nel pieno rispetto dei principi costituzionali in tema di provvedimenti restrittivi della libertà personale – venga *sempre* fornita *piena prova* dell'*effettiva partecipazione del soggetto interessato all'episodio di violenza contestato, sia* che questo venga posto in essere *singolarmente, sia* che questo venga posto in essere *in concorso* (peraltro, *sempre fattivo e materiale*) *con altri soggetti*.

Il rischio che si corre altrimenti – oltre a quello di punire soggetti che nulla hanno avuto a che fare con tali episodi (ripetiamo: rei unicamente di trovarsi «*al posto sbagliato*», e «*nel momento sbagliato*») – è anche quello d'innescare una sorta di «*guerra di religione, tale da giustificare 'sbrigative crociate punitive', di natura emergenziale*»<sup>130</sup>, con conseguente arretramento (se non, in taluni casi, cancellazione) delle imprescindibili garanzie costituzionali.

Da questo punto di vista, il "Daspo di gruppo" sembra rappresentare – ad avviso di chi scrive – non solo un grosso passo indietro, ma anche una previsione normativa dall'efficacia più simbolica che reale.

<sup>124</sup> Sono questi i casi di contrasto alle frodi sportive (cfr. par. 2); delle nuove ipotesi di "Daspo" (cfr. par. 3); del nuovo regime di durata del "Daspo" (cfr. par. 5); della nuova ipotesi di sorveglianza speciale (cfr. par. 12); dell'inasprimento del "Daspo" per il caso d'ingresso e d'intrattenimento all'interno degli impianti sportivi «*in violazione del regolamento d'uso*» (cfr. par. 13).

<sup>125</sup> Sono questi i casi relativi alla competenza del Questore per i fatti commessi all'estero (cfr. par. 7); alla riforma del giudizio di convalida (cfr. par. 8, pur con le riserve espresse in tale sede, soprattutto sulla mancata previsione – a livello normativo – di un'udienza dell'interessato).

<sup>126</sup> Sono questi i casi relativi al giudizio di riabilitazione (cfr. par. 6); alle prescrizioni per le società sportive sui costi per la sicurezza e l'ordine pubblico (cfr. par. 9, alle cui considerazioni si rimanda, soprattutto per quanto riguarda l'opportunità di tali disposizioni, ed in particolare alle considerazioni svolte sub nota 87).

<sup>127</sup> È questo il caso del 'nuovo' divieto di trasferta, disposto dal Ministro dell'Interno (cfr. par. 10).

<sup>128</sup> È questo il caso della nuova ipotesi di arresto in «*flagranza differita*» (cfr. par. 11).

<sup>129</sup> Cfr. par. 4.

<sup>130</sup> Così LO MONTE, *L'ossimoro emergenziale (l. n. 41/07) in materia di repressione della violenza negli stadi: ovvero quando il legislatore 'va nel pallone'*, su *Indice Penale*, n. 2/2008 (luglio-dicembre) pag. 463.

Rimane da vedere, in ogni caso, quali saranno le risposte – sia sul piano processuale, sia sul piano dell’efficacia deterrente – che l’esperienza (non solo a livello giudiziario, ma anche a livello di *prassi applicativa*) saprà fornire delle nuove disposizioni in vigore ormai da alcuni mesi.

Analoghe risposte, allo stesso tempo, si attendono sul piano della compatibilità delle nuove disposizioni rispetto alle – peraltro – ineludibili garanzie costituzionali.