



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

“CESARE BECCARIA”

CURRICULUM DI DIRITTO PENALE E PROCESSUALE PENALE – XXXIII CICLO

Tesi di Dottorato di ricerca

Diritto penale (IUS/17)

**LA VIOLENZA IN OCCASIONE DELLE
MANIFESTAZIONI SPORTIVE.
*IL DASPO E GLI ALTRI STRUMENTI DI
PREVENZIONE E REPRESSIONE***

Coordinatore: Prof. Claudio Luzzati

Tutor: Prof. Fabio Basile

Davide Sibilio

R11930

Anno accademico 2019/2020

INDICE-SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	11
---------------------------	----

CAPITOLO I

LA VIOLENZA NEGLI STADI: PROFILI STORICI E CONTESTO SOCIO-CRIMINOLOGICO

1. Le origini del DASPO: la violenza negli stadi come fenomeno di allarme sociale in Italia e in Europa.....	19
1.1 Violenza negli stadi e violenza sportiva: due fenomeni diversi.....	20
1.1.1 La liceità delle condotte violente nelle discipline sportive: quando la violenza è consentita.....	23
1.2 La violenza negli stadi posta in essere dai tifosi.....	28
1.2.1 Le intemperanze degli spettatori.....	29
1.2.2 La violenza da stadio, o teppismo calcistico.....	31
1.3 Un po' di storia recente: lo sviluppo dei gruppi ultras e i più gravi casi di violenza collegata a manifestazioni sportive in Italia.....	34
1.3.1 Le origini.....	34
1.3.2 Nuova fase e primi morti provocati dalla violenza dei tifosi.....	37
1.3.3 L'apice del fenomeno.....	39
1.3.4 Una svolta: i tragici fatti dell'Heysel.....	42
1.3.5 Crisi del movimento ultras e ricerca di soluzioni.....	43
1.3.6 Un nuovo nemico: la polizia e le istituzioni.....	49
1.3.7 Ultimi sviluppi.....	53
1.4 Tifo ultras e razzismo.....	56
1.5 Alcuni remoti, ma significativi, precedenti storici.....	60
2. Analisi sociologica e criminologica del fenomeno della violenza dei gruppi ultras.....	67
2.1 La sottocultura ultras.....	74
2.1.1 Le cause del teppismo calcistico: teorie a confronto, dal Regno Unito... ..	76

2.1.2	... al resto d'Europa.....	84
2.1.3	Il caso italiano.....	89
2.1.4	Le principali prospettive teoriche elaborate in Italia in merito alla violenza degli ultras.....	95
2.2	La percezione sociale della violenza negli stadi.....	101
2.2.1	Il ruolo dei mass media nella rappresentazione dei tifosi ultras.....	105

CAPITOLO II

GLI INTERVENTI SOVRANAZIONALI

1.	Gli interventi sovranazionali di contrasto alla violenza negli stadi in ambito europeo.....	107
1.1	La risoluzione sulle “misure necessarie per combattere il vandalismo e la violenza nello sport” del Parlamento europeo del luglio 1985.....	108
1.2	La “Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio” dell’agosto 1985.....	111
1.3	I successivi interventi dell’Unione europea.....	116
1.3.1	La raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 1996.....	120
1.3.2	La risoluzione del Consiglio del 9 giugno 1997.....	121
1.3.3	Il “manuale di raccomandazioni per la cooperazione internazionale tra forze di polizia e misure per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio di dimensione internazionale alle quali è interessato almeno uno Stato membro” e la sua evoluzione.....	122
1.3.4	La decisione del Consiglio del 25 aprile 2002 e sue modificazioni: l’introduzione dei punti nazionali d’informazione sul calcio.....	126

1.3.5	La risoluzione del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al divieto di accesso agli impianti dove si svolgono competizioni calcistiche internazionali.....	128
1.3.6	La risoluzione del Parlamento europeo sul libro bianco sullo sport del 2008.....	129
1.4	Gli interventi sovranazionali di contrasto al razzismo nello sport: un breve inquadramento.....	130
1.5	Gli ultimi sviluppi: la nuova convenzione del Consiglio d'Europa del 2016.....	133

CAPITOLO III

IL SISTEMA DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLA VIOLENZA NEGLI STADI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Parte prima

L'evoluzione normativa

1.	La legge n. 401 del 13 dicembre 1989.....	139
1.1	La situazione precedente all'introduzione della normativa contro la violenza negli stadi: le prime soluzioni elaborate dalla giurisprudenza.....	140
1.2	I lavori preparatori.....	148
1.3	Il testo definitivo della L. n. 401/1989.....	151
1.3.1	Le misure contro le frodi sportive e le scommesse clandestine.....	152
1.3.2	Le prime misure contro la violenza negli stadi: la nascita del DASPO.....	158
2.	Le modifiche "emergenziali" apportate alla L. 401/1989 nel corso degli anni e le pronunce della Corte costituzionale.....	172
2.1	Un primo intervento: l'ampliamento dei soggetti destinatari del divieto di accesso agli stadi compiuto dalla "legge Mancino" del 1993.....	173
2.2	La prima rilevante modifica del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche e l'introduzione della prescrizione dell'obbligo di	

presentazione all'autorità di p.s. (D.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995).....	178
2.2.1 L'autorità competente e il nuovo ambito di applicazione spaziale.....	180
2.2.2 La modifica e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione.....	182
2.2.3 L'innovativa prescrizione dell'obbligo di presentazione all'autorità di p.s. durante lo svolgimento delle competizioni agonistiche, unitamente al divieto di accesso.....	185
2.2.4 Le misure sanzionatorie in caso di violazione del divieto.....	191
2.2.5 Sanzioni anche per le società sportive.....	196
2.3 Una prima pronuncia di incostituzionalità del divieto di accesso alle competizioni agonistiche con riguardo ai minorenni (Corte cost., sent. n. 143/1996).....	198
2.4 Secondo la Consulta, non è necessaria la garanzia giurisdizionale per il divieto semplice, che incide solo sulla libertà di circolazione (Corte cost., sent. n. 193/1996).....	202
2.5 Una seconda dichiarazione di parziale incostituzionalità: il destinatario dell'obbligo di presentazione alla p.s. ha diritto ad una difesa più effettiva (Corte cost., sent. n. 144/1997).....	205
2.6 La Consulta “salva” la rimodellata disciplina del divieto di accesso sotto i profili delle garanzie difensive e della tutela dei minorenni (Corte cost. sent. n. 136/1998).....	209
2.7 Un nuovo decreto-legge per potenziare – e correggere – la disciplina di contrasto alla violenza negli stadi (d.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377).....	213
2.7.1 Profili sostanziali.....	215
2.7.2 Profili processuali.....	220
2.7.3 I primi reati “da stadio”.....	226
2.8 La Corte costituzionale, pronunciandosi nuovamente sul DASPO, ne precisa i presupposti impliciti (Corte cost., sent. n. 512/2002).....	231
2.9 Le nuove misure repressive introdotte nel 2003 (d.l. 24/02/2003 n. 28, conv. con modif., in L. 24/04/2003 n. 88).....	235

2.9.1	La reintroduzione della “flagranza differita”.....	235
2.9.2	Il nuovo reato di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive.....	239
2.9.3	Le altre misure.....	240
2.10	Un primo tentativo di adeguamento della normativa contro la violenza negli stadi alle indicazioni dell’Unione europea, tramite la c.d. legge Pisanu (d.l. n. 17/08/2005 n. 162, conv. con modif. in L. 17/10/2005 n. 210).....	243
2.10.1	Le modifiche al sistema di prevenzione.....	245
2.10.2	Le modifiche ai profili sostanziali.....	249
2.10.3	Ulteriori disposizioni.....	252
2.11	Il decisivo intervento di inasprimento della “legge Amato” del 2007, che rende applicabili le ordinarie misure di prevenzione anche ai tifosi violenti (d.l. 8/2/2007 n. 8, conv. in L. n. 4/4/2007 n. 41).....	256
2.11.1	Le innovazioni relative alle misure di prevenzione.....	257
2.11.2	Inasprimento delle figure esistenti e nuove fattispecie di reato.....	261
2.11.3	Le novità nel codice penale.....	266
2.11.4	La conferma della flagranza “differita” e altre misure.....	269
2.12	Un ulteriore intervento di “aggiustamento” della normativa contro la violenza negli stadi all’interno del “Pacchetto sicurezza” 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L. 17/12/2010 n. 217).....	275
2.13	L’introduzione all’interno del c.d. codice antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159) della preesistente figura di pericolosità specifica “sportiva”, ai fini dell’applicazione delle ordinarie misure di prevenzione.....	279
2.14	L’ultimo intervento sistematico – ad oggi – di riassetto e di ulteriore inasprimento delle misure contro la violenza negli stadi (d.l. n. 22/08/2014 n. 119, conv. con modif. in L. n. 17/10//2014 n. 146).....	281
2.14.1	Modifiche all’apparato preventivo: nuova fattispecie di DASPO, nuovi termini di durata e l’introduzione del c.d. “DASPO di gruppo”.....	282

2.14.2	Le innovazioni processuali: la determinazione della competenza per i fatti commessi all'estero, il nuovo giudizio di convalida e l'estensione della "flagranza differita".....	288
2.14.3	Altre disposizioni penali e amministrative.....	289
2.15	Le ultime limitate modifiche alla materia del contrasto alla violenza negli stadi: dal "decreto Minniti" del 2017 ai "decreti sicurezza" del 2018 e 2019 (d.l. 4/10/2018 n. 113, conv. con modif. in L. 1/12/2018 n. 132, c.d. decreto Salvini e d.l. 14/06/2019 n. 53, conv. con modif. in L. 8/08/2019 n. 77, c.d. decreto sicurezza- <i>bis</i>).....	291

Parte seconda

L'assetto normativo vigente

3.	L'attuale disciplina del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6 L. 401/1989).....	297
3.1	Presupposti soggettivi e oggettivi delle misure di prevenzione di cui all'art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989.....	298
3.2	Il DASPO "semplice" (art. 6, comma 1, L. 401/1989).....	303
3.3	Il DASPO "con obbligo di firma": l'obbligo di presentazione alla polizia (art. 6, comma 2, L. 401/1989).....	304
3.4	Vicende estintive e modificative delle misure preventive in ambito sportivo.....	306
3.4.1	La "riabilitazione".....	308
3.5	La violazione dei divieti e obblighi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 (art. 6, comma 6, L. 401/1989).....	308
3.6	Pene accessorie.....	309
3.6.1	Il divieto di accesso agli stadi e l'obbligo di presentazione all'autorità di p.s. come pena accessoria, inflitta dal giudice.....	310
3.6.2	I lavori socialmente utili.....	310
3.7	L'applicabilità delle misure di prevenzione "tipiche" del codice antimafia ai soggetti a pericolosità sportiva (art. 4 lett. i D.Lgs. n. 159/2011).....	310

3.8 Profili processuali.....	311
4. I reati correlati.....	313
4.1 Il lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-bis L. n. 401/1989).....	313
4.2 Il possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-ter L. n. 401/1989).....	314
4.3 La violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6-quater L. n. 401/1989).....	314
4.4 Lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6-quinquies L. n. 401/1989).....	315
4.5 Il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce (art. 2-bis d.l. n. 8/2007, conv. in L. n. 41/2007).....	315
4.6 Le norme penali in materia di violenza negli stadi contenute nel codice penale.....	316
5. Sanzioni amministrative.....	319

CAPITOLO IV

ASPETTI PROBLEMATICI DELLA PERICOLOSITÀ SPORTIVA E PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ TRA LE MISURE DI PREVENZIONE IN AMBITO SPORTIVO E LE GARANZIE COSTITUZIONALI E CONVENZIONALI.

Parte prima

La pericolosità sportiva: caratteri e problematiche

1. La pericolosità nelle misure di prevenzione: cenni.....	321
1.1 La pericolosità generica.....	324
1.2 La pericolosità qualificata.....	325

1.3 Il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica.....	330
1.3.1 L'attualità della pericolosità.....	334
1.3.2 L'accertamento della pericolosità.....	335
2. Cosa si intende per pericolosità sportiva?.....	336
2.1 Le fattispecie di pericolosità di cui all'art. 6 L. n. 401/1989: una multiforme varietà.....	337
2.2 Le fattispecie di pericolosità qualificata individuate nell'art. 4 lett. i) del D.Lgs. n. 159/2011.....	346
3. Le misure del codice antimafia applicabili ai "pericolosi sportivi".....	349
3.1 Misure personali (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza).....	351
3.1.1 La violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale.....	353
3.2 Misure patrimoniali (sequestro e confisca di prevenzione).....	358
4. Aspetti procedurali e processuali.....	359
5. Differenze col DASPO e possibili sovrapposizioni.....	362

Parte seconda

Profili problematici della prevenzione personale in ambito sportivo

6. Problematiche generali delle misure di prevenzione personali: un breve inquadramento.....	363
6.1 Il dibattito sulla legittimità delle misure <i>ante delictum</i>	364
6.2 La legittimità della prevenzione personale al vaglio della Corte costituzionale.....	372
7. DASPO e libertà costituzionali.....	375
7.1 DASPO e garanzia della libertà personale (art. 13 Cost.).....	375
7.2 DASPO e garanzia della libertà di circolazione (art. 16 Cost.).....	379
8. Possibili profili di incostituzionalità della disciplina di contrasto alla violenza negli stadi.....	382
8.1 DASPO e principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1 Cost.).....	384
8.2 Il problema dell'applicabilità del DASPO ai minorenni.....	386
8.3 Insufficienza delle garanzie processuali.....	388

9. DASPO e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: possibili profili di incompatibilità.....	392
10. Il difficile equilibrio tra libertà e sicurezza.....	399
10.1. Prevenzione della violenza negli stadi: un esempio di diritto penale del nemico?.....	401

Parte terza

Efficacia ed effettività delle misure e prospettive future

11. Utilità del sistema di prevenzione della violenza sportiva alla luce delle ultime statistiche: un modello di successo?.....	409
12. Dagli stadi alle città: l'esportazione del modello del DASPO dalla sicurezza negli stadi alla sicurezza urbana.....	413
13. Proposte <i>de iure condendo</i>	418
13.1 Uno sguardo all'estero.....	424
13.2 Qualche osservazione conclusiva.....	429
<i>Conclusioni</i>	435
<i>Bibliografia</i>	439
<i>Indice cronologico delle sentenze</i>	473
<i>Ringraziamenti</i>	480

INTRODUZIONE

Le violenze commesse in occasioni di manifestazioni sportive – in special modo partite di calcio – costituiscono probabilmente uno dei fenomeni che vengono percepiti dall'opinione pubblica come più odiosi e insensati e gli autori di questi atti – gli ultras o gli *hooligans* – e la loro considerazione da parte di quasi tutti – dall'uomo della strada all'intellettuale – è pessima: probabilmente solo un ultras riesce a comprendere fino in fondo la logica che sta dietro all'agire degli ultras.

La violenza in occasione di manifestazioni sportive è una costante nella cronaca degli ultimi decenni e suscita da sempre reazioni indignate da parte di stampa e istituzioni, fino a generare un profondo allarme sociale. Il fenomeno ha in realtà radici più antiche di quello che si potrebbe immaginare, tanto che notizie di violenti scontri tra opposte tifoserie si rinvennero già in epoca romana, tuttavia il contesto storico e sociale odierno è ben diverso e, di conseguenza, l'odierna violenza negli stadi ha profonde connessioni con la società attuale. Occorre poi rimarcare la differenza fra gli episodi di teppismo dei giorni nostri e i disordini provocati dagli spettatori in occasione di competizioni sportive che hanno iniziato a verificarsi, in quasi tutta Europa, già negli anni a cavallo tra la fine del XIX e l'inizio del XX Secolo, in connessione con lo sviluppo ed il grandissimo successo degli sport di massa a carattere agonistico (il calcio su tutti), poiché, in quest'ultimo caso, si è in presenza di reazioni della folla caratterizzate da una stretta correlazione con quanto accade sul campo da gioco, senza alcun tipo di previa organizzazione degli scontri da parte di gruppi di tifosi. La situazione cambia dopo la II Guerra mondiale – e soprattutto a partire dagli anni '60, in connessione non casuale con un periodo di profondi cambiamenti politici e culturali, specie nel mondo giovanile – quando la violenza degli spettatori si è riaffacciata negli stadi europei (inglesi, prima e, a seguire, olandesi, italiani e non solo), assumendo però caratteristiche nuove e preoccupanti: i tifosi, soprattutto più giovani, si sono infatti organizzati e aggregati in gruppi con caratteristiche specifiche, che hanno iniziato a vivere il tifo per la propria squadra in modo estremo e totalizzante. È la nascita dei gruppi di *hooligans* (come definiti nel Regno Unito e in Nord Europa) e ultras (in Italia e nell'Europa meridionale); questi gruppi si sono resi protagonisti di episodi di violenza molto frequenti e talvolta di elevata gravità, soprattutto a partire dagli anni '70-'80: significativa a tal proposito è la c.d. strage dell'Heysel, avvenuta a Bruxelles nel 1985, durante la partita Juventus-Liverpool, che ha registrato numerose vittime italiane.

La violenza da parte delle tifoserie, come si accennava, si è sviluppata per la prima volta in forme allarmanti nel Regno Unito – Paese con una forte tradizione calcistica, come il nostro – con i famigerati *hooligans*, che sono stati protagonisti di numerosi fatti di cronaca, a volte molto gravi, sia in patria che all'estero (soprattutto durante le trasferte). Tuttavia, il fenomeno violenza dei tifosi non ha tardato a giungere in Italia: quando ancora non si era chiusa la buia stagione della violenza politica, il nostro Paese ha iniziato ad essere funestato da nuove allarmanti problematiche per la sicurezza pubblica, tra cui i violenti scontri che sempre più spesso si sono verificati tra contrapposti gruppi di ultras (o tra tifosi e forze dell'ordine) prima, durante e dopo le partite di calcio (in massima parte), sia di serie A, che delle serie minori. Nonostante il fatto che una potenziale conflittualità tra tifoserie sia insita in ogni competizione sportiva di carattere agonistico, il calcio ha visto la verifica degli episodi più gravi e noti di scontri tra tifoserie, a causa anche dell'immensa popolarità di cui questo sport gode nel nostro Paese.

Sarebbe semplicistico bollare gli episodi di violenza che si sono verificati e continuano a verificarsi (almeno fino a quando gli stadi non sono stati temporaneamente chiusi al pubblico a causa della pandemia da Covid-19) come semplici scoppi di violenza insensata e animalesca, anche se così possono apparire ad uno spettatore esterno e così sono spesso stati definiti dalla stampa e nel dibattito politico. Occorre invece soffermarsi sulle origini di questo fenomeno che, quantomeno nella sua forma attuale, ha ormai quasi mezzo secolo di storia (i primi gruppi ultras italiani si sono formati infatti nel 1968): nella parte iniziale di questo lavoro si cercherà quindi di percorrere brevemente la storia del movimento ultras e di dare conto delle principali violenze commesse in occasione di manifestazioni sportive (il riferimento sarà, nella maggioranza dei casi, alle manifestazioni calcistiche, tuttavia il tifo organizzato ha interessato anche altri sport), con particolare riguardo a quelle che si sono verificate, in modo più sistematico ed allarmante, a seguito della comparsa dei gruppi ultras negli stadi italiani. Successivamente, si tenterà di offrire una panoramica – necessariamente limitata – degli studi che sono stati effettuati in ambito sociologico e criminologico, sia in Italia che all'estero, nel tentativo di fornire una spiegazione alle cause, sia più immediate sia più profonde, del fenomeno della violenza negli stadi; il quadro che ne emerge è estremamente sfaccettato e dimostra come sia quantomeno imprudente emettere giudizi aprioristici su un fenomeno che possiede sia luci che ombre.

Solo una volta inquadrati gli aspetti relativi alla natura, alle caratteristiche e alla consistenza della violenza negli stadi, si passerà all'analisi – più prettamente penalistica – del complesso

quadro normativo e giurisprudenziale che si è venuto a formare con riferimento alle disposizioni volte a contrastare gli episodi di disordini in occasione di manifestazione sportive.

Per diverso tempo il legislatore italiano non ha ritenuto di predisporre specifici mezzi per contrastare la violenza negli stadi, lasciando che il fenomeno, pur in crescita, fosse affrontato con gli ordinari strumenti, sia a livello legislativo che di prassi, a disposizione delle forze di pubblica sicurezza e con l'ordinaria risposta del diritto penale, in caso di commissione di reati. Tuttavia, a seguito degli impulsi provenienti dalla Comunità (poi Unione) europea e dal Consiglio d'Europa (si pensi alla Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio del 1985, occasionata proprio dai fatti dell'Heysel), nonché in seguito all'avvicinarsi dei campionati mondiali del 1990, che sarebbero stati ospitati dall'Italia e che avrebbero posto rilevanti problemi di sicurezza pubblica, il legislatore si è finalmente deciso ad effettuare un intervento *ad hoc*, tramite la legge n. 401 del 13 dicembre 1989.

La legge n. 401 del 1989, nel suo impianto originario, conteneva in realtà poche e scarse disposizioni relative al contrasto della violenza negli stadi, occupandosi, in buona parte, delle frodi legate alle competizioni agonistiche (sull'onda di alcuni episodi di grande rilevanza accaduti negli anni '80): tale legge, da un lato, è intervenuta sul fronte penalistico tramite la repressione della frode in competizioni sportive e dell'esercizio abusivo di giochi o scommesse, da un altro lato – quello che qui più ci interessa – tramite l'art. 6, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento alcune misure specifiche rivolte ad impedire l'accesso e l'avvicinamento ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive a determinati soggetti che, in base ad una serie di elementi oggettivi e soggettivi, costituiscono un pericolo per la pubblica sicurezza, in quanto potenziali autori di violenze e disordini. Le misure in questione – pur collocate al di fuori dell'ordinario sistema delle misure di prevenzione allora previsto dalla L. n. 1423 del 1956 (poi trasfusa nel D.Lgs. n. 159/2011, il c.d. codice antimafia), sono state nondimeno fin da subito – quasi unanimemente – qualificate come misure di prevenzione in quanto, per la loro applicazione, non è necessario il pieno accertamento della commissione di un reato, motivo per cui è legittimo parlare di misure *ante (o praeter) delictum*.

Le misure di prevenzione di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive contenute nella L. n. 401/1989 hanno così costituito un sotto-sistema autonomo e atipico, in costante espansione dal 1989 ad oggi, dietro la spinta di una serie di interventi del legislatore – di carattere quasi esclusivamente emergenziale – che si sono susseguiti, spesso a breve

distanza di tempo, sull'onda di episodi di violenza particolarmente gravi (normalmente originati dai gruppi ultras) che hanno continuato a verificarsi nel corso degli anni, fino a tempi molto recenti (dell'ultimo episodio mortale è stato vittima un capo ultras, a seguito degli scontri tra tifoserie avvenuti a margine della partita Inter-Napoli del 26 dicembre 2018).

La principale misura di contrasto alla violenza negli stadi è contenuta nell'art. 6 della legge n. 401 del 1989; essa è nota con l'acronimo D.A.SPO (che sta per Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive) e si distingue in due differenti fattispecie, applicabili in successione: una prima – che si limita ad incidere sulla libertà di circolazione della persona – di carattere prettamente amministrativo e un'altra – più penetrante, che incide sulla libertà personale – sottoposta invece ad un controllo giudiziale. La prima misura, prevista dal comma 1 del suddetto art. 6, prevede la possibilità che il questore disponga il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate e ai luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di giocatori e tifosi, nei confronti di determinati soggetti, appartenenti ad una serie di categorie di pericolosità che si sono significativamente ampliate nel tempo.

La seconda misura prevista dalla legge del 1989, contenuta nel comma 2 dell'art. 6, è ben più invasiva, in quanto, oltre al divieto di accesso agli impianti sportivi (e luoghi correlati) previsto dal comma 1, contempla anche la possibilità da parte del questore di prescrivere la comparizione personale del soggetto nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dello stesso, per una o più volte, nel corso della giornata in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive. Tale misura, oltre alla libertà di circolazione dell'interessato, limita anche la sua libertà personale e per questo motivo sono previste garanzie più stringenti, nel rispetto (almeno teorico) della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost., con riferimento alle misure limitative della libertà personale.

Se la natura tipicamente amministrativa della prima misura non ha posto particolari problemi, la maggiore incisività del DASPO con obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza risulta essere ben più problematico e la sua esistenza ripropone la questione della difficile compatibilità con la Costituzione dell'intero sistema della prevenzione personale: nel nostro ordinamento infatti le misure di prevenzione, a differenza delle pene, non conseguono ad una condanna passata in giudicato, ma si applicano a soggetti solo sospettati della commissione di determinati reati, che tuttavia, in base a determinati indici stabiliti in maniera più o meno precisa dalla legge, sono ritenuti socialmente pericolosi. Le misure di prevenzione in ambito sportivo, in quanto *species* del *genus* delle

misure preventive personali, non fanno eccezione e sono afflitte dalle medesime problematiche di fondo.

La Corte costituzionale è intervenuta in più occasioni (da ultimo con la sentenza n. 512 del 2002) in materia di DASPO, talvolta rimodellando e rafforzando le garanzie, in attesa di interventi migliorativi da parte del legislatore (che a volte sono giunti, altre volte no), salvando però sempre, nella sostanza, l'impianto fondamentale di queste misure preventive atipiche, ritenendole conformi alla Costituzione; del resto, la Consulta – come dimostrato anche dalla sentenza n. 24 del 2019 (che pure ha dichiarato incostituzionale un'ipotesi di pericolosità generica) – ha finora “salvato” il sistema delle misure di prevenzione, nonostante i dubbi avanzati da autorevole dottrina relativamente alla compatibilità di misure di tal genere con il nostro modello costituzionale.

Il contrasto alla violenza negli stadi non si è limitato alla previsione delle anzidette misure di prevenzione, ma vede l'utilizzo di vari strumenti, secondo una logica di intervento ad ampio raggio e su diversi livelli. Significativa a tal proposito è l'introduzione da parte del legislatore di una serie di reati-ostacolo per rafforzare da un lato il rispetto delle misure di prevenzione stesse, dall'altro per incriminare una serie di condotte tipicamente correlate agli episodi di violenza degli ultras: si tratta anzitutto della previsione di un delitto *ad hoc* che punisce chi contravviene al DASPO, sia “semplice” che con obbligo di firma, sulla falsariga della contravvenzione di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale (art. 75 cod. antimafia); inoltre, sia nella legge del 1989, sia in altre leggi speciali, sia nel codice penale, sono state introdotte specifiche norme che incriminano condotte quali il lancio di materiale pericoloso, lo scavalco e l'invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive, il possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive, la violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce, un trattamento aggravato per le lesioni gravi o gravissime nei confronti delle forze dell'ordine o degli *stewards*, fino ad introdurre una nuova circostanza aggravante comune, consistente nell'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive (art. 61 n. 11-*septies* c.p.). Infine, a chiusura del sistema, è prevista una sanzione amministrativa in caso di turbativa di manifestazioni sportive.

Sotto altro profilo, il DASPO con obbligo di presentarsi alla polizia può essere disposto dal giudice, come pena accessoria (ma la natura è dibattuta), in occasione della condanna per il delitto di violazione di un precedente divieto di accesso (previsto dall'art. 6, comma 6 della L. 401/1989), nonché per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive

o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui tali manifestazioni si svolgono. In tal caso può essere inoltre disposta la pena accessoria (prevista dal d.l. n. 122/1993 relativo alle discriminazioni razziali) dell'obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità. Peraltro, il divieto di accesso agli stadi e l'obbligo di firma – a differenza di quanto vale, in linea generale, per le pene accessorie – non sono esclusi in caso di sospensione condizionale della pena o di patteggiamento.

Tra gli aspetti critici della disciplina in esame, occorre anche rilevare la possibilità di applicare il DASPO ai minorenni, introdotta esplicitamente in via legislativa dopo un dibattito giurisprudenziale, che ha visto anche l'intervento della Corte costituzionale. Inoltre, è anche prevista la possibilità di applicare il divieto di accesso in questione per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, estendendo quindi l'efficacia della misura anche oltre i confini nazionali, così come è possibile che misure analoghe emesse in altri Stati dell'Unione europea abbiano efficacia entro i confini del nostro Paese.

Un ulteriore rafforzamento della disciplina di contrasto alla violenza sportiva, su più fronti, è avvenuto anche in anni recenti: anzitutto, si segnala la previsione del c.d. "DASPO di gruppo", per cui tale misura può essere applicata anche in presenza di una "condotta, singola o di gruppo, finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza..."; tale modifica sembra mirata a valorizzare le condotte lesive e pericolose dei gruppi di tifosi, considerati nel loro insieme, lasciando però sfumare la rilevanza del contributo individuale all'azione, con una possibile significativa frizione col principio costituzionale di personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27, comma 1 Cost.: rischierebbe infatti di essere colpito dalle misure preventive anche chi si trova "nel posto sbagliato, al momento sbagliato". Altro aspetto che ha trovato conferma nelle recenti riforme riguarda le misure precautelari applicabili in caso di reati collegati alle manifestazioni sportive: dopo anni di rinvii, nel 2019 è stato "stabilizzato" l'arresto in flagranza c.d. "differita", che consente alle forze di polizia di eseguire l'arresto per i reati commessi in occasione delle manifestazioni sportive anche al di fuori dei limiti temporali normalmente previsti dal codice di procedura penale e che è stato duramente criticato dalla dottrina per le frizioni con i principi costituzionali sanciti dall'art. 13 della Carta fondamentale.

Da ultimo, occorre segnalare che ai pericolosi sportivi sono applicabili anche le "ordinarie" misure di prevenzione previste dal codice antimafia, poiché nel 2007 è stata introdotta (e poi ampliata nel 2014) una nuova categoria di pericolosità qualificata – la pericolosità sportiva – che oggi, a seguito della "codificazione" avvenuta tramite il D.Lgs. n. 159/2011 è contenuta nell'art. 4, lett. i) del codice antimafia: "pericolosi sportivi" sono i soggetti

indiziati di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 L. 401/1989, nonché quei soggetti 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 DASPO, 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. A questa nuova categoria di soggetti pericolosi si può applicare la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza di cui all'art. 5 del codice antimafia, nonché le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca di prevenzione, di cui agli artt. 20 e 24 del D.Lgs. 159/2011, in aggiunta alle misure di prevenzioni speciali già previste dalla normativa del 1989. L'apposita creazione di una categoria di pericolosità qualificata e la conseguente estensione delle misure di prevenzione comuni ai "pericolosi sportivi" denota una volontà del legislatore di "chiudere" – per non dire "blindare" – il sistema della prevenzione in ambito sportivo e, più in generale, del contrasto alla violenza correlata alle manifestazioni sportive. Tuttavia, occorre chiedersi se il livello di concreta pericolosità di tale fenomeno fosse – e sia – tale da giustificare il dispiegamento di misure tanto gravose per i diritti individuali.

In conclusione, nel corso degli ultimi 30 anni è stato approntato anche nell'ordinamento italiano un solido sistema di contrasto al fenomeno della violenza negli stadi, che agisce su più piani: il legislatore ha puntato molto sulle misure di prevenzione, secondo la logica per cui è più efficace prevenire la violenza individuando una serie di soggetti pericolosi per l'ordine pubblico e inibendo a costoro l'avvicinamento agli impianti sportivi e alle altre zone "sensibili" collegate alle manifestazioni sportive, piuttosto che intervenire in via successiva con le sole sanzioni penali; si è tuttavia anche puntato sulla penalizzazione di determinate condotte prodromiche rispetto a episodi di violenza più gravi e allo stesso tempo indicative di una potenziale pericolosità dell'autore: si può forse parlare a tal proposito di reati più incentrati sul reo, che non sul fatto offensivo in sé, secondo una logica più vicina al diritto penale d'autore, che non al diritto penale del fatto; infine, il sistema di sicurezza pubblica si avvale di numerosi altri strumenti per lo più amministrativi, per organizzare nel modo più sicuro le manifestazioni sportive, in una logica di collaborazione tra autorità di pubblica sicurezza e società sportive, che sono ulteriormente incentivate al rispetto delle regole dalla previsione di specifiche sanzioni. Nel complesso il sistema sembra essere complessivamente efficace e i dati statistici più recenti sono abbastanza incoraggianti, poiché la violenza correlata alle manifestazioni sportive è in calo e sono lontani gli anni in cui si è assistito ai

più gravi fatti di violenza negli stadi, che hanno portato in più di una occasione alla morte di tifosi o membri delle forze dell'ordine. Tuttavia, gli interventi legislativi effettuati, spesso motivati da una situazione contingente (e solitamente introdotti tramite decreto-legge), non hanno sempre implementato un sistema armonico ed ordinato e hanno seguito un percorso di costante inasprimento sia delle misure preventive che di quelle più propriamente sanzionatorie, con un forte rischio di limitazione delle garanzie dei destinatari delle misure in questione. In questo settore però, a causa del particolare allarme sociale suscitato dal fenomeno, non si è mai assistito a “levate di scudi” da parte dell'opinione pubblica, in quanto la repressione di un fenomeno percepito come irrazionale e odioso quale la violenza delle tifoserie è sempre stata accolta di buon grado, anche a scapito della tutela dei diritti individuali. È però il caso di sottolineare che efficienza del sistema non è sinonimo di piena garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti: occorre quindi domandarsi se le misure di prevenzione attualmente applicabili in ambito sportivo siano effettivamente ragionevoli e proporzionate rispetto al fenomeno che devono contrastare e se le esigenze di sicurezza non abbiano sopravanzato quelle di piena tutela dei diritti fondamentali, che in uno Stato democratico di diritto non possono mai essere poste in secondo piano.

CAPITOLO I

**LA VIOLENZA NEGLI STADI:
PROFILI STORICI E CONTESTO SOCIO-CRIMINOLOGICO**

1. Le origini del DASPO: la violenza negli stadi come fenomeno di allarme sociale in Italia e in Europa.

La violenza negli stadi è un fenomeno che negli ultimi decenni ha assunto dimensioni preoccupanti, tanto da costituire un rilevante problema per la sicurezza pubblica sia in Italia che in molti altri Stati europei. L'allarme sociale derivante da tale fenomeno è cresciuto in misura tale da spingere i legislatori di diversi Paesi ad intervenire con misure *ad hoc*, di varia natura, per contrastarlo.

In Italia, il primo intervento normativo in tal senso è rappresentato dalla legge n. 401 del 13 dicembre 1989, recante “interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche”; tale legge, intervenuta alla vigilia dei Campionati mondiali di calcio del 1990, tenutisi in Italia, ha introdotto specifiche misure volte, da un lato, a contrastare il fenomeno del *doping* e delle scommesse clandestine, dall'altro, a tutelare la sicurezza delle competizioni sportive, tramite l'adozione di apposite misure di prevenzione volte a contrastare la verifica degli episodi di violenza antisportiva¹. Successivamente a questa legge, nel corso degli anni si sono stratificati numerosi interventi normativi volti a contrastare il fenomeno della violenza degli stadi sia in chiave preventiva che repressiva.

Questi interventi del legislatore hanno costituito la risposta ad un fenomeno di rilevanti dimensioni (il numero di ultras nei primi anni '90 in Italia era certamente vicino alle diverse centinaia di migliaia), ma soprattutto caratterizzato da una pericolosità sempre maggiore, che aveva conseguentemente aumentato l'allarme sociale per gli effetti più sanguinosi delle “gesta” dei tifosi estremi. Tuttavia, nonostante lo sviluppo costante del teppismo calcistico, “i timori e le preoccupazioni dell'opinione pubblica e dei mass media per l'estendersi ed aggravarsi del fenomeno hanno avuto nel nostro paese un andamento spesso oscillante”²: si può infatti notare come, nei due anni che hanno preceduto i mondiali di Italia '90, il livello

¹ Cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, pp. 360-362.

² ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza. Il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992, p. 7.

di allarme per il teppismo calcistico italiano è stato in genere abbastanza elevato, sino a raggiungere l'apice nei mesi precedenti l'inizio dei campionati³, tanto che anche la legge contro la violenza negli stadi, dopo una gestazione di quasi due anni, è stata approvata proprio nel dicembre 1989; successivamente al termine dei mondiali è subentrato invece l'anticlimax e un velo di silenzio è calato su tutta la stagione '90-91, sebbene sia stata la stagione in cui, in termini assoluti, si è registrato il maggior incremento nel numero di incidenti provocati dai gruppi ultras⁴. Questo atteggiamento di attenzione intermittente verso il fenomeno della violenza degli stadi ha degli evidenti riflessi sugli interventi legislativi di rafforzamento dell'apparato preventivo-repressivo nei confronti del tifo violento, che hanno seguito di pari passo le emergenze che di volta in volta si sono verificate; questo approccio emergenziale del legislatore (adottato anche in altri settori dell'ordinamento) ha contribuito a delineare una disciplina composita, talvolta non del tutto coerente e forse non sempre pienamente proporzionata all'effettiva portata del fenomeno. Prima di passare all'analisi della normativa adottata allo scopo di contrastare la violenza negli stadi, è opportuno definire e delimitare tale fenomeno in maniera più precisa, al fine di comprenderlo meglio.

1.1. Violenza negli stadi e violenza sportiva: due fenomeni diversi.

Violenza e sport hanno molteplici punti di contatto: la violenza può infatti riguardare le caratteristiche stesse dell'attività sportiva e può essere posta in essere dagli stessi atleti, come accade negli sport per loro natura violenti (ad es., il pugilato o la lotta), negli sport in cui la violenza è fisiologica (ad. es., il rugby) oppure negli sport in cui la violenza, pur essendo tendenzialmente patologica, è tuttavia un'eventualità frequente (è il caso di molti sport di squadra, tra cui il calcio, o la pallacanestro). Questa eterogeneità non deve stupire, perché è il concetto stesso di sport ad essere notevolmente ampio, essendo tale da racchiudere "ogni tipo di attività a contenuto prevalentemente fisico, da realizzare di norma secondo determinate regole, traducendosi in un gioco ovvero in un esercizio, a carattere competitivo oppure isolato, occasionale oppure organizzato"⁵.

In chiave storica, si può osservare come molte discipline sportive rappresentino l'eredità moderna dei combattimenti simbolici presenti in molte società del passato. Le competizioni fisiche premoderne (come le Olimpiadi dell'Antica Grecia o i tornei medioevali) avevano

³ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza*, cit., p. 7.

⁴ *Ivi*, pp. 7-8.

⁵ ALBEGGIANI, voce *Sport (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 538 ss.

una dimensione ludica che ha progressivamente generato strategie rituali di limitazione dell'aggressività e della violenza, che oggi si ritrovano negli sport organizzati. Tuttavia, “anche nel mondo contemporaneo, alcuni eventi sportivi manifestano un potenziale violento che sembrerebbe contrastare con la spinta civilizzatrice della moderna cultura sportiva”⁶.

In prospettiva sociologica, le condotte aggressive nelle competizioni sportive hanno una valenza morale e un significato sociale positivo: esse possono quindi essere considerate come “un rituale sociativo e antagonista della violenza”⁷; le moderne competizioni sportive costituiscono infatti, sia per gli atleti che per gli spettatori, “un controllato allentamento del controllo delle emozioni” (Dunning), cioè una ‘forma acuta’ di tensione emotiva che nella *routine* quotidiana è soggetta a limitazioni; quindi, “la dimensione agonistica dello spettacolo sportivo consente di bilanciare in maniera controllata e socialmente accettabile, la repressione degli impulsi e la regolazione dei comportamenti emotivi imposte dal processo di ‘civilizzazione’ che contraddistingue le società avanzate”⁸. Nelle competizioni sportive, “al potenziale violento insito nel confronto fra gli atleti subentra la competizione agonistica che, se da un lato sollecita l'emotività e il confronto o lo scontro fisico, dall'altro è socialmente disciplinata e assolve dunque una funzione positiva ed equilibratrice”⁹. Molto esemplificativa, a tal proposito, è l'evoluzione del gioco del calcio che alla sua nascita nel Medioevo come gioco popolare aveva caratteristiche molto varie (le partite venivano giocate da un numero variabile di persone, l'area di gioco era definita vagamente, le regole di gioco erano trasmesse oralmente, con molte varianti locali e senza organi di controllo), ma vedeva in ogni caso una tolleranza alla violenza fisica notevolmente superiore a quella consentita nel calcio moderno¹⁰; oggi invece il calcio rivela tratti di maggiore civilizzazione ed è caratterizzato da una complessa serie di regole scritte, che richiedono uno stretto controllo nell'uso della forza fisica (proibendola del tutto in certi casi) e che prevedono sanzioni (le “punizioni”), inoltre vede la presenza istituzionale dell'arbitro, cioè un soggetto al di sopra delle parti che controlli il gioco e anche un organismo centrale che stabilisce e fa rispettare le regole del gioco¹¹.

⁶ In tema di sport e civilizzazione pioneristici sono stati gli studi di Norbert Elias (*Il processo di civilizzazione*, 1989; *Coinvolgimento e distacco*, 1988, nonché, con Dunning, *Sport e aggressività*, 1989), seguito da Eric Dunning; cfr. ROVERSI, *Sport e civilizzazione*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 1991, pp. 477 ss.; DE BIASI, *Sport e violenza nella società moderna*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2003.

⁷ DE BIASI, *Sport e violenza*, cit.

⁸ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.; cfr. ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Talvolta le partite di pallone tra villaggi vicini, che avvenivano in diversi paesi europei durante il medioevo, sfociavano in tumulti popolari, con un seguito di saccheggi, incendi e uccisioni (ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., p. 480).

¹¹ ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., pp. 480-481.

Occorre premettere, in via generale, che – nonostante il grado di maggior civilizzazione raggiunto – ogni attività sportiva è caratterizzata, in misura più o meno elevata, da un certo livello di pericolosità nei confronti di beni giuridici come la vita o l'integrità personale. Tuttavia, la tematica della violenza sportiva è peculiare, poiché in determinati sport le offese all'integrità personale provocate da condotte violente di un giocatore, ai danni di un altro, durante lo svolgimento della gara, non solo sono possibili, ma talvolta necessarie¹²: si pensi al gancio sinistro di un pugile durante un incontro di *boxe*, che è parte di un'aggressione socialmente legittima e minuziosamente regolamentata nella cornice di uno sport moderno, mentre la stessa condotta, realizzata però da un individuo comune coinvolto in una rissa di strada, è sanzionato socialmente come un atto violento¹³. Quindi, certe condotte di gara poste in essere dallo sportivo, pur concretizzando il fatto tipico di una serie di reati posti a tutela della vita e dell'incolumità fisica (come percosse, lesioni personali, finanche l'omicidio, in casi limite), rimangono penalmente irrilevanti, seppur entro certi limiti¹⁴: da ciò si ricava che esiste una autorizzazione da parte dell'ordinamento giuridico all'esercizio della violenza sportiva¹⁵. Tale liceità, dal punto di vista politico-sostanziale, trova giustificazione nell'utilità umana dello sport per il miglioramento della salute psico-fisica dei cittadini, per quanto riguarda il dilettantismo, e nell'offerta di spettacolo, per quanto riguarda lo sport professionistico¹⁶. Quindi, il fatto che un atto di aggressione sia da considerarsi violento è legato indissolubilmente alla situazione sociale in cui si colloca: di conseguenza, sul piano sociale, finché vengono rispettate le regole del gioco, il potenziale violento di una disciplina non sfocia in atti di aggressione illegittimi¹⁷. Occorre precisare che la questione riguarda soltanto le condotte agonistiche funzionalmente collegate allo sviluppo della gara, pertanto la responsabilità penale verrà valutata secondo i normali canoni nel caso in cui i fatti lesivi non siano finalisticamente connessi con l'esercizio dell'attività sportiva¹⁸, o si pongano comunque al di fuori delle esigenze di gioco (ad esempio, negli intervalli, o a "gioco fermo"), vale a dire nei casi in cui la condotta violenta rappresenta "mero sfogo di un istinto aggressivo, in ordine al quale la competizione sportiva si presenta unicamente come pretesto"¹⁹. In dottrina e giurisprudenza si fa spesso riferimento alla "violenza base", cioè la

¹² ALBEGGIANI, *Sport cit.*, pp. 538 ss.

¹³ DE BIASI, *Sport e violenza cit.*

¹⁴ FLAMINI, voce *Violenza sportiva*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 2005, pp.

¹⁵ PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, III ed., Torino, 2008, p. 426.

¹⁶ MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Torino, 2013, p. 282.

¹⁷ DE BIASI, *Sport e violenza cit.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ In questi termini, Trib. Belluno, 28 maggio 1985, Peterle, riportato in FLAMINI, *Violenza sportiva cit.*

violenza ammessa dal regolamento tecnico della singola disciplina sportiva: l'azione lesiva dell'atleta può essere non antiggiuridica anche se contraria al regolamento sportivo, in base alla teorica del "rischio consentito", che servirebbe a fissare i confini di liceità penale della condotta sportiva anche irregolare²⁰.

1.1.1. La liceità delle condotte violente nelle discipline sportive: quando la violenza è consentita.

Per quanto riguarda il fondamento della liceità della violenza sportiva, si rinvencono diverse opinioni. In dottrina e in giurisprudenza, pur essendoci concordia nel ritenere che gli eventi lesivi intrinsecamente connessi all'esercizio dell'attività sportiva non assumano rilievo penale, vi sono tuttavia significativi contrasti in merito alla possibilità che anche le condotte contrarie ai regolamenti sportivi possano essere penalmente irrilevanti: sul punto, mentre alcuni ritengono che il fondamento di tale liceità vada rinvenuto nel carattere di azione socialmente adeguata che connota l'attività sportiva, altri invece affermano che la non punibilità delle condotte lesive poste in essere nel corso dell'attività sportiva trovi giustificazione nel diritto consuetudinario; c'è infine chi ritiene che in capo allo sportivo difetti l'elemento psicologico, poiché vi sarebbe il c.d. "movente sportivo", o comunque non vi sarebbe dolo. Tali posizioni sono state però tutte criticate sotto vari aspetti²¹.

Successivamente, parte della dottrina e della giurisprudenza hanno iniziato ad affermare che nel settore sportivo venga in rilievo la discussa categoria delle c.d. cause di giustificazione non codificate (o scriminanti tacite), le quali si fondano sul riconoscimento di un principio di carattere generale, desumibile in via analogica dalla *ratio* (mancanza di danno sociale) comune alle scriminanti codificate, ed in base al quale "l'esercizio di un'attività autorizzata dallo Stato perché rispondente all'interesse della comunità statale, importa l'impunità dei fatti lesivi o pericolosi che eventualmente ne derivino, quando tutte le regole che disciplinano l'attività medesima siano osservate"²². La teoria delle scriminanti tacite è stata però rifiutata, in quanto ritenuta contrastante con i principi fondamentali del nostro ordinamento, il quale, essendo incentrato sul principio della legalità formale²³, non può accogliere conseguentemente una nozione di antiggiuridicità sostanziale e nel quale il principio del bilanciamento degli interessi (o l'idea di adeguatezza sociale dell'azione) opera

²⁰ FLAMINI, *Violenza sportiva* cit., pp.

²¹ FLAMINI, *Violenza sportiva* cit., pp.

²² ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XVI ed., Milano, 2003, p. 319; cfr. FLAMINI, *Violenza sportiva* cit., pp. ; così, anche Cass. 12 novembre 1999, in *Cass. pen.* 2001, p. 505.

²³ In tal senso, MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale* cit., p. 278.

solo attraverso la mediazione necessaria di una specifica norma giuridica. Inoltre, le norme contenenti cause di giustificazione sono applicabili in via analogica, a differenza delle norme incriminatrici (“coperte” dalla riserva di legge), e ciò significa che non vi è necessità di ricondurre ad una categoria di cause di giustificazione non codificate quelle condotte già facoltizzate o rese doverose dall’ordinamento: si potranno pertanto applicare ordinariamente le scriminanti dell’esercizio del diritto e dell’adempimento del dovere, che derivano la loro esistenza dalle aree extrapenalistiche dell’ordinamento in cui sono previsti diritti e doveri²⁴.

La dottrina più recente, ritenendo inutili le cause di giustificazione tacite²⁵, ha preferito applicare le cause di giustificazione codificate e, con riferimento alla violenza sportiva, vari autori si sono orientati verso l’applicabilità della causa di giustificazione dell’esercizio del diritto, di cui all’art. 51 c.p.²⁶, oppure del consenso dell’avente diritto, di cui all’art. 50 c.p.²⁷: a favore della prima impostazione, si sostiene che l’attività sportiva è giuridicamente autorizzata, come si desume dalla legislazione che riconosce, favorisce e finanzia le attività sportive (*in primis*, la legge n. 426/1942, istitutiva del CONI). Chi ritiene applicabile l’esimente di cui all’art. 51 c.p. (Mantovani, Palazzo), ricava in via interpretativa taluni limiti e condizioni: un limite soggettivo, consistente nel consenso del partecipante alla gara e i limiti oggettivi dell’idoneità psico-fisica del partecipante²⁸ e del rispetto delle regole del gioco²⁹; a queste condizioni, “la violenza esplicita nella gara è giustificata dall’esercizio del diritto, mentre l’eventuale conseguenza infausta della violenza non può essere addebitata al soggetto per mancanza di dolo e di colpa”³⁰. Anche in giurisprudenza si rileva un’apertura alla rilevanza esimente del consenso ad esposizione a rischio: “il consenso copre anche eventi cagionati da violazioni per così dire normali di regole del gioco, purché non dolosamente rivolte a ledere”³¹. Si avrà tuttavia superamento del rischio consentito laddove la condotta di un giocatore abbia colposamente esposto l’integrità fisica di un altro giocatore a rischi superiori a quelli normali e comunemente accettati³².

²⁴ PALAZZO, *Corso di diritto penale* cit., pp. 423-424.

²⁵ Negli stessi termini, MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale* cit., p. 278.

²⁶ PALAZZO, *Corso di diritto penale* cit., p. 426.

²⁷ PULITANÒ, *Diritto penale*, VIII ed., 2019, p. 222.

²⁸ In questo senso, Cass. n. 516/2005; n. 3353/2010 e 5 giugno 2009, riportate in MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale* cit., p. 282.

²⁹ MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale* cit., p. 282; PALAZZO, *Corso di diritto penale* cit., p. 426.

³⁰ PALAZZO, *Corso di diritto penale* cit., p. 426.

³¹ In tal senso, Cass. 30 aprile 1992; Cass. 27 marzo 2001 e Cass. 30 gennaio 2005, riportate in PULITANÒ, *Diritto penale* cit., p. 222.

³² PULITANÒ, *Diritto penale* cit., p. 222.

Alla luce di quanto appena detto, emerge quindi come la violenza sportiva sia, in certi casi, un fenomeno fisiologico e connaturato alla struttura stessa di certe tipologie di sport – non solo consentite, ma anche incoraggiate – e per questo motivo, entro certi limiti, tali forme di violenza sono scriminate e non hanno conseguentemente rilevanza penale. Tuttavia, come si è visto, non tutte le condotte violente sono scriminate e, laddove travalichino certi limiti, rimangono penalmente rilevanti. Inoltre, talune condotte commesse in campo dagli sportivi, caratterizzate dall’incitamento alla violenza o all’odio razziale, possono essere rilevanti anche ai fini dell’applicazione delle misure elaborate per prevenire la violenza dei tifosi, in aggiunta alle misure disciplinari previste dall’ordinamento sportivo: infatti, come affermato dalla Cassazione³³, anche i tesserati di federazioni sportive che si rendono responsabili di risse o litigi in campo e/o nei luoghi attigui, tali da provocare turbative per l’ordine pubblico possono essere sottoposti alle misure di cui all’art. 6 L. n. 401/1989 (vale a dire al DASPO, sia “semplice”, che con obbligo di comparizione)³⁴. Questo perché quanto avviene in campo può avere forti ripercussioni anche sui comportamenti e sugli atteggiamenti dei tifosi.

Le violenze poste in essere dagli spettatori durante gli eventi sportivi costituiscono quindi un fenomeno ben diverso rispetto alla violenza sportiva, in quanto si tratta di forme di criminalità che hanno una connessione solo occasionale con lo sport e non pongono particolari problemi sul piano della qualificazione giuridica; sul piano criminologico però si tratta di condotte caratterizzate da una elevata frequenza statistica proprio in occasione di determinate manifestazioni sportive³⁵. Tale fenomeno non riguarda in modo omogeneo ogni tipologia di sport: vero è che quasi tutti gli sport sono caratterizzati da una certa dose di agonismo e che in alcuni di essi – specialmente quelli di squadra – tale agonismo è particolarmente sentito non solo dai partecipanti, ma anche, in misura molto significativa, dai loro sostenitori: i tifosi. Le violenze e i disordini posti in essere dai sostenitori di una squadra assumono inevitabilmente maggiore rilevanza, laddove un certo sport è più popolare e diffuso, fino a costituire un vero e proprio problema di ordine pubblico³⁶.

Si è osservato, sia in chiave storica che sociologica, che il gioco del calcio è stato associato fin dalle origini alla violenza degli spettatori in misura decisamente maggiore rispetto ad altri sport che pure mobilitano grandi folle di spettatori (come l’automobilismo o il ciclismo),

³³ Cass. pen. sez. III, sent. 8 giugno 2007 (dep. 5 settembre 2007), n. 33864, Borrelli e altro in *Guida al Dir.*, 39, 2007, pp. 69 ss. (*Divieto di accesso negli stadi anche per i calciatori violenti*).

³⁴ ARLANCH – MARTINELLI, *La sanzione inflitta dalla Federazione non blocca le misure di ordine pubblico*, in *Guida al Dir.*, 39, 2007, p. 71; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 386.

³⁵ ALBEGGIANI, *Sport* cit., pp. 538 ss.

³⁶ *Ibidem*.

pur con mutamenti delle forme di violenza nelle varie epoche storiche: soprattutto negli ultimi decenni il tifo violento è divenuto un fenomeno assai più strutturato e frequente rispetto al passato, fino a diventare parte integrante della *routine* calcistica³⁷. In Italia, data l'enorme popolarità del calcio da ormai quasi un secolo, il problema della “violenza negli stadi” causata dalle tifoserie si è posto prevalentemente con riferimento al tifo calcistico³⁸; tuttavia ciò non significa che gli altri sport siano del tutto immuni da questo fenomeno, anche se le notizie in merito sono molto più rare. A questo proposito, secondo diverse analisi demoscopiche, i tifosi in Italia sono circa 20-25 milioni, vale a dire oltre un italiano su tre, quindi l'impressione che il pubblico calcistico sia più violento può essere dettata – almeno in parte – dal fatto che in questa grandissima moltitudine si trovano naturalmente anche soggetti inclini alla violenza, propensi a delinquere e a commettere atti di teppismo, nonché criminali abituali; e in stadi dove si radunano in ogni occasione decine di migliaia di persone (che, sommate, arrivano a centinaia di migliaia in ogni giornata di campionato di Serie A e B) è statisticamente più probabile che si verifichino problemi di ordine pubblico³⁹.

La maggior turbolenza degli spettatori del calcio non è comunque casuale e non è legata unicamente alla grande popolarità di questo sport, ma dipende anche da alcune sue caratteristiche intrinseche: ogni spettacolo sportivo di tipo agonistico, secondo Elias, è una guerra simulata, controllata e non violenta (tendenzialmente); è una lotta tra due gruppi, in cui si mescolano tensione ed eccitazione da battaglia e soddisfa la forte domanda di eccitazione presente nelle società altamente sviluppate, nelle quali la civilizzazione ha sospinto “dietro le quinte” quegli elementi tipici dello scontro che lo rendono un'esperienza intensamente emotiva; certi sport – tra cui il calcio – sono infatti molto simili alla guerra, in quanto procurano emozioni sia piacevoli che penose e fanno leva su una miscela di tendenze razionali e irrazionali degli uomini⁴⁰. Il calcio poi ha caratteristiche ulteriori: è stato infatti notato che il risultato di una partita di calcio ha spesso carattere accidentale, quando non iniquo (a differenza di altri sport, che pure sono ben più violenti del calcio – come il rugby o il football americano – in cui tuttavia c'è una tendenziale corrispondenza fra qualità del gioco e quantità delle realizzazioni) e conseguentemente giocatori e tifosi si trovano spesso di fronte a risultati aleatori. Ciò implica che la tensione emotiva degli spettatori e il clima sociale che si respira in uno stadio di calcio vanno al di là delle caratteristiche tecniche del

³⁷ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

³⁸ Cfr. ALBEGGIANI, *Sport* cit., pp. 538 ss.

³⁹ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi. Una storia del movimento ultras italiano*, Bologna, 2017, p. 246.

⁴⁰ ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., pp. 486-489.

gioco e non dipendono dalla sua durezza; come si è osservato, “l’ansia, l’incertezza, il conflitto relativo a quel che avviene in campo, il rifiuto della legittimità delle decisioni dell’arbitro, l’ambiguità intrinseca di gran parte delle situazioni di gioco scorretto, l’odio di comunità che, per quanto ritualizzato, pervade le due tifoserie rivali, sono tutte variabili che trascendono la durezza del confronto fisico tra gli atleti e innescano fra i tifosi (faziosi per definizione) un atteggiamento di persistente scetticismo verso l’esito ufficiale della gara”⁴¹. Il calcio, anche a causa della teatralità dei comportamenti dei vari soggetti coinvolti (i giocatori, gli spettatori, i telecronisti e persino l’arbitro), si caratterizza per essere un vero e proprio “dramma sociale”, che genera un clima di aggressività e di tensione ben maggiore rispetto ad altri sport (come il rugby, nel quale l’emotività è più razionalizzata e contenuta); i comportamenti emotivi che accompagnano una partita calcistica per la maggior parte rimangono confinati entro i limiti di tollerabilità prescritti dalle norme sociali, tuttavia una quota rilevante di spettatori, quasi endemicamente presente, pone in essere forme di trasgressione violenta⁴².

A causa della degenerazione di certi comportamenti violenti connessi alle competizioni calcistiche, c’è chi è arrivato a definire il calcio uno sport “criminogeno” (Mantovani), passato dall’essere uno sport “civile e cavalleresco”, all’essere appunto un fattore criminogeno, a causa delle “mutazioni subculturali” che il mondo calcistico ha subito. In particolare, questa degenerazione del calcio – “lo sport più spettacolare per la sua inimitabile ‘coralità’” – sarebbe dovuta al modo in cui esso viene vissuto, non solo dagli atleti coinvolti, ma anche dalla folla di spettatori, “sempre meno spettatrice e sempre più operosamente partecipe”: e il calcio, secondo il durissimo giudizio di Mantovani, “è, ormai, vissuto in modo tale da non essere più soltanto *stupidogeno*, ma anche *crimonogeno*”, perché “drogato dal tossico di una ‘*stupidità criminogena*’, che sta investendo l’intero universo calcistico (...): le ‘trincee avanzate’ dei giornalisti e commentatori, il ‘nerbo’ dei giocatori e la ‘mano armata’ dei tifosi e delle falangi degli ultra”⁴³.

L’analisi e la comprensione del fenomeno della violenza dei tifosi, nelle sue varie sfaccettature, riveste grande importanza al fine di calibrare l’intervento del diritto in questa materia; infatti, come è stato osservato in dottrina, “il problema del controllo di tali forme di violenza o di vandalismo non può non sollecitare l’attenzione dello studioso di diritto penale, soprattutto al fine di valutare, alla luce di una accezione allargata di concetto di ‘politica

⁴¹ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

⁴² DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

⁴³ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2008, pp. 1484-1485.

criminale’, il peso da attribuire allo strumento penale rispetto ad altre forme di intervento o di misure preventive, più o meno giuridicamente formalizzate”⁴⁴.

1.2. La violenza negli stadi posta in essere dai tifosi.

La violenza correlata al tifo calcistico viene spesso compendiata nell’espressione “violenza negli stadi” o “violenza calcistica”, che tuttavia non indica un fenomeno unitario, bensì due fenomeni distinti: da un lato, le intemperanze degli spettatori, dall’altro la vera e propria “violenza da stadio” o “teppismo calcistico”, fenomeno apparso per la prima volta su larga scala in Inghilterra (tanto da essere definito la “malattia” inglese, per un certo periodo)⁴⁵, dove è noto come *football hooliganism*⁴⁶. Questa distinzione è molto importante perché ben diverse sono le risse spontanee che si accendono sulle tribune tra spettatori di ogni età e condizione che tifano per squadre rivali dagli scontri programmati con largo anticipo che si scatenano in curva tra i più o meno organizzati tifosi ultras, così come c’è differenza tra l’invasione di campo con cui si festeggia l’ultima partita di campionato, rispetto all’invasione attuata per far sospendere una partita dall’esito sfavorevole⁴⁷. La violenza organizzata degli ultras è quindi solamente una delle possibili condotte devianti legate al calcio, e nemmeno la più consueta, poiché nonostante il forte impatto mediatico e gli esiti talvolta gravi, è una circostanza relativamente infrequente⁴⁸; per teppismo calcistico (o *football hooliganism*) propriamente detto – come meglio si vedrà nel prosieguo – si intende perciò “l’insieme di atti di vandalismo e di aggressione sistematica, in molti casi anche cruenta, che particolari gruppi di giovani tifosi compiono ai danni di analoghi gruppi avversari sia dentro che fuori dagli stadi”⁴⁹

⁴⁴ ALBEGGIANI, *Sport* cit., pp. 538 ss.

⁴⁵ Paradossalmente però, negli anni ’60, i *mass media* inglesi (come il Daily Telegraph) avevano lanciato numerosi appelli alle squadre inglesi perché si ritirassero dalla competizione europea a causa del comportamento turbolento dei tifosi dell’Europa continentale, soprattutto italiani: ciò a causa dell’esplosione di violenza in seguito ad una partita del Chelsea a Roma nell’ottobre 1965 (DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna: 1880-1989*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, p. 22.

⁴⁶ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 15; cfr. ID., *Introduzione*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, p. 7.

⁴⁷ ROVERSI, *Introduzione* cit., p. 7.

⁴⁸ Ad esempio, nella stagione 2014/2015 su 2732 incontri di tutte le competizioni nazionali monitorati dall’Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, si sono registrati solamente 72 partite con feriti accertati (40 feriti civili in Serie A, 32 in Serie B, 10 in Lega Pro), senza che sia inoltre specificato se il ferimento sia legato ad un tafferuglio causato da ultras (BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia. Tifo, violenza, diritto e misure di contrasto*, in *Sociologia del diritto*, fasc. 3, 2018, pp. 160-161).

⁴⁹ ROVERSI, *Introduzione* cit., p. 8.

1.2.1. *Le intemperanze degli spettatori.*

Con l'espressione "*intemperanze degli spettatori*" si intende indicare, in modo generico, "tutti quegli atti di intemperanza dei tifosi che non hanno un carattere programmato, non hanno per obiettivo i tifosi avversari e sono riconducibili principalmente al clima emotivo di eccitazione provocato dall'evento sportivo"⁵⁰. Questo fenomeno non è recente, ma "è, da sempre, parte integrante dell'atmosfera da stadio, come rivelano le cronache sportive già a partire dalla fine dell'Ottocento, e rappresenta un comportamento sociale stabile nel senso che la sua fenomenologia non rivela grandi variazioni nel tempo"⁵¹; inoltre, a differenza del teppismo calcistico propriamente detto, che raggiunge gradi di intensità più elevati nelle zone a maggiore sviluppo urbano e industriale, l'inciviltà del pubblico degli stadi costituisce un costume diffuso e abbastanza abituale, senza particolari differenziazioni nel territorio⁵². Le intemperanze degli spettatori costituiscono comportamenti "connaturati allo stesso gioco del calcio, il quale sollecita negli spettatori un forte coinvolgimento emotivo e li porta ad assumere atteggiamenti che nella vita di tutti i giorni sarebbero di norma rifiutati" (si pensi alla bestemmia in pubblico)⁵³; tali comportamenti si concretizzano in disordini che accadono solitamente dentro lo stadio, durante le partite o al loro termine, e sono indirizzati contro i protagonisti del calcio giocato: giocatori, arbitri e guardialinee, dirigenti, allenatori. Questi disordini possono inoltre coinvolgere diverse tipologie di spettatori: frequentatori delle curve, tifosi dei distinti o delle tribune. I comportamenti che più frequentemente si verificano sono il lancio di oggetti in campo (sassi, bottiglie, monete) contro arbitri, guardialinee e giocatori, le aggressioni all'arbitro fuori dallo stadio, gli assalti ai pullman della squadra ospite⁵⁴.

Anche in questa fase si sono tuttavia verificati episodi di rilevante gravità, con esiti talvolta mortali: la prima vittima in Italia registrata a seguito di una partita di calcio, in termini assoluti, risale al 2 maggio 1920, quando Augusto Morganti, un tifoso del Viareggio che si prestava a fare il guardialinee, rimaneva ucciso da un colpo di pistola sparato da un carabiniere. Nel corso degli anni '20 e '30, in pieno periodo fascista, le intemperanze della

⁵⁰ ROVERSI, *La violenza negli stadi*, in Barbagli – Gatti (a cura di), *La criminalità in Italia*, 2010, p. 118; cfr. ID., *Calcio, tifo e violenza* cit. p. 35; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?*, in *Polis*, fasc. 3, 1999, p. 453.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 35; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?* cit., p. 453.

⁵³ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 36.

⁵⁴ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 118; cfr. ID., *Calcio e violenza in Italia*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, p. 87; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?* cit., p. 453.

tifoseria non sono mancate, nonostante le velleità del regime di garantire ordine e disciplina⁵⁵. Nel Dopoguerra, precisamente nel 1950, si è registrata la prima invasione di campo (pratica che si ripeterà con continuità per tutti gli anni '60 e '70⁵⁶), con un tentativo di aggressione all'arbitro, durante una partita Salernitana-Genoa e gli anni seguenti sono costellati di episodi più o meno significativi di intemperanze da parte dei tifosi, con il risultato di vari feriti, gravi danni e, in alcuni casi, di morti⁵⁷.

Nel corso degli anni '60, mentre il calcio italiano stava mutando la sua fisionomia, a causa della professionalizzazione e della spettacolarizzazione, le manifestazioni violente hanno continuato a ripetersi e talvolta si sono acuite⁵⁸: molto significativo è il caso di Giuseppe Plaitano, tifoso della Salernitana, ucciso il 28 aprile del 1963 dal proiettile di un poliziotto, sparato durante i tentativi di separare le tifoserie delle squadre Salernitana e Potenza; in quell'occasione, all'invasione di campo da parte dei tifosi, era seguita la caccia all'arbitro e una battaglia tra tifosi e forze dell'ordine nelle strade di Salerno⁵⁹. In quella stessa funesta giornata, dopo la partita Napoli-Modena, i tifosi partenopei scatenavano un vero putiferio, con invasione del terreno di gioco, tentativi di aggressione ai giocatori della squadra avversaria, gravi danni materiali e, nei successivi scontri con le forze dell'ordine, rimanevano ferite una sessantina di persone e decine di tifosi venivano arrestati⁶⁰. È possibile notare come negli anni '60 le manifestazioni di violenza tendano sempre più ad avere luogo a fine partita e fuori dagli stadi: oltre alle "tradizionali" invasioni di campo (frequenti anche sui campi delle serie minori), si verificano altre tipologie di comportamenti violenti, come l'assedio degli spogliatoi, l'attacco ai pullman dei giocatori, sassaiole e simili⁶¹. Nonostante la gravità di alcuni episodi, queste intemperanze – riferisce Roversi – “non hanno ancora acquisito il rango di problema sociale e non vengono vissute con allarme dall'opinione pubblica”⁶² e non è improbabile che nelle manifestazioni di violenza allo stadio, simili agli scontri di piazza che in quegli anni avvenivano di frequente, si scaricassero anche le forti

⁵⁵ Si ricordano significativi incidenti sia nel 1925 (a seguito di una partita Genoa-Bologna, giocata a Torino, durante la quale alcuni tifosi genoani sono rimasti feriti da colpi di pistola) e in un *derby* romano del 1931, ma si sono registrate diverse zuffe tra tifosi in molte partite a Roma, Milano e Torino per tutti gli anni '30 e '40 (SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 27-29; cfr. ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., p. 85).

⁵⁶ ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., p. 86.

⁵⁷ È il caso del giovanissimo Giordano Guarisco, di 17 anni, schiacciato dalla folla che cercava di entrare senza biglietto allo stadio San Siro di Milano, nel 1958 (SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 31-32).

⁵⁸ ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., p. 89.

⁵⁹ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano*, in *Quaderni di Sociologia*, 52, 2010, p. 162; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 32-33.

⁶⁰ Non si può escludere che la gravità delle violenze dei tifosi napoletani sia connessa con il clima di tensione dovuto alle recenti elezioni in città (ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., p. 91).

⁶¹ ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., pp. 90-91; cfr. SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 33-34.

⁶² ROVERSI, *Calcio e violenza in Italia* cit., p. 86.

tensioni politiche del tempo⁶³. Tuttavia, come si è visto, il “tifo violento episodico” ha subito, a partire dagli anni '50, una progressiva e peggiorativa evoluzione, fino a diventare “tifo violento autonomo”, coinvolgente in gran parte giovani tra i 13 e i 25 anni, confluiti nei gruppi ultras⁶⁴: è la nascita del teppismo calcistico.

1.2.2. *La violenza da stadio, o teppismo calcistico.*

Il fenomeno che indica la vera e propria “*violenza da stadio*” è però ben diverso e più recente⁶⁵ rispetto alle intemperanze degli spettatori: esso riguarda “gli atti di vandalismo e violenza sistematica che, in occasione delle partite di calcio, particolari gruppi di giovani tifosi – nel caso italiano i gruppi ultras – compiono ai danni di analoghi gruppi avversari sia dentro che, soprattutto, fuori dagli stadi”⁶⁶. Tale fenomeno, nato negli stadi inglesi, dove hanno iniziato a comparire i gruppi di *hooligans*, si è poi diffuso in Italia tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70⁶⁷, interessando dapprima gli stadi delle principali città del Nord Italia, per poi arrivare nel Sud e nelle province; nel corso degli anni '80 la violenza da stadio ha iniziato a radicarsi anche nelle serie dilettantistiche minori⁶⁸. Questa nuova forma di violenza, più cruenta e talvolta programmata, ha affiancato le più tradizionali “intemperanze degli spettatori”, che hanno continuato a manifestarsi nelle forme più usuali, e col tempo si è spostata dai confini naturali dello stadio, per diffondersi prima nelle zone circostanti e poi in zone sempre più distanti⁶⁹. Il fenomeno del teppismo calcistico, durante i decenni (ormai più di quattro) in cui si è sviluppato ha attraversato varie fasi e ha subito notevoli variazioni⁷⁰, di cui sarà opportuno dare conto.

La violenza negli stadi è collegata a doppio filo con i gruppi ultras, che hanno iniziato a comparire negli stadi italiani alla fine degli anni '60⁷¹, inizialmente caratterizzati come

⁶³ *Ibidem*, p. 91.

⁶⁴ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1490.

⁶⁵ Tuttavia, come meglio si vedrà più avanti, esistono precedenti molto antichi di tifo violento, nella forma di scontri tra opposte tifoserie, risalenti addirittura all'epoca romana (cfr. MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1490).

⁶⁶ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 118; cfr. ID., *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 15; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?* cit., p. 453.

⁶⁷ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 118-119; cfr. CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2002; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino* cit., pp. 453-454.

⁶⁸ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 118-119; MASIELLO, *Ultras. L'odio metropolitano* cit., pp. 165-166.

⁶⁹ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit. p. 17.

⁷⁰ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 118-119.

⁷¹ Il primo gruppo ultras italiano è la “Fossa dei Leoni” del Milan e nasce nel 1968, allo stadio San Siro; di lì a poco, nel 1969, sempre a Milano, ma sul versante interista, nasce il nucleo principale dei “Boys”, successivamente “Boys SAN” (che sta per Squadre Armate Nerazzure) e, nello stesso anno, a Bologna compaiono i “Commandos rossoblù”; il primo striscione con la scritta ufficiale “Ultras” risale invece al 1971 ed è opera dei tifosi della Sampdoria (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 37).

“piccoli gruppi di giovani tifosi che si raccolgono dietro a striscioni dalle sigle volutamente minacciose e si differenziano dal resto degli spettatori per le forme più colorate e vivaci con cui esprimono la loro passione calcistica”⁷²; nonostante l’incontestabile collegamento tra ultras e violenza, è però riduttivo, come è stato correttamente osservato, “restringere la loro storia e la loro presenza sugli spalti al solo esercizio della violenza fisica”⁷³.

Già la denominazione è significativa. Il termine “ultra”, di origine francese⁷⁴ (anche se derivante dal latino *ultra*, vale a dire “oltre”), è usato in Italia sia nel linguaggio politico che in quello sportivo: nel primo senso, è usato con il significato di “oltranzista, estremista”, mentre nel linguaggio sportivo e giornalistico indica “un tifoso fanatico di una squadra di calcio, spesso appartenente a gruppi organizzati (che così denominano sé stessi), autore di atti di vandalismo e di violenza contro appartenenti e sostenitori della squadra avversaria”⁷⁵. Queste due diverse accezioni del termine non sono del tutto indipendenti fra loro: non è casuale il fatto che, nei primi anni del movimento degli ultras del calcio, il termine “ultras” servisse ad indicare anche, se non principalmente, gli estremisti politici di sinistra; inizialmente infatti diversi gruppi ultras (si pensi ad esempio ai “Tupamaros” o ai “Fedayn” del Bologna) tendevano ad avere una caratterizzazione politica di sinistra⁷⁶.

Gli ultras sono (e sono stati) spesso al centro dell’attenzione di opinionisti e mezzi di comunicazione ogni volta che si sono registrati episodi particolarmente gravi di teppismo calcistico, tuttavia questo dibattito ha portato alla formazione di radicati luoghi comuni. Come ha osservato Roversi, “da un lato si è affermata l’idea che il teppismo calcistico ha una origine inspiegabile, che non vi sono altre vie per combatterlo che una repressione sempre più dura e che comunque anche le misure di ordine pubblico adottate per fronteggiarlo non possono ottenere altro risultato che contenere i danni e non resta pertanto che sperare che, così come è inspiegabilmente nato, altrettanto inspiegabilmente esso si dissolva. Dall’altro lato, si è diffusa la convinzione che i giovani che si rendono colpevoli di atti di teppismo calcistico sono sicuramente dei devianti, probabilmente di bassa estrazione sociale, quasi certamente dediti alle droghe e all’alcool, e comunque ‘attori sociali’ che per

⁷² ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 119.

⁷³ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 15.

⁷⁴ Già in francese tale termine si riferiva ad una posizione di estremismo, in quanto, in origine, nella Francia della Rivoluzione, indicava “chi spingeva all’eccesso la propria ideologia e prassi politica” (come abbreviazione di *ultrarévolutionnaire* o *ultrapatriote*), mentre, successivamente, con la Restaurazione, si riferiva ai partigiani intransigenti della monarchia assoluta (*ultra-royaliste*): cfr. AA.VV., voce “*ultra*”, in *La Piccola Treccani. Dizionario enciclopedico*, vol. XII, Roma, 1997, p. 490; in epoche storiche più recenti, in francese erano chiamati *ultras* i gruppi terroristici francesi dei *ped noirs*, che si opponevano all’indipendenza dell’Algeria (cfr. ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 44, nota 10).

⁷⁵ AA.VV., voce “*ultra*”, in *La Piccola Treccani* cit., p. 490; cfr. SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 35.

⁷⁶ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., pp. 43-44.

loro stessa natura si trasformano ogni domenica in ‘idioti culturali’ (da cui il ripetuto repertorio dello sdegno che li bolla come imbecilli, animali, facinorosi ecc.)⁷⁷. Vi è quindi spesso un modo abbastanza generico di considerare il problema della violenza calcistica da parte di *opinion makers* e mass media, i quali tendono ad adottare “categorie morali proponendole come modalità di conoscenza, finendo nel vicolo cieco di un rigido giudizio accusatorio, quasi sempre centrato su un’immagine dei responsabili del teppismo calcistico che non ha più nulla di umano”⁷⁸. Alcuni autori (Mantovani), pur non ignorando la complessità del fenomeno, giungono comunque ad un giudizio molto duro su di esso, ascrivendolo ad una più complessiva degenerazione del gioco del calcio: attualmente infatti lo sport calcistico si sarebbe trasformato da “gioco umano” a sport caratterizzato da “arida tecnica”, con un numero eccessivo di partite, nel quale le altalenanti vicende delle società calcistiche, la dipendenza dalla pubblicità degli *sponsor*, il mercato dei calciatori e, più in generale, il “vortice di denaro” che ruota intorno a questo sport hanno finito “per inquinare e deeticizzare il calcio (...), degradandolo da sport a mercato”; in più, vi sarebbe una “incommensurabile *sproporzione* tra l’obiettivo marginalità del fatto calcistico e l’importanza, nazionale e sovranazionale, ad esso attribuita”, sproporzione che si riflette, da un lato, nei “farseschi festeggiamenti” su scala nazionale per la vittoria in un campionato mondiale e, di converso, nel “lutto nazionale per l’eliminazione anche ad un semplice campionato europeo”⁷⁹. Questi fattori, nell’ottica di Mantovani, vanno poi sommati alla “stupidità criminogena” dei media calcistici e a quella dei calciatori, i quali sono spesso i primi ad offrire modelli comportamentali di aggressività e mala-educazione, compiendo abitualmente falli e ponendo in essere atti violenti e rissosi, alterchi e insulti; i calciatori si caratterizzano così come i “gladiatori dei moderni circhi” e offrono alle tifoserie dei “modelli di identificazione” negativi. Tra le varie categorie di tifosi emerge quindi – in negativo – la “tifoseria estremistica curvaiola degli ultra”⁸⁰, caratterizzata dalla figura del “tifoso picchiatore”, che popola le curve degli stadi italiani, diventate vera e propria “zona franca”⁸¹.

⁷⁷ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 8.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 8-9.

⁷⁹ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., pp. 1485-1486.

⁸⁰ Gli ultras sono descritti da Mantovani – con cruda ironia – come “i forzati degli spalti, che popolano i salotti-bene delle curve, che per eleganza e raffinatezza di pensiero, parola e scritte, per tratto e azione, ben può dirsi rappresentare il ‘Dolce stil novo’ dei nostri tempi. Anime belle, di fuori e di dentro, poiché anch’essi si portano addosso il volto che sono riusciti a costruirsi e, quindi, che si meritano”; ancora, “uomini che sanno far convivere, in armoniosa simbiosi, istintualità ed aggressività, devianza e psicopatologia. Scritte razziste, scritte naziskin, bandiere del Terzo Reich e imbrattamenti murali. Un popolo che interessa sempre meno lo sport e sempre più la psichiatria e criminologia, essendo l’incontro calcistico occasione per esternare la propria aggressività, verbale, motoria e fisica” (MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1489).

⁸¹ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., pp. 1486-1489.

Pur essendo ben comprensibile la durezza di taluni giudizi, è tuttavia più opportuno un approccio maggiormente approfondito al fenomeno, che possa analizzarne le cause profonde e le caratteristiche, con un basso grado di coinvolgimento emotivo⁸², al fine di individuare gli strumenti migliori per controllarlo e contrastarlo. Il forte allarme sociale generato dagli episodi di violenza posti in essere dagli ultras, che ormai da alcuni decenni costituiscono una costante nelle partite di calcio, sia delle serie maggiori, che di quelle minori, non deve condurre a giudizi sbrigativi e a scelte avventate, ma, al contrario, necessita di un'esatta comprensione della natura e delle caratteristiche del movimento ultras, a partire da una compiuta analisi delle sue origini storiche e sociali.

1.3. Un po' di storia recente: lo sviluppo dei gruppi ultras e i più gravi casi di violenza collegata a manifestazioni sportive in Italia.

Anche se è difficile individuare un momento preciso in cui in Italia hanno iniziato a manifestarsi episodi di violenza particolarmente significativi collegati alle manifestazioni sportive, tale fenomeno, come si è visto, ha gradualmente preso avvio a partire dagli anni '60, con la nascita dei primi gruppi ultras, inizialmente presenti nelle principali città del Nord Italia, come Milano, Bologna e Genova: in queste città si sono formati, rispettivamente, la "Fossa dei Leoni" del Milan nel 1968 e i "Boys" dell'Inter, l'anno successivo, i "Commandos rossoblù" del Bologna nel 1969 e gli "Ultras" – poi "Ultras Tito" – della Sampdoria, nello stesso 1969⁸³. Il biennio 1968-69 innesca infatti una serie di profondi cambiamenti nella società e nella politica, che si ripercuotono anche nell'ambito del tifo sportivo, nel quale si verifica "una rivolta nello stile e un rigetto degli standard comuni, a vantaggio di modi e forme di tifare anticonformiste e ribelli"⁸⁴.

1.3.1. Le origini.

I primi ultras non sono dei "novizi" rispetto al tifo sportivo, ma sono già partecipi da alcuni anni della cultura del calcio: sono infatti giovani che generalmente frequentano da tempo le curve degli stadi e che hanno assimilato in famiglia – quasi sempre da un adulto maschio, come il padre o i fratelli maggiori – la passione per il calcio e che già da tempo assistono

⁸² In tal senso, ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 9.

⁸³ A questi si aggiungeranno le "Brigate gialloblù" del Verona nel 1971, gli "Ultras" del Napoli ed i "Boys" della Roma nel 1972, gli "Ultras Vissieux" della Fiorentina, gli "Ultras Granata" del Torino e la "Fossa dei Grifoni" del Genoa nel 1973 e moltissimi altri gruppi negli anni successivi (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 37; BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultras: origini, storia e sviluppi recenti di un mondo ribelle*, in *Quaderni di sociologia*, n. 34, 2004, p. 37).

⁸⁴ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultras* cit., p. 37.

alle partite allo stadio con le famiglie⁸⁵; un numero minore di ultras ha invece iniziato a frequentare l'ambiente dello stadio tramite i *club* di tifosi organizzati, vale a dire gruppi di tifosi più anziani, riconosciuti ufficialmente dalle società di calcio⁸⁶.

La scelta da parte dei primi ultras di dare vita a gruppi autonomi in cui aggregarsi e di andare allo stadio liberi dalla tutela degli adulti ha molteplici motivazioni: un primo elemento di coesione è dovuto all'esistenza di un preesistente legame amicale di varia origine (amicizie di quartiere, di scuola, di bar) tra i giovani che fondano il gruppo; i primi gruppi ultras non sono necessariamente gruppi di pari, cioè giovani della stessa fascia di età, ma le differenze anagrafiche sono limitate (si tratta di ragazzi molto giovani, mediamente dai 14 ai 18 anni). Un'altra caratteristica, tipica del movimento ultras italiano, che non si rinviene nell'analogo movimento *hooligan* inglese, consiste nel fatto che il rapporto amicale "è in molti casi filtrato dalla comune appartenenza, anche se in maniera discontinua e mai particolarmente intensa, ad un gruppo politico di estrema destra o estrema sinistra, o dall'aver comunque un piccolo patrimonio collettivo di esperienze politiche precedenti"⁸⁷; la domestichezza con i principi basilari dell'organizzazione ed il senso della militanza derivanti dalle esperienze politiche o pre-politiche hanno consentito ai primi gruppi ultras di radicarsi e poi crescere notevolmente da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo e le etichette politico-ideologiche di tali gruppi sono state spesso decisive per articolare una prima rete di inimicizie e rivalità tra tifoserie⁸⁸. L'influenza del modello dei gruppi politici si rende evidente anche per la presenza della *leadership* del capo-curva⁸⁹ e di un gruppo portante-egemone (il direttivo), portatori di una cultura strutturata e con gerarchie molto forti: alcuni tengono i rapporti con la polizia, altri con le società di calcio, altri ancora si occupano della coreografia; i giovani iniziati sono

⁸⁵ Questo dato emerge con chiarezza da uno studio effettuato tra il 1990 e il 1992 su 150 ultras del Milan, i quali per la maggior parte si sono recati per la prima volta allo stadio in compagnia di familiari (69,94%), o comunque con amici (23,07%), in età molto precoce, tra i 5 e i 12 anni (CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras: analisi di una ricerca effettuata su un campione di giovani milanesi*, in *Marginalità e società*, n. 21, 1993, p. 84); un dato simile si può ricavare da una ricerca svolta tra il 2000 e il 2001 su un gruppo di ultras della Ternana, ai quali la passione calcistica è stata trasmessa soprattutto da figure di riferimento maschili (come il padre, lo zio o il nonno), anche in questo caso ad un'età molto bassa, 10-11 anni per i maschi e 16 per le femmine (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 3-4, 2002, pp. 478-479).

⁸⁶ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 119; ID., *Calcio, tifo e violenza* cit., pp. 42-43.

⁸⁷ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 43; ID., *La violenza negli stadi* cit., p. 120; cfr. BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit. p. 37 e DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

⁸⁸ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit. p. 38; ad esempio, nel caso degli ultras della Ternana – decisamente schierati a sinistra –, alcune squadre (come il Verona o la Lazio) sono considerate "antipatiche" perché portatrici di un'ideologia xenofoba e razzista, così come vi è un gemellaggio con il gruppo atalantino "Brigate Nerazzurre" (orientato a sinistra), ma vi è diffidenza verso un altro gruppo di ultras dell'Atalanta, come i Wild Kaos, di ispirazione leghista (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 490).

⁸⁹ Paragonato da Mantovani al capo-filibustiere della nave pirata (MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1490).

così sottoposti ad un rigido “corso di apprendistato”, finalizzato ad apprendere le leggi degli ultras e ciò che è lecito o meno fare⁹⁰. I primi gruppi ultras quindi, pur portatori di violenza, erano “pur sempre regolamentati e in qualche modo garanti di un certo ordine”: un “disordine regolamentato”⁹¹. È stata poi determinante la conoscenza del tifo *hooligan* inglese acquisita da parte dei giovani tifosi italiani assistendo alle partite internazionali contro le squadre inglesi, durante i viaggi in Inghilterra, o tramite i resoconti dei giornali sportivi⁹². Intanto, negli stadi degli anni ‘70 è sempre più evidente una nuova atmosfera, caratterizzata da striscioni e bandiere, dalla nebbia colorata dei fumogeni e da grida e canti, accompagnati dal ritmo di tamburi, che non si limitano più ad esprimere una partecipazione spontanea e immediata alle fasi di gioco, ma che divengono “manifestazioni autonome e prolungate con un andamento ossessivo e un ritmo puramente interno”⁹³. Gli ultras sono infatti alla ricerca di visibilità, protagonismo e riconoscimento, che si esprime nelle nuove pratiche di tifo, a livello collettivo e individuale (tramite un *look* militante ed aggressivo, con ampio uso di *gadget* della propria squadra, come sciarpe, cappelli, maglie, distintivi, ecc.); tuttavia queste azioni volte ad ottenere visibilità degenerano talvolta in comportamenti aggressivi o apertamente violenti⁹⁴. È proprio in questo periodo che hanno iniziato a verificarsi i primi scontri tra gruppi ultras rivali che tuttavia, fino alla metà degli anni ‘70, sono stati piuttosto sporadici⁹⁵: nel 1970 i giornali riportano episodi come un lancio di oggetti in campo, con ferimento di un portiere, l’aggressione di un allenatore da parte di alcuni tifosi, l’“assedio” allo spogliatoio di una squadra; nella stagione 1971-1972 si registrano violente risse tra spettatori in occasione di alcune partite (come Inter-Bologna e Juventus-Torino), che segnano un periodo di transizione, in cui convivono vecchie e nuove forme di violenza calcistica. Tra il 1973 e il 1974 vi è un salto di qualità nel tipo di incidenti: nonostante la forte presenza delle forze di polizia, avvengono scontri sugli spalti (dove le tifoserie non sono ancora separate), oppure nelle immediate vicinanze degli stadi e ogni volta si contano numerosi feriti e contusi; nel 1974, durante le partite Torino-Sampdoria e Roma-Lazio si assiste poi ad una vera e propria *escalation* di violenza, in quanto gli spettatori dapprima lanciano ogni sorta di oggetti sul campo, poi scoppiano risse tra le opposte tifoserie, a cui la

⁹⁰ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., pp. 457-458; BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 38.

⁹¹ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1490.

⁹² ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 120; ID., *Calcio, tifo e violenza* cit., pp. 44-45; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

⁹³ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 46; ID., *La violenza negli stadi* cit., p. 120; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

⁹⁴ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit. p. 37.

⁹⁵ Dai resoconti giornalistici di quel periodo non emergono più di dieci scontri all’anno nei campionati maggiori, anche se le cifre sono inevitabilmente sottostimate (cfr. ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 120).

polizia risponde con il lancio di lacrimogeni sugli spalti e infine gli incidenti coinvolgono anche l'esterno dello stadio, dove si verifica una sorta di guerriglia urbana, con autobus bruciati, macchine ribaltate e così via⁹⁶. Da questi episodi emerge come il modello ultrà, fin dagli esordi, sia stato caratterizzato da una spiccata radicalità e da una continua ricerca di differenziazione e competizione: da un lato, si riscontra una forte differenziazione nei confronti del pubblico non ultrà – più interessato alla partita che ai riti e alle pratiche del tifo – spesso considerato con ostilità o freddezza dagli ultras; da un altro lato, la competizione con i tifosi avversari (specie con la proliferazione dei gruppi ultrà) diventa una perenne sfida tra tifoserie, consumata sul piano dell'incitamento vocale o spettacolare, dell'intimidazione, dell'aggressività, fino al confronto fisico, con inevitabili ricadute sul piano dell'ordine pubblico⁹⁷.

1.3.2. Nuova fase e primi morti provocati dalla violenza dei tifosi.

Nella seconda metà degli anni '70 finiscono gli "anni di apprendistato", il numero di incidenti tende costantemente a crescere, e inizia così una nuova fase della storia del movimento ultras⁹⁸: a partire dal 1977, si verifica infatti un mutamento delle modalità di svolgimento degli episodi di violenza di cui gli ultras sono protagonisti, in quanto gli incidenti tendono a verificarsi al di fuori dello stadio e prima o dopo le partite di calcio: nella maggior parte dei casi gli incidenti avvengono nelle immediate vicinanze degli stadi, ma talvolta accadono anche in luoghi più lontani, come i centri cittadini o le stazioni ferroviarie. Si tratta di un caso di "dislocazione indesiderata della devianza" dovuto, da un lato, all'introduzione di misure di controllo e repressione all'interno degli stadi da parte delle forze dell'ordine, dall'altro lato, motivato da fattori riconducibili allo stesso movimento ultras e ai diversi modelli comportamentali, rispetto a quelli della precedente generazione: i nuovi gruppi ultras come principale fattore di coesione interna pongono di solito una minore enfasi sul tifo per la propria squadra, che diventa spesso un elemento sussidiario, di sfondo; il principale motivo di interesse del campionato di calcio diventa proprio la possibilità di scontrarsi con i sostenitori delle squadre avversarie. Come è stato osservato, "la violenza ultras tende insomma, in molte occasioni, a perdere ogni riferimento con l'avvenimento

⁹⁶ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., pp. 16-17.

⁹⁷ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit. p. 38.

⁹⁸ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 120.

sportivo per rispondere invece a scelte ‘strategiche’ che si collegano ad una precisa politica delle alleanze e delle inimicizie”⁹⁹.

È in questo periodo storico che si colloca la prima significativa causata in Italia dalla violenza correlata al tifo ultras: il 28 ottobre 1979, allo stadio Olimpico di Roma, poco prima del derby Roma-Lazio, un tifoso laziale (Vincenzo Paparelli) viene colpito e ucciso da un razzo nautico lanciato ad altezza d’uomo dalla curva romanista verso quella laziale. Per l’uccisione di Paparelli vengono condannati, per omicidio preterintenzionale, alcuni ultras romanisti: durante il processo è emerso che il 19enne ultrà romanista autore del lancio del razzo, aveva comprato il razzo da segnalazione nautica senza che gli venisse chiesto alcun documento e inoltre aveva introdotto nello stadio il tubo di lancio dell’ordigno (lungo più di un metro) e la carica del razzo, smontati, senza che la polizia lo controllasse. In quel periodo infatti la polizia non perquisiva gli ultras e consentiva loro di entrare nello stadio prima dell’inizio delle partite e di gestire i depositi all’interno dell’impianto (questo per fissare gli striscioni e allestire la coreografia). Nonostante lo scalpore del caso Paparelli, non sono tuttavia seguiti adeguati interventi istituzionali (le autorità si sono infatti limitate ad una serie di controlli più severi, con il divieto di introdurre negli stadi striscioni, bandiere, materiale pirotecnico e coreografico, restrizioni che dureranno però pochi mesi), anche perché le frange eversive della tifoseria non si erano ancora impadronite delle curve degli stadi e non si era ancora sviluppato il fenomeno del razzismo calcistico¹⁰⁰.

I gruppi ultras, col passare degli anni, superata la fase spontaneista, tendono ad essere sempre meglio organizzati e più “militarizzati”: dal punto di vista organizzativo, non ci sono più solo piccoli gruppi di tifosi guidati da leader carismatici, ma molti gruppi si dotano di una stabile struttura formale, che consente ad essi di gestire l’adesione di un gran numero di giovani (anche centinaia); in conseguenza di ciò, nascono i primi gruppi dirigenti – denominati “direttivi” o “nuclei operativi” – formati da giovani con una maggiore “anzianità di curva”. Per quanto riguarda la militarizzazione, i gruppi ultras iniziano spesso a prepararsi ed attrezzarsi per tempo e con cura, in vista delle partite: i giovani ultras infatti si dotano di spranghe, bastoni e coltelli; gli incidenti e gli scontri nella maggioranza dei casi vengono pianificati con largo anticipo, scegliendo con cura il luogo, il momento e le tattiche da

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 120-121.

¹⁰⁰ GARANZINI, *La violenza e le tragedie del calcio*, in AA.VV., voce *Calcio. La storia del calcio*, in *Enciclopedia dello sport Treccani*, 2002; cfr. ROVERSI, *Hate on the Net: Extremist Sites, Neo-fascism On-line, Electronic Jihad*, 2008, p. 45 (*L’odio in rete. Siti ultras, nazifascismo online, jihad elettronica*, Bologna, 2006); SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 121-123; MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 162; DE ROSE, *La violenza negli stadi*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 77.

impiegare. Non si tratta di manifestazioni di violenza rituale – più mimata che reale – bensì di episodi che sono “il frutto di una ‘logica di guerra’ che non solo prescrive cosa fare e quando, ma prescrive anche come farlo, fornendo dettami non scritti ma ben conosciuti da tutti coloro che si riconoscono in quell’universo”¹⁰¹.

La seconda fase del fenomeno del tifo ultras si caratterizza quindi per un grado maggiore di strutturazione, pianificazione e coordinamento rispetto alla fase precedente: i gruppi ultras possiedono in questa fase un’organizzazione meno spontanea, più stabile e gerarchizzata; in tale periodo i gruppi ultras, da un lato, “studiano accuratamente le loro strategie di azione tendenti sistematicamente allo scontro fisico violento e (...) istituzionalizzano una rete di alleanze durature”, dall’altro “maturano odi insanabili nei confronti di altri gruppi rivali”¹⁰².

1.3.3. *L’apice del fenomeno.*

Nel corso degli anni ’80, l’universo giovanile ultras si trasforma ulteriormente poiché il fenomeno assume sempre più una dimensione nazionale e di massa¹⁰³, con il proliferare di nuovi gruppi, anche in città che in passato erano state immuni dal fenomeno, come molte località del sud Italia o in città con squadre che militano nelle serie minori; gli ultras riproducono qui in scala ridotta le caratteristiche che contraddistinguono il modello nazionale¹⁰⁴. In questo periodo, il tifo ultrà è ormai considerato parte del sistema calcistico e i *supporter* ultras arrivano ad intervenire persino nella scelta o cacciata dell’allenatore o di calciatori: essi diventano così il c.d. dodicesimo giocatore¹⁰⁵; inoltre, il modello ultrà prende piede anche tra le tifoserie di altre discipline sportive, come il basket. Sotto un altro punto di vista, nelle città in cui il movimento ultras era già presente, ma che si raccoglieva intorno a una o due sigle, si assiste ad una moltiplicazione dei gruppi, alcuni effimeri, mentre altri si sono consolidati, fino a diventare una presenza costante nella vita della curva; il livello di organizzazione interna ai gruppi diventa tale da rendere possibile un significativo miglioramento dell’estetica del tifo e una crescita numerica dei partecipanti alle trasferte¹⁰⁶. Anche se mal tollerati dagli ultras più impegnati, si trovano poi alcuni tifosi che rivendicano un settore come zona franca libera dal controllo, nel quale vengono ripetute pratiche di gruppo, come il consumo collettivo di droghe (soprattutto marijuana, cannabis e bambulè,

¹⁰¹ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 121-122.

¹⁰² ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 122.

¹⁰³ Si pensi che il gruppo ultras del Milan Fossa dei Leoni a metà degli anni ’80 registra ben 15mila aderenti (MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 167).

¹⁰⁴ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 122.

¹⁰⁵ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 167.

¹⁰⁶ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 39; ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 122.

ma anche eroina), “nella convinzione di una pressoché totale impunità”¹⁰⁷; il consumo di droghe, oltre ad essere un elemento di ulteriore piacevolezza ed eccitazione durante le partite, costituisce anche un affronto dell’ordine istituzionale (rimarcato dalla presenza di simboli di “canne” o piante di marijuana su bandiere e striscioni)¹⁰⁸. In questo periodo si verifica un sensibile abbassamento di età tra alcuni settori delle nuove leve degli ultras, con quote di giovanissimi tifosi di età compresa fra quattordici e sedici anni¹⁰⁹ e da ciò deriva un accrescimento numerico dei gruppi tradizionali, che riescono ad attrarre anche giovani non particolarmente appassionati di calcio, ma che vogliono respirare “l’eccitante atmosfera di questo ambiente *sui generis*”: le curve assumono così le caratteristiche di un *melting pot*, senza più precise regole di accesso¹¹⁰.

Il fenomeno ultras raggiunge il suo apice proprio alle fine degli anni ’80, pur con alcune ombre e contraddizioni. I gruppi ultras infatti, per avvicinare i nuovi giovani tifosi, iniziano ad entrare in competizione tra loro per ottenere la supremazia all’interno della curva, rompendo in alcuni casi l’unità d’azione che caratterizzava i loro precedenti rapporti. Queste divisioni derivano anche da un problema di *leadership*: per acquisire il consenso dei nuovi tifosi è necessario infatti dimostrarsi all’altezza delle aspettative di “durezza ultras” e, a tal fine, vengono talvolta riattivate antiche rivalità, oppure cambiare il quadro delle amicizie e delle rivalità in base a criteri maggiormente rispondenti all’immagine di ultras che i giovanissimi tifosi hanno in mente, anche se ciò si scontra con gli equilibri interni delle singole tifoserie¹¹¹. Peraltro, i nuovi giovanissimi tifosi che si avvicinano alle curve hanno spesso motivazioni superficiali e una più effimera percezione dell’identità e dei legami di gruppo, poiché manifestano una ricerca di gloria e protagonismo individuale, forse anche influenzata dall’attenzione che i mass-media dedicano al fenomeno¹¹².

Il processo di divisione tra i gruppi ultras è anche acuito dalla sempre più frequente apparizione, sugli spalti e tra gli striscioni, di scritte e simboli che si richiamano ai movimenti dell’estrema destra, “segno evidente del tentativo spesso riuscito, da parte di gruppi politici della destra più razzista e xenofoba, di infiltrarsi tra i gruppi ultras al fine di reclutare nuovi

¹⁰⁷ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 122-123; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 167; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 136-137.

¹⁰⁸ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 167.

¹⁰⁹ In uno studio compiuto sulla realtà bolognese tra il 1989 e il 1990, i tifosi intervistati appartenevano maggiormente alle fasce d’età 16-18 anni (25,8%), 19-21 anni (31,4%) e 22-24 anni (22,3%), con una piccola percentuale (1,1%) di 15enni o meno (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 69).

¹¹⁰ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 123.

¹¹¹ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 123.

¹¹² BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit. p. 39.

adepti”¹¹³. Lo spostamento a destra di alcune frange della tifoseria ultras appare in sintonia e riesce ad avere presa sulla “ideologia ultras”, spesso confusa, dei nuovi giovani tifosi, che appaiono molto sensibili all’immagine di forte virilità e aggressività proposta dai gruppi politici di estrema destra¹¹⁴.

Questi cambiamenti in atto all’interno di molte tifoserie influiscono sulla stessa forma del teppismo calcistico: accanto ai tradizionali scontri tra tifoserie, si sono registrati sempre più atti di atti vandalici, di varia gravità, compiuti dagli ultras contro treni, autobus, stazioni ferroviarie, macchine parcheggiate lungo i percorsi verso gli stadi; inoltre, si è accresciuto il numero di incidenti che hanno coinvolto i gruppi ultras e le forze dell’ordine, in totale assenza dei tifosi avversari¹¹⁵. Oltre a ciò, occorre anche considerare le aggressioni ai normali tifosi o ad ultras della stessa squadra, i furti ai danni di semplici cittadini, i saccheggi dei bar intorno agli stadi e nei punti di ristoro sulle autostrade. Nel complesso, si tratta di un insieme di episodi di microdelinquenza comune molto diversi da quelli che sono tradizionalmente inclusi nella definizione di teppismo calcistico e molto difficili da prevenire o reprimere per le forze dell’ordine¹¹⁶.

Per quanto riguarda, nello specifico, le manifestazioni di violenza più rilevanti, successive al primo grave incidente all’Olimpico del 1979, in questa fase di sviluppo del movimento ultras, si sono verificati episodi letali quasi ogni anno dal 1981 al 1989. Il decennio si apre con il “rogo dello stadio Ballarin” di San Benedetto del Tronto, provocato dall’incendio accidentale di alcuni quintali di carta (rotolini e coriandoli) innescato da una sigaretta o da un fumogeno, nel quale morivano due giovani tifose della Sambenedettese (Maria Teresa Napoleoni e Carla Bisirri). Nello stesso anno, in occasione del Mundialito, cinque giovani tifosi rimanevano feriti negli scontri tra gli ultras delle formazioni milanesi e uno di essi (Vittore Palmieri, ultrà dell’Inter), moriva in ospedale alcuni mesi dopo¹¹⁷. Nel 1982, moriva il giovanissimo Andrea Vitone (14 anni), nei pressi di Civita Castellana, a causa di un incendio – provocato da un petardo – divampato in un vagone carico di tifosi romanisti, di ritorno dalla partita Bologna-Roma. Nel 1984 accadevano due episodi mortali: l’8 febbraio, moriva il 20enne tifoso della Triestina Stefano Furlan, in seguito agli scontri con la polizia successivi alla partita Udinese-Fiorentina; il 30 settembre dello stesso anno moriva invece

¹¹³ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 123.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Dal 1995 al 2010, si sono verificati 28 incidenti di questo tipo, su un numero di incidenti ufficialmente censiti per le due serie maggiori pari a 82: cfr. ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit. p. 124.

¹¹⁶ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 123-124.

¹¹⁷ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 128-129.

accoltellato il tifoso milanista Marco Fonghessi, al termine di Milan-Cremonese¹¹⁸. Nel 1986 moriva Paolo Siroli, di 17 anni, a causa di un incendio appiccato dai tifosi romanisti di ritorno da Pisa ad uno scompartimento del treno su cui viaggiavano; nello stesso anno, moriva accoltellato Giuseppe Tomasetti, durante la partita Ascoli-Sambenedettese. Nel 1988, ad Ascoli, perdeva la vita, dopo otto giorni di agonia, Nazzareno “Reno” Filippini, percosso con sassi e bastoni dopo la partita Ascoli-Inter, senza che venissero individuati i colpevoli dell’aggressione¹¹⁹. Nel 1989 – lo stesso anno dell’emanazione della legge n. 401/1989, che ha segnato il primo intervento di contrasto diretto alla violenza negli stadi – si verificava un ulteriore episodio letale: il 4 giugno, poco prima della partita Milan-Roma, moriva di arresto cardiaco il 18enne tifoso romanista Antonio De Falchi, dopo essere stato preso a calci e pugni da un gruppo di ultras rossoneri¹²⁰; due settimane dopo, un tifoso del Bologna rimaneva gravemente ferito a causa del lancio di bottiglie molotov nel vagone su cui viaggiava, ad opera di alcuni ultras della Fiorentina, intenzionati a tendere un agguato al treno dei tifosi avversari¹²¹.

Gli anni Ottanta si sono dimostrati il decennio più sanguinoso per il tifo calcistico italiano, oltre che il decennio di massimo sviluppo del movimento ultras, non stupisce quindi che, a seguito del crescente allarme sociale suscitato dalla violenza negli stadi, il legislatore abbia deciso, proprio alla fine di questo decennio, di adottare una legislazione specifica e mirata. Un episodio che ha fortemente orientato in questo senso la politica italiana (e non solo) a prendere provvedimenti è tuttavia avvenuto non in Italia, bensì in Belgio, e si tratta di una tragedia che ha scosso fortemente l’intera opinione pubblica europea, spingendo per la prima volta all’adozione di misure comuni per contrastare il teppismo calcistico: si tratta della tragedia dell’Heysel.

1.3.4. Una svolta: i tragici fatti dell’Heysel.

La tragedia avvenuta allo stadio Heysel di Bruxelles, il 29 maggio 1985, prima della finale della Coppa dei Campioni del 1985, disputata fra Juventus e Liverpool, pur non avvenuta in Italia, ha coinvolto un gran numero di tifosi italiani e ha segnato un punto di svolta nella storia dei disordini legati alle partite di calcio. L’incidente è stato provocato da una massa di *hooligans* ubriachi del Liverpool, che ha invaso la tribuna dove sedevano gli italiani, i quali,

¹¹⁸ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 131-135; MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 162.

¹¹⁹ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 162; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 131 e 144-146.

¹²⁰ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 150; MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 162.

¹²¹ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 151-152.

presi dal panico, hanno cercato riparo dalla carica, ammassandosi nell'angolo più lontano del settore che occupavano: la calca provocava così il crollo del muro divisorio del settore Z, e ciò ha determinato la morte per soffocamento, traumi dovuti alla caduta del muro e per calpestamento di 39 tifosi, in gran parte italiani (ben 32). Per evitare ulteriori scontri, la partita si è giocata ugualmente, ma tale episodio ha determinato per alcuni anni l'estromissione dei *club* inglesi dalle competizioni internazionali¹²².

La strage dell'Heysel è stata provocata da diversi fattori: un primo fattore è sicuramente costituito dalla violenza omicida dei tifosi del Liverpool, ma un fattore di non secondaria importanza è rappresentato dall'inadeguatezza del vecchio stadio dell'Heysel (costruito nel 1930) a ospitare una finale della Coppa dei Campioni e, più in generale, dell'organizzazione dell'evento; pertanto, gli errori dell'UEFA e delle forze dell'ordine hanno finito col pesare quasi quanto la violenza degli *hooligans* inglesi sulla causazione della tragedia¹²³. Nel caso dell'Heysel, la mancata comprensione del fenomeno *hooligan* da parte delle autorità è stata determinante: gli *hooligans*, trovandosi a condividere la curva con i tifosi italiani, hanno ritenuto inevitabile, secondo il loro "codice", tentare la "conquista della curva", la quale però non era occupata dal gruppo a loro simile degli ultras juventini, bensì da una moltitudine di tifosi comuni e pacifici che, di fronte all'assalto degli inglesi, hanno iniziato a scappare, senza però trovare vie di fuga e ciò ha provocato la tragedia¹²⁴.

Pur non essendo il disastro peggiore della storia del calcio, in termini di morti, la tragedia dell'Heysel si impone nell'immaginario collettivo come il più clamoroso, in quanto è avvenuto durante una finale della Coppa dei Campioni, sotto lo sguardo delle telecamere e, nonostante ciò, la partita è stata ugualmente giocata¹²⁵.

1.3.5. Crisi del movimento ultras e ricerca di soluzioni.

A partire dalla fine degli anni '80, il processo degenerativo in atto nel movimento ultras si è reso sempre più evidente: il ricambio generazionale, con la correlata apparizione di nuovi soggetti ultras con caratteristiche diverse, l'incapacità dei gruppi ultras tradizionali di proporsi come forma di aggregazione forte e unitaria su tutta la curva e anche il maggiore

¹²² ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 43-44; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 138; GARANZINI, *La violenza e le tragedie del calcio* cit.; cfr. DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹²³ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.; cfr. ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 44.

¹²⁴ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 138; ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 44; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹²⁵ Poche settimane prima dell'Heysel (l'11 maggio 1985), allo stadio Valley Parade di Bradford era scoppiato un terribile incendio che aveva provocato 56 vittime; in passato, nel 1964, in Perù c'erano stati quasi 400 morti, mentre in Unione Sovietica nel 1982 circa 340; successivamente al disastro di Bruxelles, nel 1989, all'Hillsborough Stadium di Sheffield morivano invece 96 persone (SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 138).

impiego delle forze dell'ordine, che ha reso sempre più difficile la possibilità di praticare il teppismo calcistico secondo i vecchi schemi dello scontro diretto tra tifoserie rivali (le “sane scazzottate” dei tempi passati) sono tutti elementi che hanno contribuito a caratterizzare la violenza ultras come bravata gratuita o atto vandalico immotivato¹²⁶. I casi di violenza si sono moltiplicati e sono spesso molto cruenti, anche a causa dell'uso di armi di vario genere, come bastoni, catene, armi da taglio, razzi; gli episodi più gravi sembrano caratterizzati da una violenza anomica, fine a se stessa, praticata spesso individualmente o in piccoli gruppi, tanto che la violenza pare addirittura anteposta all'obiettivo di tifare per la propria squadra¹²⁷. Tali gesti, compiuti solitamente da tifosi giovanissimi e slegati dai gruppi ultras tradizionali, pur dando a costoro la sensazione di aver ricoperto il ruolo di “veri ultras”, tuttavia hanno incontrato la disapprovazione degli ultras più anziani¹²⁸. Questa crisi dell'universo ultrà continua a manifestarsi nel corso degli anni '90, anche a causa del ricambio della *leadership* di molti gruppi e alla precarietà dei “gemellaggi”, fattori che hanno generato una situazione di frammentazione delle tifoserie in più organizzazioni instabili e in competizione tra loro per la supremazia. Sono cresciuti inoltre i disordini, di matrice extracalcistica, provocati dalle organizzazioni di estrema destra che, iniziando ad inserire atteggiamenti razzisti e xenofobi, hanno trovato nelle curve degli stadi un luogo di propaganda e di iniziativa politica e che hanno cercato di scalzare dalla *leadership* di curva i gruppi storici, “esercitando una pericolosa attrazione con azioni militari ed eroiche, cercando di sgretolare il consenso di curva degli altri gruppi”¹²⁹. I gruppi ultras storici si sono quindi trovati in difficoltà di fronte a queste novità, alle quali si sono aggiunti gli effetti dirompenti delle prime “leggi speciali” (anzitutto, la L. n. 401 del 1989, che introduce il DASPO o “diffida”, seguita a breve distanza dal d.l. n. 717/1994, convertito dalla legge n. 45/1995), che hanno visto fin da subito una larga applicazione¹³⁰: in particolare, i direttivi

¹²⁶ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 124.

¹²⁷ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 42.

¹²⁸ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 124; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 460; Mantovani parla di un processo di “atomizzazione” e spezzettamento degli originali gruppi, che porta alla formazione di micro-gruppi e schegge, senza regole da rispettare, in grado di scatenare ore di guerriglia urbana agendo autonomamente (MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1491).

¹²⁹ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 460; cfr. DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹³⁰ Il divieto di accesso alle manifestazioni sportive di cui all'art. 6 della L. n. 401/1989, nel suo primo anno di esistenza (il campionato 1989/1990), è stato applicato 632 (non sono invece stati rilevati provvedimenti di questo genere con riferimento ai campionati mondiali del 1990); successivamente, la “diffida” ha avuto un'applicazione altalenante, ma sempre significativa, con un picco durante la stagione 1990/1991 (1879 provvedimenti) e un minimo in quella 1993/1994 (910 provvedimenti), balzati però a 1130 nella stagione successiva (fino al maggio 1995), che ha visto l'introduzione della L. n. 45/1995 (CALVANESSE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia: percezione del fenomeno in un gruppo di operatori della Polizia di Stato*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 1998, pp. 247-248).

dei gruppi ultras sono usciti da questo periodo fortemente indeboliti e non più in grado di gestire il “disordine regolamentato” caratteristico dell’agire ultrà, tanto che alcuni importanti gruppi hanno optato di sciogliersi (è il caso delle Brigate Gialloblù del Verona nel 1991 e della Fossa dei Grifoni del Genoa nel 1993)¹³¹.

Nei primi anni ’90, nonostante l’introduzione del DASPO, la scia di sangue lasciata dalla violenza negli stadi non si ferma: il 10 gennaio 1993, moriva di infarto Celestino Colombi, che trovandosi per caso nei pressi dello stadio al termine la partita Atalanta-Roma, si è trovato in mezzo alle cariche della polizia, nel corso delle quali veniva fatto oggetto di percosse e lesioni. L’anno successivo, a Ercolano, durante i festeggiamenti per la vittoria dell’Italia sulla Nigeria il piccolo Salvatore Oliva (di soli 10 anni) veniva ucciso da alcuni colpi d’arma da fuoco sparati da un tifoso; il 30 gennaio 1994, Salvatore Moschella (22 anni) moriva gettandosi dal treno per sfuggire a cinque tifosi del Messina, di ritorno dall’incontro Ragusa-Messina, che volevano punirlo per aver difeso una donna da loro molestata¹³².

Ma il letale incidente che ha destato più scalpore in questo periodo, avvenuto a Genova il 29 gennaio 1995, allo stadio Marassi, è rappresentato dall’omicidio di un giovane tifoso del Genoa, Vincenzo “Claudio” Spagnolo (detto “Spagna”), ucciso a coltellate da un ancor più giovane ultrà del Milan (di soli 18 anni), fiancheggiato da un gruppo di tifosi violenti, appartenenti ad una piccola formazione di ultras (conosciuti come “Barbour”), che miravano a far parte delle “Brigate Rossonere 2”, formazione nata in seguito ad una scissione interna alle “Brigate Rossonere”¹³³: questi ultras, per farsi conoscere e rispettare, avevano pianificato (in maniera del tutto autonoma) un’azione “spettacolare” in occasione della trasferta a Genova, arrivando su un normale treno di linea, senza le sciarpe della propria squadra per non essere riconosciuti da polizia e avversari (emulando lo stile *casual* inglese¹³⁴); molti ultras milanisti erano armati di coltello ed erano decisi ad attaccare i genoani, tifoseria notoriamente determinata, che aveva interrotto in malo modo il gemellaggio che la univa ai rossoneri. A Genova, il gruppo di ultras milanisti riusciva ad arrivare indisturbato sotto la gradinata dei tifosi di casa e, dopo averli provocati, provocava la rissa destinata ad esiti fatali, in quanto l’ultrà genoano Vincenzo Spagnolo, affrontando gli avversari a mani nude (secondo la logica ultras), veniva colpito da una coltellata al petto

¹³¹ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 42.

¹³² MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 162; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 169-172.

¹³³ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., pp. 458-459.

¹³⁴ Secondo questa modalità, gli *hooligans*, per non essere individuati e controllati dalla polizia, abbandonano ogni *look* aggressivo o militante e non utilizzano le trasferte organizzate, optando invece per spostamenti autonomi e per un abbigliamento normale, senza simboli e colori calcistici (BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 43; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 459)).

che ne provocava poco dopo la morte; al diffondersi della notizia, si scatenava la rabbia degli ultras genoani, i quali, dopo aver obbligato l'arbitro a sospendere la partita, hanno poi assediato fino a tarda notte circa 700 tifosi del Milan, ingaggiando una violenta guerriglia urbana con le forze dell'ordine all'esterno dello stadio¹³⁵. Nel successivo processo, l'autore dell'omicidio è stato condannato in via definitiva dalla Cassazione (con sentenza del 26 ottobre 2001) a 16 anni e 6 mesi di reclusione: nella sentenza si legge che l'imputato ha agito "per estrema sudditanza verso il suo gruppo di ultras"¹³⁶.

A brevissima distanza da questo grave episodio, il 5 febbraio 1995, su iniziativa dei *leader* degli ultras di Genoa e Sampdoria, alcuni ultras di più lunga militanza (centinaia di tifosi provenienti dalle tifoserie di 38 città diverse), prendendo atto della crisi in cui versava il loro movimento, si sono ritrovati a Genova e hanno deciso di ridisegnare i codici e le regole relative all'uso della violenza, con lo scopo di ripristinare un certo grado di ordine e lealtà nel mondo degli ultras italiani: ciò è risultato in un comunicato congiunto, sottoscritto da numerose tifoserie ultras, intitolato "Basta lame, basta infami"¹³⁷, nel quale viene preso atto che il livello di violenza aveva raggiunto una soglia non più tollerabile e che ciò era dovuto al fatto che il mondo ultras si presentava ormai come un universo privo di regole di comportamento condivise, pertanto si sentiva la necessità di ristabilire meccanismi di controllo e gerarchie di potere; l'appello viene criticato da buona parte dell'opinione pubblica, dai giornali e dalle forze politiche, tuttavia manifesta un preoccupato riconoscimento (anche se tardivo) della crisi in atto all'interno del mondo ultrà e contiene una severa autocritica, che però viene colta da pochi all'esterno. Questo documento ha effettivamente avuto alcuni effetti positivi, in quanto numerosi gruppi ultras si sono attenuti alle indicazioni fornite, fino a sconfessare, in alcuni casi, la violenza come metodo "lecito" d'azione; altri gruppi invece (più o meno velatamente) non hanno condiviso e accettato il divieto di usare le armi, continuando a tenere comportamenti sempre più violenti sia nei confronti delle tifoserie avversarie che delle Forze dell'Ordine. Nel periodo immediatamente successivo si assiste comunque ad una diminuzione degli atti di violenza: tra il febbraio 1995 e il giugno 1997 il numero di feriti da arma da taglio rimane abbastanza elevato, ma questo

¹³⁵ BALESTRI–VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 43; cfr.; ROVERSI–BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., 459; MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., p. 163; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 174-176; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 77.

¹³⁶ GARANZINI, *La violenza e le tragedie del calcio* cit.; cfr. ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 124; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹³⁷ In tale documento la presa di posizione è chiara "basta con questi ultras che ultras non sono, che cercano a spese del mondo ultras di fare notizia, di diventare grandi ignorando il male fatto (come in questo caso irreparabile). Basta con la moda dei 20 contro 2 o delle molotov o dei coltelli" (cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 462).

numero finisce con l'azzerarsi durante il campionato 1997/1998¹³⁸. Secondo un giudizio più pessimistico, l'appello di Genova del 1995 non ha invece avuto grandi ricadute pratiche, in quanto proveniente da una generazione di ultras in declino; tale appello segnerebbe anzi una dissoluzione delle vecchie organizzazioni ultras e “favorisce una nuova ondata di teppismo di tipo ‘anomico’ (cioè privo di quelle regole che avevano contraddistinto le violenze rituali dei ‘vecchi’ gruppi di curva) e ormai sempre più incline alla violenza gratuita, al vandalismo, al razzismo e alla xenofobia”¹³⁹.

A partire dal 1995 si assiste quindi ad una nuova fase, nella quale si sono ripetute occasioni di dialogo, confronto ed iniziativa comune tra gruppi ultrà, nelle quali essi hanno cercato di mettere da parte le profonde differenze e i contrasti, le diverse appartenenze di classe sociale, di età anagrafica, di *backgrounds* politici e culturali, valorizzando invece la comune appartenenza ad un medesimo movimento giovanile, come punto di contatto e di azione comune¹⁴⁰; nel 1998, è stato quindi costituito il Progetto Ultrà, che ha reso tali iniziative pratica comune; nell'ambito di queste iniziative comuni sono state affrontate le questioni dei diritti dei tifosi e la difesa della cultura popolare del tifo di fronte all'avanzata dell'industria del calcio¹⁴¹. Inoltre, molti gruppi ultras hanno tentato di proporsi come agenzie di socializzazione che non hanno come unico obiettivo quello di praticare la violenza, anche tramite l'organizzazione di iniziative benefiche¹⁴², volte a sottolineare l'aspetto più solidaristico del movimento¹⁴³. Numerosi gruppi ultras, anche tramite le iniziative appena menzionate, hanno cercato di reagire alle critiche provenienti dall'opinione pubblica e alle richieste di maggiore repressione e hanno intrapreso diverse iniziative di protesta nei confronti di un'industria calcistica che tende a sottrarre significato alla pratica del tifo militante e a relegare il frequentatore dello stadio al ruolo di un semplice consumatore dell'evento sportivo; numerosi ultras hanno quindi raggiunto la consapevolezza che esiste fra tutti i gruppi un'unità di fondo di grado più alto rispetto alle differenze che li dividono,

¹³⁸ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., pp. 124-125; BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 44; MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 167-168; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., pp. 462-463; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 177-178; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹³⁹ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹⁴⁰ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 46; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., pp. 463-464.

¹⁴¹ Risale al 1998 la prima protesta comune e coordinata contro le leggi repressive e la loro applicazione fortemente discrezionale (nell'ambito di questa protesta molte tifoserie hanno esposto uno striscione che recitava “Libero cittadino? No, ultras!”) e l'iniziativa si è ripetuta in forme analoghe nel 2000 (con lo striscione “Leggi speciali: oggi per gli ultrà, domani per tutta la città!”) e nel 2003 (con lo striscione “A voi i soldi a noi la repressione!”) (cfr. BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 46, nota 12).

¹⁴² Ad esempio, l'iniziativa nazionale di sostegno al Telefono Azzurro e gli aiuti umanitari che molti gruppi ultras hanno raccolto in favore delle popolazioni della ex Jugoslavia (cfr. ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 125; BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 46; ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 464).

¹⁴³ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 125; BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 46.

consistente nella lotta al tentativo di “imborghesire” il fenomeno del tifo calcistico e soprattutto di trasformare alle radici la natura del tifo calcistico e di distruggere quella cultura popolare di cui gli ultras italiani si sentono depositari¹⁴⁴. Questa fase di riorganizzazione di un gruppo egemonizzante in alcune curve nazionali è stata vista con favore anche dalla polizia, desiderosa di avere a che fare di nuovo con un interlocutore riconoscibile e non più con “schegge anomiche, di violenza autistica, senza forma, senza progetto, senza un nemico ben identificato”¹⁴⁵.

Tuttavia, nonostante questa fase maggiormente positiva, gli episodi tragici non terminano: nel 1997, a Salerno moriva Roberto Bani (tifoso bresciano in trasferta), dopo aver battuto la testa durante una lite scoppiata tra tifosi in occasione della partita Salernitana-Brescia; l’anno successivo, a Treviso, perdeva la vita Fabio Di Maio, in seguito all’intervento della polizia per sedare le risse scoppiate a causa della partita¹⁴⁶. Qualche tempo dopo, il 24 maggio 1999, presso la stazione ferroviaria di Nocera Inferiore, lo scoppio di un fumogeno – non si sa se provocato intenzionalmente o per semplice insipienza – ha fatto divampare un incendio sul treno speciale che riconduceva a casa i tifosi della Salernitana (tra i quali non erano presenti solo i gruppi ultras organizzati, ma anche tifosi comuni e centinaia di giovani “cani sciolti”¹⁴⁷), dopo una partita con il Piacenza: in seguito all’incendio, quattro giovani sono morti carbonizzati¹⁴⁸. Ancora, il 2 luglio 2001, dopo un’agonia di 15 giorni, moriva Antonino Currò (di soli 24 anni), tifoso del Messina, colpito al volto da un razzo lanciato dal settore dei tifosi del Catania, durante una partita di ritorno dei *playoff* di serie C1 fra Messina e Catania¹⁴⁹. Nello stesso anno, anche se non ha provocato vittime, è rimasto emblematico l’episodio del “lancio del motorino”, accaduto allo stadio Meazza di Milano durante la partita Inter-Atalanta, ad opera di alcuni ultras interisti della Curva Nord: tale episodio, costato un DASPO agli autori, non ha mancato di far discutere in merito all’accuratezza dei controlli agli accessi degli stadi¹⁵⁰.

¹⁴⁴ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultras* cit., pp. 46-47; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit.,

¹⁴⁵ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1491.

¹⁴⁶ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 163; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 179 e 185.

¹⁴⁷ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 125.

¹⁴⁸ Si tratta di Simone Vitale, Giuseppe Diodato, Vincenzo Ionio e Ciro Alfieri; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 163; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 187-188; cfr. ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 45; GARANZINI, *La violenza e le tragedie del calcio* cit.

¹⁴⁹ In seguito a tale episodio è stato arrestato un ultrà minore del Messina, poi rilasciato, per mancanza di prove (GARANZINI, *La violenza e le tragedie del calcio* cit.; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 163; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 192.

¹⁵⁰ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 191-192.

1.3.6. *Un nuovo nemico: la polizia e le istituzioni.*

Progressivamente si è però delineata una ulteriore fase, in cui la violenza privilegia come destinatari non più o non solo le tifoserie opposte, ma la polizia, percepita come “nemico comune”¹⁵¹ e ciò è documentato dal costante incremento degli incidenti che coinvolgono ultras e forze dell’ordine¹⁵²: in particolare, non si tratta di tafferugli che si verificano durante l’intervento delle forze dell’ordine per evitare lo scontro fra due fazioni rivali, ma di scontri diretti tra gruppi ultras e forze dell’ordine, in assenza completa dei tifosi avversari¹⁵³; è ben noto, del resto, l’acronimo inglese A.C.A.B. (*all cops are bastards*¹⁵⁴), sempre più diffuso nel mondo ultras. Questa nuova fase, il cui inizio può essere collocato tra la fine degli anni ‘90 e l’inizio del nuovo secolo, è caratterizzata dalle infiltrazioni degli schieramenti di estrema destra (come Forza Nuova) all’interno del movimento ultras: è in questo periodo infatti che “si crea (...) un arcipelago frastagliato di sigle e gruppi con un filo conduttore nero”¹⁵⁵. Mentre da un lato i nuclei storici di alcune tifoserie hanno cercato di proporsi come agenzie di socializzazione (si pensi alle iniziative benefiche, già menzionate), da un altro lato, come è stato osservato, il proselitismo di destra nei gruppi ultrà, passato attraverso il fascino della violenza, ha finito con il raccogliere consensi in tutta Italia¹⁵⁶. Pur a fronte di una geografia politica dei gruppi ultras molto complessa (non mancano infatti gruppi non politici o di sinistra), tendono ad avere maggiore diffusione negli ultimi anni proprio i gruppi di destra o di estrema destra¹⁵⁷.

Parallelamente, è proseguita una forte azione repressiva a livello legislativo, prima con il d.l. n. 336/2001, conv. dalla L. n. 377/2001, poi con la c.d. Legge Pisanu del 2003 (d.l. n.

¹⁵¹ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1491; questo Autore identifica una serie di “leggi della stupidità ultrà” che hanno portato a questa ulteriore fase: la legge o sindrome del beduino (per cui gli ultras, pur nemici, si uniscono contro il nemico comune, vale a dire la polizia), la legge dell’amico dell’amico (che giustifica i gemellaggi tra gruppi ultras) e, infine, “l’essere la stupidità del tifoso direttamente proporzionale alla serie di appartenenza della propria squadra”.

¹⁵² Nelle partite di campionato delle stagioni 1997/1998 e 1998/1999 si sono infatti registrati rispettivamente 84 e 95 episodi di incidenti avvenuti tra tifosi e forze dell’ordine, a fronte di soli 48 episodi avvenuti nella stagione 1994/1995 e 68 e 63 episodi registratisi nelle due stagioni successive (BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 45, che riportano dati del Centro Nazionale Studi di Polizia – Marinelli e Pili, 1999; cfr. ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 463).

¹⁵³ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 463.

¹⁵⁴ Questa espressione – in italiano, “tutti i poliziotti sono bastardi” – nasce in Inghilterra negli anni ‘80 come titolo di una canzone e acquista grande popolarità nella cultura skinhead (MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 159).

¹⁵⁵ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 168.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Per quanto riguarda le principali squadre di Serie A, i gruppi ultras di Inter, Juventus e Lazio sono esclusivamente di destra o estrema destra, mentre la Roma, il Milan e il Napoli hanno almeno un gruppo ultrà di sinistra o apolitico, pur a fronte di numerosi gruppi di destra (cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., tabella pp. 170-171).

28/2003 conv. dalla L. n. 88/2003), i quali hanno introdotto nuovi divieti ed inasprimenti sanzionatori; tuttavia, né l'azione legislativa né la crescente militarizzazione degli stadi sono stati in grado di debellare il fenomeno della violenza negli stadi, che non è diminuita o aumentata, ma si è trasformata in violenza contro le "istituzioni repressive" rappresentate dalle forze dell'ordine: significativi in tal senso sono gli incidenti avvenuti nel settembre 2003 prima della partita Avellino-Napoli, provocati dalla morte, in circostanze non del tutto chiare, di un tifoso napoletano (il 19enne Sergio Ercolano) a seguito di una caduta da un'altezza di circa dieci metri; in seguito a tale evento, un centinaio di tifosi partenopei ha sfogato la sua ira dando la caccia ai poliziotti presenti¹⁵⁸. Durante lo stesso campionato, nel marzo 2004, la partita Roma-Lazio, passata alla storia come "derby del bambino morto", veniva interrotta all'inizio del secondo tempo su pressione delle due curve e del pubblico per via della notizia, poi rivelatasi infondata, della morte di un bambino, investito da un mezzo della polizia; nonostante l'appello del prefetto e del questore, che avevano rassicurato gli spettatori in merito all'infondatezza della notizia, la partita veniva sospesa su pressione degli ultras, sia della Roma che della Lazio (notoriamente acerrimi nemici, fin dalla morte di Paparelli), sostenuti dal pubblico: questo episodio ha avuto vasta risonanza e ha contribuito a restituire un'immagine degli ultras come "padroni del calcio", in grado di condizionare il campionato e di far sospendere una partita importante come prova di forza. Significativo è anche il fatto che due tifoserie tradizionalmente nemiche – ma accomunate dall'orientamento politico di estrema destra¹⁵⁹ – abbiano unito le forze, mettendo da parte gli antichi dissapori, per conseguire il risultato di sospendere la partita¹⁶⁰.

Il campionato 2004-2005 è rimasto segnato dallo scandalo di "Calciopoli" (che ha comportato la revoca dello scudetto della Juventus), mentre nel campionato successivo non sono mancati gli attriti con la polizia, in quanto nel settembre 2005 Paolo Scaroni, un ultrà del Brescia in trasferta a Verona, veniva preso a manganellate in testa dalla polizia con tale violenza, da rimanere per due mesi in coma in ospedale e con il rischio di rimanere per sempre semiparalizzato (per questo, alcuni anni più tardi, riceverà un consistente risarcimento dallo Stato per i danni permanenti sofferti): questo ha dato luogo negli anni a numerose manifestazioni degli ultras (anche rivali) per chiedere "giustizia per Paolo". Nello

¹⁵⁸ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., pp. 44-46; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 163 e 169; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 195.

¹⁵⁹ Sia i gruppi ultras romanisti "Tradizione e Distinzione" e "Opposta Fazione", sia gli ultras laziali del gruppo "Irriducibili" (recentemente sciolto in seguito all'omicidio del loro *leader*) sono tutti riconducibili all'estrema destra (ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 46).

¹⁶⁰ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 195-197; MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., p. 175; ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 45-46.

stesso anno, è accaduto un altro fatto molto significativo per il mondo ultras italiano, infatti si è sciolta la Fossa dei Leoni del Milan, il più antico gruppo ultrà, a seguito della sottrazione dello striscione da parte dei Viking della Juventus¹⁶¹.

Il 2007 può essere considerato un *annus horribilis* per il calcio italiano: l'anno inizia infatti con la morte di Ermanno Licustri, dirigente della Sammartinese ucciso a gennaio dai colpi ricevuti nel tentativo di sedare la rissa tra la sua squadra e il Cannellese. A breve distanza, il 2 febbraio 2007, durante il *derby* Catania-Palermo, a seguito dell'intervento della polizia per sedare gli scontri tra tifosi catanesi e palermitani (che avevano scatenato una guerriglia urbana), perdeva la vita l'ispettore capo della Polizia Filippo Raciti, in servizio presso il X reparto mobile di Catania, durante gli scontri con i tifosi catanesi; la morte di Raciti, inizialmente ricollegata allo scoppio di una bomba-carta, in realtà è stata provocata da un trauma epatico causato dai colpi di oggetti contundenti. Tale episodio probabilmente rappresenta il culmine della tendenza degli ultras a ricercare lo scontro con le forze di polizia (oltre alla morte di Raciti, si era verificato il ferimento di una sessantina di agenti) e lo sdegno per la morte dell'ispettore ha causato l'interruzione del campionato per una settimana e l'annullamento di una partita amichevole della nazionale. In seguito ai fatti di Catania, è intervenuto il decreto Amato (d.l. 8 febbraio 2007 n. 8, conv. in l. 4 aprile 2007 n. 41) che, come meglio si vedrà, mirava a coniugare maggiormente le ragioni della repressione, con un approccio globale al problema, comportando comunque una stretta globale del cerchio repressivo¹⁶².

A riprova del clima di tensione che per un certo periodo ha caratterizzato i rapporti tra tifoserie e forze dell'ordine si colloca anche l'episodio dell'uccisione di Gabriele Sandri, 28enne tifoso laziale, avvenuto la mattina dell'11 novembre 2007, ad opera di un agente della Polizia stradale, intervenuto a seguito di una rissa scoppiata tra tifosi laziali e interisti in un'area di servizio lungo l'autostrada A1; in seguito alla morte del giovane tifoso, si decideva di sospendere la partita Inter-Lazio e di far cominciare le altre con 10 minuti di ritardo. La rabbia degli ultras conseguente a questo episodio ha scatenato una vera e propria guerriglia urbana, indirizzata contro le varie istituzioni (in particolare, Polizia e Coni): sono avvenuti incidenti in vari stadi in tutta Italia, che hanno portato all'interruzione di alcune partite (come Atalanta-Milan e Taranto-Massese); a Milano i (contrapposti) tifosi interisti e laziali hanno dato origine ad un corteo vicino allo stadio (facendo poi partire una sassaiola

¹⁶¹ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 202.

¹⁶² MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 161-163 e 169; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 208-212.

e insulti verso un commissariato), mentre a Roma gli ultras romanisti e laziali (storicamente nemici) hanno attaccato i commissariati, la sede del Coni e lo stadio Olimpico, ferendo una ventina di agenti¹⁶³. La rabbia dei tifosi è stata provocata, oltre che dal drammatico episodio appena accaduto, anche dalla differente reazione che le istituzioni hanno avuto in seguito all'uccisione di Gabriele Sandri, rispetto all'omicidio dell'Ispettore Raciti, interpretata come segno di una differente considerazione della vita di un poliziotto, a confronto di quella di un tifoso¹⁶⁴.

Ancora, il 30 marzo 2008, a seguito di uno scontro tra ultras del Parma e della Juventus in un autogrill sull'autostrada Torino-Brescia, moriva investito dal pullman dei tifosi bianconeri il 27enne Matteo "Bagna" Bagnaresi, ultras del Parma (l'autista verrà poi assolto dall'accusa di omicidio colposo): giunta la notizia della tragedia, Parma e Juventus decidevano di non disputare la partita. All'apertura del campionato 2008-2009 invece si è parlato di un "assalto" ad un treno Napoli-Roma da parte di ultras partenopei, anche se non è stata chiarita l'effettiva entità dei danni e non sono state segnalate significative violenze o minacce da parte dei tifosi¹⁶⁵.

Nonostante questi gravi episodi, tuttavia, si assiste nel primo decennio degli anni 2000 ad un tendenziale calo degli scontri avvenuti in occasione di manifestazioni sportive, con un progressivo abbassamento (dal campionato 2003/04 al campionato 2007/08) del numero complessivo di feriti sia tra il personale delle forze di polizia che tra i tifosi¹⁶⁶.

Alla fine del decennio, nel 2009, veniva poi introdotta la c.d. Tessera del tifoso¹⁶⁷, che ha provocato una forte contestazione da parte del mondo ultras, con numerose proteste e manifestazioni, che ne denunciavano la natura di inaccettabile strumento di controllo sociale e discriminazione fra "tifosi buoni" e "tifosi cattivi"; particolarmente dura e significativa è rimasta la protesta degli ultras dell'Atalanta, che dopo essersi presentati in massa alla Berghém Fest organizzata dalla Lega Nord ad Alzano Lombardo nell'agosto 2010 (dove erano presenti sia il Ministro Maroni che altri esponenti del Governo), cercavano di entrare

¹⁶³ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., p. 161; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 214-215.

¹⁶⁴ In questo senso, molto significativo è lo striscione "La morte è uguale per tutti", subito esposto in uno stadio; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 215; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., p. 161.

¹⁶⁵ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 219-221.

¹⁶⁶ Si è infatti passati da un totale di 1219 feriti (914 tra le FF.OO. e 305 tra i tifosi) durante il campionato 2003/04 ad un totale di 361 feriti (200 tra le FF.OO. e 161 tra i tifosi) nel campionato 2007/08 (statistiche riportate dal Centro nazionale d'informazione sulle manifestazioni sportive; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 161-164).

¹⁶⁷ Fortemente voluta dal Ministro dell'Interno Roberto Maroni, della Lega Nord (nel IV Governo Berlusconi), la Tessera del tifoso è una *card* rilasciata dalla società sportiva su richiesta del tifoso, previo via libera della Questura; non viene rilasciata in presenza di un DASPO in corso, o in presenza tra i precedenti penali di un reato "da stadio" commesso negli ultimi 5 anni (cfr. SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 221).

all'interno dei padiglioni dove si stava svolgendo l'evento politico, originando così duri scontri con la polizia¹⁶⁸.

1.3.7. *Ultimi sviluppi.*

A partire dal 2010, come risposta, tra le altre cose, all'adozione della tessera del tifoso, anche nelle curve italiane ha iniziato a diffondersi lo "stile *casual*" (secondo il modello adottato dagli *hooligans* inglesi fin dagli anni Ottanta), al fine di aggirare i settori ospiti e sfuggire ai controlli della polizia durante le trasferte; questo cambiamento ha comportato l'abbandono di un abbigliamento riconoscibile, in favore di uno *casual* e di basso profilo, con un *look* che però è diventato comunque riconoscibile, per la preferenza di certe marche di abbigliamento, adottate come elemento distintivo¹⁶⁹.

Uno degli episodi più gravi degli ultimi anni è accaduto il 3 maggio 2014, in occasione della finale di Coppa Italia disputata tra Napoli e Fiorentina, quando il 31enne ultras del Napoli Ciro Esposito veniva ferito (per poi morire dopo alcune settimane) da un colpo di pistola alla schiena, sparato da un ultrà romanista, legato all'estrema destra (già noto per aver partecipato, nel 2004, all'interruzione della partita Roma-Lazio nota come "derby del bambino morto"), in seguito agli incidenti scoppiati intorno allo stadio tra ultras napoletani e romanisti. Legato a questo tragico fatto, la sera in cui doveva disputarsi la partita si verificava un altro episodio significativo: uno degli ultras *leader* della curva del Napoli (noto come Genny 'a carogna) ha avviato una vera e propria trattativa con alcuni giocatori del Napoli e alcuni funzionari della Lega Calcio, prima di "concedere" il "via libera" all'inizio della partita Napoli-Fiorentina, confermando ancora una volta il grande potere dei gruppi ultras¹⁷⁰.

Successivamente, nell'aprile 2015, durante il derby Torino-Juventus giocato all'Olimpico, dal settore dei tifosi bianconeri veniva lanciata una bomba carta contro la curva granata, provocando undici feriti, seppure in modo lieve. Nel 2016, da alcune inchieste giornalistiche relative ad un traffico di biglietti e abbonamenti emergeva inoltre che erano probabilmente intercorsi una serie di rapporti tra i dirigenti juventini e alcuni esponenti della 'ndrangheta (presenti tra le file degli ultras della Juve), gettando un'ulteriore ombra sul mondo del tifo organizzato¹⁷¹. L'esistenza di connessioni tra alcuni esponenti, anche di spicco, del mondo

¹⁶⁸ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 221-222.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 225-226.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 233-235.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 235-236.

ultras e la criminalità comune (e organizzata) è ulteriormente testimoniato dal recente omicidio (nell'estate 2019) di Fabrizio Piscitelli, detto "Diabolik", capo del gruppo ultras "Irriducibili", legato alla curva nord laziale e coinvolto nel traffico di stupefacenti (per cui aveva numerosi precedenti penali), oltre che vicino ad ambienti di estrema destra: l'omicidio, avvenuto con le modalità di un'esecuzione, ha determinato lo scioglimento degli Irriducibili¹⁷².

Molto di recente, un nuovo fatto molto grave è accaduto a Milano il 26 dicembre 2018: prima della partita Inter-Napoli si sono verificati duri scontri tra le opposte tifoserie, e un noto capo ultrà (Daniele "Dede" Belardinelli¹⁷³) è stato investito e ucciso da un'automobile guidata da un tifoso napoletano; nel corso di questi scontri, che hanno coinvolto circa 60 persone, sono stati inoltre accoltellati quattro tifosi napoletani¹⁷⁴.

Ancor più di recente, nonostante la sospensione del campionato e la chiusura degli stadi dovuta alla pandemia da Covid-19, il 6 giugno 2020 alcuni gruppi di ultras di estrema destra¹⁷⁵ – dietro la sigla "I ragazzi d'Italia" – hanno partecipato ad una manifestazione a Roma, assieme a vari gruppi politici di estrema destra e neofascisti (come Forza Nuova), per protestare contro le politiche di gestione dell'emergenza sanitaria messe in atto dal Governo; tuttavia, molti altri gruppi ultras hanno preso le distanze da tale iniziativa, ritenendola non pertinente al mondo ultrà¹⁷⁶, nonché lontana dai valori degli ultras¹⁷⁷. La manifestazione del 6 giugno è sfociata in disordini e attacchi ai giornalisti da parte degli ultras, respinti dalle forze dell'ordine¹⁷⁸.

¹⁷² CAPPELLI, *Roma, agguato nel Parco degli Acquadotti: ucciso "Diabolik" Fabrizio Piscitelli*, in *la Repubblica – Roma*, 7 agosto 2019; cfr. D'ALBERGO, *Omicidio Piscitelli, uno sparo nel parco della narcocapitale. A Roma è di nuovo Suburra*, in *la Repubblica – Roma*, 8 agosto 2019.

¹⁷³ Belardinelli, 39 anni, legato ad ambienti di estrema destra, era un *supporter* del Varese, i cui gruppi ultras sono gemellati con quelli interisti e in passato era già stato sottoposto ad un DASPO di 5 anni (cfr. CARRA – PISA, *Scontri Inter-Napoli, morto un tifoso: tre arresti e sei indagati per rissa aggravata*, in *la Repubblica – Milano (online)*, 27 dicembre 2018; *Scontri Inter-Napoli: morto il tifoso interista investito da un SUV scuro*, in *La Gazzetta dello Sport online*, 27 dicembre 2018).

¹⁷⁴ Cfr. CARRA – PISA, *Scontri Inter-Napoli, morto un tifoso* cit.

¹⁷⁵ Tra questi, gli ultras del Brescia della Brigata Leonessa, gli Ultras Lazio (eredi degli Irriducibili, sciolti dopo la morte di Fabrizio Piscitelli), gli ultras del Verona, Veneto Fronte Skinhead, il gruppo Lealtà Azione (presente nella curva nord dell'Inter), gli ultras del Varese, della Juventus, del Bologna e dell'Ascoli (COCCIA, *Gli ultras fascisti scendono in piazza il 6 giugno contro il Governo*, in *L'Espresso*, 1 giugno 2020).

¹⁷⁶ Così i tifosi dell'Atalanta della Curva Nord Bergamo (cfr. COCCIA, *Gli ultras fascisti scendono in piazza* cit.).

¹⁷⁷ In tal senso, il coordinamento "Basta abusi", che riunisce 150 gruppi ultras e il tifo organizzato del Napoli (cfr. COCCIA, *Gli ultras fascisti scendono in piazza* cit.).

¹⁷⁸ MOZZETTI – PASQUA, *Ultrà e Forza Nuova, follia a Roma: guerriglia al Circo Massimo, 14 fermi e un arresto. Aggrediti poliziotti e giornalisti*, in *Il Messaggero*, 6 giugno 2020.

Altri recentissimi episodi che hanno visto come protagonisti alcuni esponenti del mondo ultras sono avvenuti a Napoli¹⁷⁹, a Roma¹⁸⁰ e a Milano¹⁸¹, tra il 23 e il 25 ottobre 2020: nemmeno in questi casi si è trattato di disordini legati al campionato o al mondo del calcio, bensì di proteste contro le ulteriori misure di contenimento della pandemia da Covid-19 decise dal Governo, tramite i Decreti del Presidente del Consiglio adottati nella seconda metà di ottobre del 2020. Anche se non è una novità che i gruppi ultras si occupino non solo di questioni sportive, ma anche “politiche”, scaricando la propria violenza contro “nemici storici”, quali polizia e istituzioni¹⁸², questi ultimi episodi costituiscono un’evidente e ulteriore dimostrazione del sempre più spiccato ruolo politico ultimamente assunto dai gruppi ultras.

Un attento studioso del fenomeno (Antonio Roversi), ormai diversi anni fa, aveva affermato che è difficile prevedere se il percorso di allontanamento dalla violenza intrapreso da una parte consistente del movimento ultras italiano potrà portare ad un effettivo depotenziamento della violenza calcistica, anche se è possibile che i gruppi più strutturati e di più lunga tradizione siano in grado di portare e mantenere, almeno per un certo periodo, il livello di conflittualità da stadio entro limiti accettabili. Come dimostrato anche da fatti di cronaca recente, è invece più difficile che tale normalizzazione avvenga per le numerose “schegge impazzite” che periodicamente il movimento produce al suo interno: infatti su questi microsettori del tifo giovanile è praticamente impossibile esercitare una qualsiasi forma di

¹⁷⁹ Come riferito alla stampa dal Vice-Ministro dell’Interno Mauri, l’aggressione alle forze dell’ordine e la guerriglia urbana scatenata intorno alla sede della Regione Campania sarebbero “azioni preordinate, organizzate nella quasi totalità da frange di tifosi violenti, da ambienti criminali, anche legati a settori dell’estremismo politico” (CRIMALDI, *Copri fuoco, scontri a Napoli: due pregiudicati arrestati, feriti carabinieri e poliziotti. Viminale: “tutto preordinato”*, in *Il Mattino*, 24 ottobre 2020; cfr. DEL PORTO – DI COSTANZO – SANNINO, *Lockdown, a Napoli proteste nella prima notte di copri fuoco. Scontri davanti alla Regione, il questore: “Comportamenti criminali”*, in *la Repubblica*, 23 ottobre 2020).

¹⁸⁰ I disordini si sono verificati in piazza del Popolo, poco dopo l’inizio del copri fuoco recentemente imposto e ha visto la partecipazione, oltre a ultras di Roma e Lazio, di diversi esponenti di Forza Nuova (MERLI, *Roma, 25 minuti di disordini contro la “dittatura sanitaria”*, in *il manifesto*, 25 ottobre 2020; cfr. MARANI – TAGLIAPIETRA, *Roma, scontri in centro: bombe carta e cassonetti in fiamme: 16 fermati, fra loro ultrà della Lazio e militanti dell’estrema destra*, in *Il Messaggero*, 27 ottobre 2020; BISBIGLIA, *Proteste contro il copri fuoco a Roma, uno degli arrestati è un noto ultras della Lazio. Si valutano connessioni con i disordini di Napoli*, in *il Fatto Quotidiano*, 26 ottobre 2020).

¹⁸¹ Variegata risulta la composizione dei manifestanti milanesi, andando dagli ultras di Inter e Milan, all’estrema destra, fino agli anarchici (GIUZZI, *Proteste a Milano, neofascisti e anarchici in piazza. E l’ira dei giovani di periferia: adesso sfasciamo tutto*, in *Corriere della Sera – Milano*, 28 ottobre 2020; cfr. *Proteste contro le misure anti Covid a Milano, ultrà, destra e ragazzi di periferia: chi sono i manifestanti scesi in strada*, in *la Repubblica – Milano (online)*, 27 ottobre 2020).

¹⁸² Si pensi ad esempio alle proteste degli ultras contro la “monnezza” a Napoli e a Cagliari nel 2008: nel capoluogo sardo, alcune centinaia di ultras del gruppo “Sconvolts” del Cagliari, vicino a posizioni di estrema destra, hanno scatenato una nottata di guerriglia urbana, con violenti attacchi alle forze dell’ordine, per protestare contro l’arrivo di un carico di rifiuti da smaltire (BONINI, *Quell’abbraccio tra destra e ultrà: sfida eversiva a “sbirri” e potere*, in *la Repubblica*, 13 gennaio 2008; cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano cit.*, p. 179).

controllo preventivo. Se essi “continueranno a riprodursi con la velocità e l’intensità con cui hanno preso vita negli ultimi anni è da ritenere che la violenza da stadio continuerà a produrre disordini e vittime anche nel prossimo futuro senza che vi sia, purtroppo, alcun modo per impedirlo”¹⁸³.

Altro elemento allarmante è l’avvicinamento di una consistente parte dei gruppi ultras ad ideologie politiche di estrema destra, fattore che si riflette anche nei numerosi episodi di razzismo che negli ultimi anni si sono verificati (e continuano a verificarsi) negli stadi italiani.

1.4. Tifo ultras e razzismo.

In Italia, molto spesso, da ormai diverso tempo, si assiste a gravi episodi di razzismo collegati al tifo calcistico. Le cause profonde di tale fenomeno possono essere individuate nella crescente presenza fra gli ultras italiani di gruppi eversivi legati alla destra radicale: tra questi soggetti il tifo calcistico convive con propaganda e iniziative violente di stampo neonazista o neofascista¹⁸⁴. Questo fenomeno, come si è visto, è diventato sempre più evidente tra gli anni '90 e 2000, con un progressivo prevalere, tra i gruppi ultras, di ideologie di destra o estrema destra: nonostante negli anni '70 l’orientamento prevalente del tifo fosse di sinistra¹⁸⁵, in quanto i protagonisti del tifo e delle lotte sociali tendevano a coincidere, successivamente vi è stata una trasformazione, con un passaggio di tifoserie tradizionalmente di sinistra su posizioni di destra (è il caso della tifoseria romanista); questo cambiamento si spiega in base ad una strategia consapevole dei gruppi di estrema destra, per conquistare fasce giovanili precedentemente influenzate da una cultura di sinistra. Già nel corso degli anni '80 vi è stato infatti un forte proselitismo da parte di soggetti di estrema destra, che hanno attirato le giovani generazioni di ultras con slogan di stampo fascista e comportamenti marcatamente violenti, tesi ad enfatizzare il senso di appartenenza e a rinforzare i legami sociali all’interno del gruppo¹⁸⁶.

Tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta si segnalano in particolare tre episodi di discriminazione razziale, ai danni di calciatori: il primo caso è quello del calciatore israeliano Ronny Rosenthal, acquistato dall’Udinese nel 1989, ma presto tornato alla squadra di provenienza (lo Standard Liegi), ufficialmente per problemi di salute, ma più

¹⁸³ ROVERSI, *La violenza negli stadi* cit., p. 125.

¹⁸⁴ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

¹⁸⁵ Seppur con significative eccezioni, come le tifoserie di Inter e Lazio, nelle quali storicamente sono prevalenti gruppi di destra (ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 47).

¹⁸⁶ MASIELLO, *Ultras. L’odio metropolitano* cit., p. 174.

probabilmente a causa del timore da parte della società dell'ostilità delle frange estreme del tifo dell'Udinese, che avevano accolto il nuovo acquisto della squadra con scritte antisemite. Successivamente, nel 1992, all'arrivo alla Lazio del giocatore olandese di origini ebraiche (e nero) Aron Winter, erano comparse svastiche e scritte ("Winter raus"), che però non hanno portato la società a fare passi indietro. Nel 1996 invece due tifosi del Verona venivano arrestati per avere introdotto all'interno dello stadio Bentegodi un manichino nero, poi impiccato alla balconata della curva sud, con uno striscione ingiurioso: gli ultras avevano così contestato l'ingaggio del difensore nero Maickel Ferrier, al quale il Verona ha poi rinunciato per motivi fisici, ufficialmente¹⁸⁷.

Peraltro, non è stato solo il calcio a vedere la presenza di tifoserie razziste: nel 1979 (quindi prima che razzismo e xenofobia diventassero fenomeni legati strettamente al mondo ultras calcistico), durante una partita di basket tra l'Emerson Varese e la squadra israeliana Makabj di Tel Aviv, un gruppo di tifosi italiani ha dato vita ad una grave manifestazione di ostilità razzista, inalberando striscioni con scritte antiebraiche e scandendo *slogan* di analogo tenore¹⁸⁸; su tale episodio è arrivata a pronunciarsi la Corte di cassazione, ritenendo integrato il delitto di apologia di genocidio, di cui all'art. 8, comma 2 della L. n. 962/1967, in quanto ritenuto reato di pura condotta, qualificazione criticata da autorevole dottrina¹⁸⁹.

Molto più di recente (nel 2017), a dimostrazione che l'antisemitismo è ancora un problema non trascurabile nel calcio italiano, si colloca un grave episodio che ha visto alcuni ultras della Curva Nord della Lazio incollare diversi adesivi allo Stadio Olimpico con la scritta "Romanista ebreo" e, soprattutto, altri adesivi raffiguranti Anna Frank con indosso una maglia della Roma¹⁹⁰. A destare preoccupazione, oltre al fatto che i tifosi laziali non erano nuovi a questo genere di azioni¹⁹¹, è stata la *sentiment analysis*, vale a dire l'analisi delle opinioni, delle valutazioni e delle reazioni, rispetto a tale fatto: da un'analisi di alcuni *social network* (Facebook, Twitter e Youtube), è stato infatti osservato che, pur a fronte di un *sentiment* negativo – cioè percezione critica dell'evento – prevalente (pari al 47%), si è registrato un *sentiment* neutro quasi uguale (46%) e un *sentiment* positivo, favorevole all'azione degli ultras del 7%, con un'alta percentuale di commenti di apprezzamento verso

¹⁸⁷ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 152-153.

¹⁸⁸ Cass. pen. sez. I, sent. 29 marzo 1985, Abate e altri, in *Foro it.*, 1986, cc. 19 ss. (con nota critica di Fiandaca).

¹⁸⁹ FIANDACA, *Nota a Cass. pen. sez. I, 29 marzo 1985, Abate e altri*, in *Foro it.*, 1986, cc. 19 ss.

¹⁹⁰ TRAVAINI – CARUSO – MERZAGORA, *Gli smemorati della Curva Nord. Sentiment analysis di un episodio antisemita in ambito calcistico*, in *Rassegna italiana di criminologia*, n. 3, 2019, p. 225.

¹⁹¹ Quando è avvenuto il fatto descritto, la tifoseria laziale era stata da poco squalificata (con la chiusura della Curva Nord), in seguito ad alcuni cori razzisti inneggiati in una partita; inoltre, gli adesivi di Anna Frank erano già stati affissi nel 2013 (TRAVAINI – CARUSO – MERZAGORA, *Gli smemorati della Curva Nord* cit., p. 225).

tale azione; in particolare, fra i commenti favorevoli all'azione, la maggior parte degli utenti non ha riscontrato la gravità dell'evento, giustificando il fatto come un atto goliardico tra tifosi e accusando i giornalisti di aver strumentalizzato il caso e si sono anche rilevati numerosi contenuti di tipo antisemita, caratterizzati da un elevato grado di violenza verbale¹⁹². Tale episodio costituisce non solo un'ulteriore dimostrazione che il mondo sportivo italiano non è immune da contiguità con mondi violenti e con sottoculture devianti, ma anche del fatto che al di fuori delle curve c'è una parte della società in cui serpeggia ancora un forte antisemitismo, che, come è stato affermato, “è probabilmente la matrice di ogni razzismo”¹⁹³.

In questo contesto che ha progressivamente visto le curve italiane colorarsi di nero, già prima della vasta diffusione dei *social network*, i siti internet di vari gruppi ultras si sono caratterizzati per avere numerosi riferimenti alle ideologie di estrema destra: è il caso delle pagine *web* dei gruppi “Tradizione e Distinzione” e “Opposta Fazione”, facenti riferimento alla tifoseria romanista (e coinvolti nel “derby del bambino morto” del 2004), in cui si ritrovano chiari riferimenti all'estremismo neofascista¹⁹⁴; molti siti ultras trasmettono messaggi di violenza e propaganda di posizioni politiche di estrema destra e razziste, utilizzando piuttosto abilmente diversi registri comunicativi, evitando fare esplicito riferimento a tali ideologie con simboli noti (come croci celtiche o svastiche), soprattutto a causa delle legge che proibisce la pubblica esibizione di matrice nazista, fascista, antisemita o xenofoba (la c.d. legge Mancino del 1993); se tali simboli vengono apertamente esibiti su standardi e bandiere sulle curve degli stadi, nei siti internet gli ultras preferiscono utilizzare frasi e slogan legati all'immaginario fascista¹⁹⁵ e soprattutto grafiche con sfondi neri, bandiere italiane e caratteri runici. Nei siti web ultras si ritrovano spesso fotografie e video dedicati all'autocelebrazione, raffiguranti scontri all'interno e all'esterno degli stadi, o bandiere violente con messaggi xenofobi e razzisti¹⁹⁶, ciò al fine di trasmettere un'immagine forte e ben definita del gruppo. Questa tendenza è particolarmente accentuata con l'avvento di quelli che Roversi ha definito “ultras da tastiera”, ulteriore degenerazione del movimento ultras dopo i c.d. “ultras da tre ore”: per questi ultras il supporto alla squadra equivale ad una

¹⁹² TRAVAINI – CARUSO – MERZAGORA, *Gli smemorati della Curva Nord* cit., pp. 227-228.

¹⁹³ TRAVAINI – CARUSO – MERZAGORA, *Gli smemorati della Curva Nord* cit., pp. 226-229.

¹⁹⁴ Citazioni di Ezra Pound (poeta caro alla destra estrema), “letture raccomandate” di ex terroristi neri come Franco Freda, nonché il motto fascista “molti nemici, molto onore” (ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 45-47).

¹⁹⁵ Come “il nostro onore si chiama lealtà”, “onore e fedeltà” e simili (ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 50).

¹⁹⁶ È il caso della bandiera con la scritta “Una squadra di negri, una curva di ebrei”, esposta dagli Irriducibili della Lazio e una strategia simile è stata adottata dai Wild Kaos dell'Atalanta, con l'obiettivo di rappresentare se stessi come un gruppo violento sempre pronto al confronto fisico (ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 51).

guerra ed è questo il messaggio che trasmettono attraverso i siti internet, creando confusione e conflitto in un mondo già complicato e fratturato, anche tramite l'uso di insulti, minacce, frasi oscene e quant'altro; in molti siti ultras si rinviene la ripetuta promozione dell'idea che la violenza è sempre buona e costituisce un valore positivo e ciò è integrato in una più generale prospettiva di estrema destra. In questa situazione è stato ravvisato un concreto rischio per le migliaia di giovani italiani che si avvicinano alle curve e al mondo ultras di assorbire una serie di valori e idee pericolosi, rischio tanto più concreto per i soggetti più psicologicamente e culturalmente vulnerabili¹⁹⁷.

Quanto appena riportato è indicativo del fatto che i gruppi di estrema destra, ispirati da idee fasciste e naziste, pur essendo da sempre presenti in curva, anche se con un numero ristretto di aderenti, negli ultimi anni si sono ritagliati uno spazio sempre più significativo, in quanto l'ideologia di estrema destra da loro propugnata non si richiama ad un fascismo *tout court*, di carattere nostalgico, quanto piuttosto ad un nazionalismo e razzismo xenofobo, più vicino allo spirito dei tempi (pur non mancando significativi richiami al passato). A conferma di ciò, si può anche considerare la formazione di gruppi ultras a sostegno della nazionale italiana (come il gruppo Ultras Italia, considerato vicino a Forza Nuova), tradizionalmente immune da questi fenomeni¹⁹⁸.

Più in generale, lo sport – e in special modo uno sport con un alto tasso di agonismo ed estremamente popolare, come il calcio – in varie occasioni risulta essere strettamente legato con il nazionalismo, non solo in contesti totalitari (come nei regimi fascisti di Italia e Germania), ma anche in contesti democratici (come in Francia e Inghilterra, specialmente in passato). Questo forte connotato nazionalistico che in certi contesti lo sport può assumere ha portato ad episodi estremi all'estero: è il caso, ad esempio, della c.d. “guerra del pallone”, scoppiata nell'estate del 1969 tra Honduras ed El Salvador a seguito di un incontro di calcio per le qualificazioni del campionato del mondo¹⁹⁹; inoltre, durante il processo di disgregazione della Jugoslavia, proprio una partita di calcio tra la squadra serba della Stella Rossa Belgrado e la squadra croata della Dinamo Zagabria che ha portato ad una rissa di vaste proporzioni tra tifosi²⁰⁰, polizia, giocatori e persino arbitri, è servita da detonatore per la grave guerra civile nella quale sono sfociate le tensioni sia nazionaliste che etnico-religiose, nel corso degli anni '90. Elementi di antagonismo politico di matrice nazionalistica

¹⁹⁷ ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 53-58.

¹⁹⁸ ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 47-48; cfr. MASIELLO, *Ultras. L'odio metropolitano* cit., p. 176.

¹⁹⁹ ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., p. 488.

²⁰⁰ Addirittura, figure di spicco delle tifoserie rivali, come il serbo Arkan, erano promotori di unità paramilitari (GIULIANOTTI, *Sport e politica* cit.).

o regionalistica si ritrovano anche nel calcio scozzese e nordirlandese, dove si aggiungono pure opposizioni su base etnica e religiosa: la tensione dovuta a tutti questi aspetti spesso sfocia in violenze e disordini da parte dei tifosi degli schieramenti opposti²⁰¹. Nel nostro Paese, pur mancando tali contrapposizioni etniche o religiose così significative, si assiste a svariati e gravi episodi di razzismo, sia nei campionati maggiori, sia nelle serie minori; si tratta di un razzismo spesso rivolto contro i giocatori di origine straniera, specialmente non europea, che in varie occasioni sono stati presi di mira sia dai tifosi delle squadre avversarie, ma anche dagli stessi sostenitori della squadra in cui militano.

1.5. Alcuni remoti, ma significativi, precedenti storici.

La violenza dei tifosi sportivi è un fenomeno essenzialmente moderno, legato all'enorme crescita di popolarità dello sport che si è verificata tra i secoli XIX e XX: si può parlare propriamente di disordini legati agli eventi sportivi solo laddove tali eventi siano un fenomeno di massa, coinvolgenti un considerevole numero di persone; tuttavia, per un lungo periodo di tempo, lo sport, pur presente da tempi remotissimi nella storia umana (si pensi alle Olimpiadi dell'Antica Grecia), non è stato un fenomeno di massa, analogamente a quel che si verifica oggi. Vi è però un'eccezione molto significativa, tanto più perché riguarda la civiltà antica da cui la nostra cultura in gran parte deriva: in epoca romana infatti vi erano attività ludiche, assimilabili per molti aspetti agli sport della nostra epoca, che catalizzavano l'interesse pubblico in un modo del tutto paragonabile a ciò che oggi accade per gli sport più popolari; tali attività ludiche erano caratterizzate inoltre da un grado di spettacolarizzazione paragonabile a quello che ai nostri giorni può avere un campionato di calcio. Il riferimento è in special modo alle corse di cavalli tenute nei circhi (*circenses*) e all'atroce spettacolo dei combattimenti dei gladiatori (*munera*), nelle loro svariate forme, tenuti negli anfiteatri: si trattava di competizioni assimilabili per molti versi agli sport attuali, in quanto erano caratterizzate – a grandi linee e con moltissime varianti – come prove di tipo agonistico tra atleti; inoltre, le gare nei circhi e i combattimenti negli anfiteatri, analogamente alle più popolari competizioni sportive odierne, offrivano uno spettacolo che attraeva un pubblico numerosissimo. La popolarità di questi spettacoli era ben dimostrata dall'imponenza e dalla grandiosità delle strutture che li ospitavano: per limitarci alla città di Roma, il Circo Massimo (*Circus Maximus*) era immenso, tanto da avere una capacità di ben 255.000 posti

²⁰¹ GIULIANOTTI, *Sport e politica* cit.

a sedere²⁰² (secondo Plinio il Vecchio) e per di più non era l'unica struttura di questo genere nella capitale dell'Impero; invece il monumento simbolo dei combattimenti gladiatorii – l'anfiteatro Flavio, meglio noto come Colosseo – aveva ben 45.000 posti a sedere e 5.000 posti in piedi²⁰³. Tali numeri, che non hanno nulla da invidiare ai più imponenti impianti sportivi odierni, sono una chiara testimonianza di come i *circenses* e i *munera* fossero spettacoli di massa, ai quali il popolo romano accorreva numeroso, al pari dei più popolari sport contemporanei.

Nella Roma antica – come, in parte, ancor oggi – gli spettacoli non si limitavano al mero intrattenimento, ma si caratterizzavano anche per un significato politico e per una finalità di mantenimento del potere. Specialmente in epoca imperiale, il tempo libero dei romani, scandito da un calendario fitto di feste (che arrivavano ad occupare più della metà dell'anno²⁰⁴), era riempito da una pletora di spettacoli di ogni genere: ciò si iscriveva all'interno di un disegno politico ben preciso, che tendeva a nutrire e allo stesso tempo distrarre il popolo romano, con *panem et circenses*, secondo la notissima espressione di Giovenale, il quale osservava che il popolo di Roma “inerte or sta, sol di due cose pago: pane e circensi”²⁰⁵. Gli spettacoli erano parte integrante del regime imperiale e ne sostenevano l'armatura, in quanto rappresentavano un ostacolo alla rivoluzione: nell'Urbe infatti vi era il rischio che la numerosa plebe potesse occupare il suo tempo libero nella politica, mentre gli spettacoli “occupavano il tempo, allettavano le passioni, distraevano gli istinti, sfogavano l'attività”. Come ha osservato un grande studioso della Roma antica, “un popolo che sbadiglia è maturo per la rivolta. I Cesari non hanno lasciato sbadigliare la plebe romana, né di fame né di noia: gli spettacoli furono la grande diversione alla disoccupazione dei loro sudditi, e, per conseguenza, il sicuro strumento dell'assolutismo; dedicando agli spettacoli ogni cura, dilapidandovi somme favolose, essi provvidero scientemente alla sicurezza del loro potere”²⁰⁶.

I giochi e gli spettacoli avevano generalmente un'origine religiosa, anche se col passare del tempo si sono secolarizzati e di conseguenza il pubblico ha progressivamente perso la consapevolezza di seguire una liturgia, limitandosi a rispettare un'etichetta: gli spettatori

²⁰² CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma all'apogeo dell'Impero* (trad. it. Eva Omodeo Zona), Bari, 1993, pp. 244-245.

²⁰³ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit., p. 269.

²⁰⁴ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit., p. 234.

²⁰⁵ “(...) *duas tantum res anxius optat, panem et circenses*” (Giovenale, X, 77 ss.); in termini simili si era espresso anche Frontone (Princip. hist., V, 11), il quale osservava che “il popolo romano è assorto soprattutto in due cose: nel vettovagliamento e negli spettacoli” (*populum romanum duabus praecipue rebus, annona et spectaculis, teneri*); cfr. CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit., p. 232.

²⁰⁶ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit., pp. 239-240.

infatti andavano al circo con la toga di gala e dovevano tenere un comportamento decoroso, pena l'espulsione (c'era, per esempio, il divieto di mangiare e di bere durante le corse)²⁰⁷.

Il tifo esisteva già in epoca romana: per quanto riguarda gli spettacoli del circo (considerati i giochi per eccellenza), le corse dei carri erano caratterizzate da una divisione in diverse scuderie, o *factiones* (per certi versi assimilabili alle odierne scuderie di Formula 1), che gareggiavano a gruppi di quattro; in conseguenza di tale divisione in squadre, gli spettatori assistevano allo spettacolo con un entusiasmo generale e “ognuno guardava con ansiosa ammirazione la muta preferita”, con sentimenti di speranza, di paura, di incertezza e di passione; si facevano scommesse sui risultati della gara e i vincitori erano salutati da una tempesta di acclamazioni²⁰⁸; l'attrazione del gioco d'azzardo era molto forte e di conseguenza, quando veniva proclamato il vincitore, vi erano “scoppi di allegrezza strepitosa” da un lato e di collera repressa dall'altro: pertanto, “allo scopo di calmare troppo vive delusioni e prevenire i guasti di un inizio di sommossa”, era previsto un banchetto alla chiusura dello spettacolo e le *sparsiones* e le *missilia* (vale a dire “buoni” per una nave, per una fattoria, per una casa), durante lo spettacolo²⁰⁹.

Vi era poi una mitizzazione degli atleti in tutto analoga alla venerazione che oggi è indirizzata verso certi calciatori o altri famosi sportivi: gli aurighi più vincenti (detti *miliarii*, perché avevano vinto il premio almeno mille volte) acquistavano fama e accumulavano ricchezze, anche se erano di umili origini (molti persino di condizione servile) e i nomi di alcuni di essi sono noti ancora oggi (è il caso di Scorpo, Pompeo Epafrodito, Diocle)²¹⁰. Anche per i cruenti spettacoli degli anfiteatri gli spettatori si dividevano tra le varie “squadre” (gli “azzurri” o i “verdi”) o sostenevano diverse tipologie di gladiatori (come i *palmularii* o gli *scutari*) e anche il pubblico dei *munera* faceva numerose scommesse sugli esiti dei combattimenti; il pubblico degli anfiteatri era molto partecipe ed eccitava “l'ardore omicida con ignobili inviti all'assassinio”, come “colpisci (*verbera*), sgozza (*iugula*), brucialo (*ure*)”; come è stato osservato, gli spettatori di tali spettacoli “provavano una gioia barbara per la vittoria del loro campione, quando vedevano il suo avversario crollare sotto un colpo mortale”²¹¹. Similmente ai campioni delle corse del circo, i gladiatori vincitori – che erano spesso schiavi, cittadini decaduti o condannati per delitti comuni – conoscevano

²⁰⁷ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit., p. 237.

²⁰⁸ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit. pp. 246-248.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 251.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 249-250.

²¹¹ CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma* cit. p. 275.

ricchezza e gloria fino, talvolta, ad ottenere la liberazione dalla servitù²¹²; proprio la fama e l'aggressività dei gladiatori della Roma antica hanno portato alcuni, in epoca contemporanea, a definire i calciatori come “gladiatori dei moderni circhi”²¹³, con intenti tutt'altro che benevoli.

Da quanto detto risultano evidenti le analogie tra i comportamenti del pubblico degli spettacoli di epoca romana e il tifo e la passione sportiva di epoca contemporanea ed un'ulteriore analogia si può rinvenire in alcuni episodi di violenza posti in essere dagli spettatori in occasione di questi eventi. Un “precedente” di violenza da stadio *ante litteram*, passato alla storia per la sua grande rilevanza, ci viene tramandato da Tacito, risale al 59 d.C. – durante l'impero di Nerone – ed è avvenuto a Pompei: si tratta della rissa tra Nocerini e Pompeiani. Secondo il racconto di Tacito²¹⁴, durante uno spettacolo di gladiatori, una contesa, sorta per futili motivi, tra abitanti di Nocera e di Pompei è degenerata in una tremenda strage: i rivali, dopo un iniziale scambio di insulti, si sono poi presi a sassate e hanno finito col mettere mano alla spada; lo scontro si è concluso con la “vittoria” dei Pompeiani (i “padroni di casa”) e con la morte o la mutilazione di numerosi Nocerini²¹⁵. L'utilizzo da parte di Tacito del termine *seditio* connota la dimensione degli scontri, tale da giustificare l'intervento del Senato, anziché quello dei magistrati cittadini (i *duoviri*), che con ogni probabilità sono stati rimossi dall'incarico e forse anche esiliati, in seguito agli avvenimenti²¹⁶.

In seguito a tale episodio, l'imperatore ha affidato il giudizio dell'accaduto al senato, il quale ha deciso, tramite un senatoconsulto, di vietare per dieci anni “simili riunioni” (ossia spettacoli gladiatori) nella città di Pompei e ha decretato lo scioglimento dei *collegia*, associazioni assimilabili agli attuali *club* di tifosi²¹⁷.

All'origine della violenta rissa vi erano cause sia lontane che prossime: il rapporto tra Pompeiani e Nocerini infatti già da tempo non era roseo, poiché, da un lato, parte del territorio di Pompei era stato destinato dall'imperatore Nerone alla nuova colonia di *Nuceria*,

²¹² *Ibidem*, p. 276.

²¹³ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1488.

²¹⁴ Cornelio Tacito, *Annali*, III (Libri XIII-XVI); cfr. DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive: alcuni “precedenti” nell'epoca dell'Impero romano*, in *Riv. dir. rom.*, XI, 2011, pp. 2-3; ID., *La rissa del 59 d.C. nell'anfiteatro pompeiano alla luce di un nuovo ritrovamento archeologico*, in *Ratio Iuris*, 26 marzo 2019; questo episodio è ricordato anche da Mantovani (*Il calcio: sport criminogeno* cit., p. 1490) e da Spagnolo (*I ribelli degli stadi* cit., pp. 23-24).

²¹⁵ Tale episodio è anche raffigurato in un affresco, databile tra il 59 e il 79 d.C., rinvenuto in una casa di Pompei e attualmente conservato al Museo Archeologico di Napoli (DE BERNARDI, *Atti di violenza* cit., p. 3; cfr. SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 24).

²¹⁶ DE BERNARDI, *La rissa del 59 d.C.* cit.

²¹⁷ DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit., p. 3; ID., *La rissa del 59 d.C.* cit.

fatto che aveva causato risentimento in molti Pompeiani; d'altro lato, i Nocerini invidiavano a Pompei l'ampio anfiteatro (che pare fosse in grado di ospitare ben 20.000 spettatori). La causa più prossima degli scontri era però dovuta allo spettacolo di gladiatori organizzato da Livineio Regolo, espulso dal senato ad opera dell'imperatore Claudio e ansioso di riacquisire consensi (per riconquistare il seggio senatorio) tramite l'organizzazione di un combattimento gladiatorio nel prestigioso anfiteatro pompeiano; con tale mezzo l'ex senatore sperava anche di riconciliare Pompeiani e Nocerini, guadagnandosi così l'apprezzamento della corte imperiale. Lo spettacolo gladiatorio, alla luce della precedente inimicizia tra Nocerini e Pompeiani, sembra essere stato l'occasione, o il pretesto, per sfogare la violenza nello scontro tra fazioni, che ha assunto una significativa gravità a causa della presenza di armi nell'anfiteatro (fatto che può suggerire come lo scontro sia stato provocato da alcuni soggetti danneggiati dalla politica coloniale di Nerone favorevole ai Nocerini). Tuttavia, tali speranze sono rimaste frustrate giacché, in seguito alla rissa, sia Livineio Regolo che coloro i quali avevano provocato i disordini sono stati condannati all'esilio. Oltre a ciò, veniva disposto lo scioglimento dei *collegia*²¹⁸ "*quae contra legem instituerant*", nei quali i "tifosi" di Pompei e Nocera si erano probabilmente riuniti. Un'ulteriore sanzione inflitta a seguito della rissa consisteva nel divieto di organizzare manifestazioni nell'anfiteatro di Pompei per dieci anni (poi ridotti a due): come è stato osservato, si tratta verosimilmente della prima "squalifica dal campo" della storia (quantomeno la prima di cui sia abbia notizia sul territorio italiano), come conseguenza di atti di violenza durante un evento di gioco e spettacolo²¹⁹. Anche se questo antecedente storico presenta profonde differenze rispetto all'odierna violenza negli stadi, tuttavia è utile per comprendere l'esplosività che possono caratterizzare il campanilismo e l'eccitazione di una folla che assiste a giochi o spettacoli, quando c'è qualcuno o qualcosa per cui tifare²²⁰.

Un altro grave episodio di violenza correlato ad una manifestazione sportiva dell'Antichità, tramandato fino a noi, è di alcuni secoli successivo alla rissa tra Pompeiani e Nocerini del 59 d.C.: a Costantinopoli, nel periodo Tardo Antico, abitualmente si scontravano i partiti politici²²¹, tanto che, nel 532 d.C., una gara all'ippodromo ha costituito l'occasione per lo scoppio della sanguinosa "rivolta di Nika". Tale rivolta, di cui riferiscono varie fonti, tra cui

²¹⁸ Con il termine "*collegium*" in età repubblicana e imperiale si indicavano genericamente le svariate manifestazioni del fenomeno associativo: dalle associazioni a scopo di culto, fino ai circoli di divertimento (cfr. DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit. p. 4).

²¹⁹ DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit., p. 4; ID., *La rissa del 59 d.C.* cit.; cfr. SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 24.

²²⁰ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., pp. 24-25.

²²¹ ALBANESI, voce *Manifestazioni sportive*, in *Noviss. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 181.

lo storico bizantino Procopio di Cesarea, pur non essendo propriamente originata dalla manifestazione sportiva, è tuttavia sintomatica di un del fenomeno: nella Costantinopoli bizantina, come raccontato anche dallo storico Procopio, si verificavano di frequente rilevanti atti di violenza tra le opposte fazioni di “tifosi”; in ogni città, già da molto tempo, la popolazione era divisa nelle fazioni degli Azzurri e dei Verdi e tale rivalità, in aggiunta alle contese nascenti dalla scelta dei posti nel circo, è finita, in tempi più recenti, con lo sfociare in violente zuffe tra i cittadini, i quali arrivavano a rischiare la vita “per uno scopo così futile”. Secondo lo storico bizantino, questi ultras ante litteram combattono con i loro avversari “senza rendersi conto della sciocchezza per la quale si gettano nel pericolo, e pur sapendo che se anche dovessero riuscire a sopraffare i rivali, conseguirebbero il solo risultato di essere immediatamente tradotti in carcere, per morire infine dopo avere sofferto le pene più atroci”²²²; Procopio riferisce inoltre che tra queste fazioni è presente un odio “che non ha giustificazioni, e che pure continua per tutta la vita, senza mai placarsi, perché non cede né ai legami del matrimonio né a quello della consanguineità o dell’amicizia”, a poco rilevando che i rivali nella passione per l’una o per l’altra “squadra” siano fratelli o parenti prossimi; a questi tifosi “non importa dei precetti religiosi né delle leggi umane” e il loro obiettivo è unicamente quello di veder vincere il proprio colore. Nemmeno le donne erano immuni a questo fanatismo e, secondo Procopio, oltre a seguire i loro uomini, esse litigavano fra loro in ragione di questa rivalità, pur non andando ad assistere alle manifestazioni sportive. La contrapposizione tra le fazioni degli Azzurri e dei Verdi si riteneva che non fosse legata unicamente alla rivalità sportiva, ma anche alla divisione fra le categorie politiche, economiche, religiose (in particolare la divisione tra diverse confessioni cristiane) e sociali della Costantinopoli del tempo²²³ e, secondo alcuni storici, gli scontri tra queste fazioni erano quindi lotte politico-religiose; più di recente tuttavia prevale l’idea per cui l’adesione all’una o all’altra fazione non dipendesse da ragioni di carattere religioso, politico o sociale²²⁴. In un’altra occasione, a Tessalonica, uno spettacolo ha provocato una rivolta, ferocemente repressa dall’imperatore trucidando la maggior parte degli spettatori presenti nel circo²²⁵.

²²² DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit., p. 5.

²²³ In particolare, gli Azzurri avrebbero rappresentato l’aristocrazia latifondista e i contadini, mentre i Verdi la borghesia commerciale e industriale (cfr. DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit., p. 6, nota 29).

²²⁴ DE BERNARDI, *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive* cit. p. 6.

²²⁵ ALBANESI, *Manifestazioni sportive* cit., p. 181.

Le problematiche provocate da primordiali forme di tifo violento non sono state unicamente appannaggio dell'Impero romano, giacché qualche secolo dopo, in pieno Medioevo, in Inghilterra, si era diffuso uno sport con la palla per alcuni versi simili al calcio (*hurling at goal e hurling over country*), ma più violenti, tanto che spesso davano vita a disordini²²⁶; in proposito, è molto significativo quanto accaduto nel 1314, quando il Lord Mayor di Londra aveva emanato, tramite un decreto che vietava la pratica del gioco “dell'inseguire certe palle”, che provocava frequenti disordini tra giocatori e spettatori, causati dalla grande tensione per questo gioco (similmente a quanto accadeva nella Firenze rinascimentale con il gioco del calcio fiorentino)²²⁷. Del resto, nell'Europa medievale, dove si sono diffuse numerose varianti del gioco del calcio (con regole trasmesse oralmente, un numero variabile di partecipanti, confini dell'area di gioco definiti vagamente e nessun organo di controllo centrale), che erano antecedenti popolari del calcio moderno, spesso le partite a pallone tra villaggi vicini sfociavano in tumulti sanguinosi, con saccheggi, incendi e uccisioni²²⁸.

Successivamente, nel 1580, troviamo un altro interessante antecedente storico nel “Bando sopra il gioco del calzo”, emanato dal governatore di Bologna (allora sotto il dominio dello Stato della Chiesa) per provvedere alle “risse, scandoli et inimicizie” derivanti da una rudimentale versione del gioco della palla; precisamente, il governatore vietava a chiunque di giocare al “gioco del calzo”, dentro o fuori la città, “sotto pena di cento scudi d'oro (...) e tre scatti di corda per ciascuno e ciascuna volta”. L'anno successivo, a causa del fallimento della precedente ordinanza, veniva emanato l'ancor più restrittivo editto “Prohibitione del giocare alla palla”, con il quale il governatore, vietando nuovamente a chiunque di giocare alla palla, voleva porre un rimedio “al dishonesto abuso di alcun mal creati e dishonesti giovani e putti, li quali con poco rispetto e riguardo danneggiano, ruinano e guastano (...)”²²⁹. Sempre nel 1580, in Inghilterra, secondo le cronache, “sconosciuti malfattori nel numero di cento si riunirono illegalmente e giocarono un certo gioco fuori legge chiamato ‘football’, per mezzo del quale ci fu tra loro una gran rissa, degenerata in omicidi e gravi incidenti”. Lo sport moderno è comparso nel XVIII secolo, tuttavia, come è stato osservato, il calcio e i suoi tifosi non riusciranno a mascherare le loro origini legate ai giochi popolari²³⁰.

²²⁶ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

²²⁷ SALVINI, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento*, Firenze, 2004, p. VII; SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 25; cfr. CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

²²⁸ ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., p. 480.

²²⁹ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi* cit., p. 25; SALVINI, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento* cit., p. VII.

²³⁰ SALVINI, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento* cit., pp. VII-VIII.

Questi precedenti storici si riferiscono a realtà politiche e sociali diverse tra loro e a loro volta profondamente differenti rispetto a quella attuale, tuttavia riescono a mostrare come il connubio tra sport e violenza sia antico e come determinati fenomeni siano più radicati nel comportamento umano di quel che si potrebbe pensare. D'altro canto, proprio perché la situazione socio-politica odierna è profondamente mutata e conosce fenomeni impensabili fino a poco più di un secolo fa, è di estrema importanza compiere un'analisi sia delle cause profonde che di quelle prossime dell'attuale violenza negli stadi, al fine di comprendere quali sono gli strumenti che più sono adatti a contrastare gli aspetti più pericolosi e allarmanti del fenomeno in questione, senza allo stesso tempo comportare un'esclusione di gruppi di cittadini dal consesso sociale.

2. Analisi sociologica e criminologica del fenomeno della violenza dei gruppi ultras.

Il fenomeno degli episodi di violenza negli stadi compiuti da alcuni componenti dei *club ultras* e dagli *hooligans* (adottando una prospettiva europea) può essere ricondotto al più ampio fenomeno delle sottoculture e, in particolare, a quello delle sottoculture giovanili violente, che è stato ampiamente analizzato da vari autori, in ambito sociologico e criminologico (si pensi ad Albert K. Cohen o agli studi di Cloward e Ohlin). Occorre tuttavia operare una distinzione, poiché non tutti gli ultras sono soggetti violenti o inclini a commettere reati: se da un lato i *club* di sostegno alle squadre di calcio sono associazioni legittime, che hanno lo scopo di aggregare e favorire i tifosi nelle trasferte e nell'acquisto dei biglietti delle partite, d'altro canto “accade (...) che si infiltrino fra i tifosi anche soggetti turbolenti, che trovano nell'eccitazione delle competizioni e nello scontro con gli ultras di squadre avversarie l'occasione per estrinsecare tutta la loro violenza”²³¹. È su questi ultimi soggetti che si concentra l'attenzione della criminologia.

Il tifo degli spettatori è un fenomeno in sé fisiologico ed è un dato di fatto che il c.d. “calcio spettacolo” moderno non è composto solo da coloro che si contendono la palla sul rettangolo di gioco per novanta minuti (cioè i ventidue giocatori, più l'arbitro e i guardalinee), ma anche del pubblico, che è diventato parte integrante dell'evento sportivo: gli spettatori manifestano infatti la propria presenza con esibizioni scenografiche di vario tipo, che possono avviarsi molto prima dell'inizio stesso della partita²³². Il pubblico delle partite non è una massa omogenea e, in termini sociologici, non costituisce un aggregato sociale di tipo casuale, in quanto, tra coloro che frequentano lo stadio con una certa continuità, si possono distinguere

²³¹ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia*, V ed., Milano, 2008, p. 248.

²³² CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

precise tipologie di spettatori molto eterogenee tra loro: nella folla presente sugli spalti degli stadi vi sono infatti astanti che vivono il tifo in forma debole e poco organizzata (come il tifoso generico che va allo stadio con la famiglia o gli amici), mentre all'estremo opposto, si ritrovano tifosi strutturati secondo precisi criteri organizzativi, tra i quali vi è un forte investimento emotivo nelle vicende calcistiche della squadra. Tra questi due estremi, vi sono figure intermedie, come lo spettatore abbonato, che frequenta lo stadio in modo più continuo e, così facendo, dimostra il proprio legame affettivo con la squadra, venendo anche riconosciuto come “membro di una collettività che trova la propria ragion d'essere nel sostegno ad una squadra”²³³. Vi sono poi i tifosi territorialmente lontani, che non possono essere sempre presenti alle partite, perché distribuiti su scala provinciale, regionale, nazionale e talvolta persino internazionale; questi tifosi fanno in genere riferimento ai *club* maggiori e spesso contano su una rete di forme associative, in patria e all'estero, che hanno luoghi di ritrovo in locali pubblici o in apposite sedi, in cui si svolgono varie attività ricreative. Queste ultime due categorie di tifosi costituiscono lo “zoccolo duro” della tifoseria di una squadra, insieme a quei tifosi che seguono la propria squadra nelle trasferte, solitamente organizzate (fino a realizzare un vero e proprio “turismo sportivo”); le trasferte costituiscono un momento importante nella vita del tifoso, in quanto trattasi di “appuntamento che permettono di stringere legami non puramente occasionali, a conferma (...) di come il tifo sportivo possa diventare un polo importante delle attività di tempo libero e della vita di relazione degli individui”²³⁴.

C'è poi un'ultima tipologia di tifosi che, nell'“ecologia sociale” dello stadio tendono a concentrarsi nelle curve: si tratta degli ultras. Anche se i media e l'opinione pubblica tendono a concentrare l'attenzione sugli episodi di violenza che, con una certa frequenza, accompagnano le manifestazioni di tifo degli ultras, tuttavia non è corretto stabilire una connessione automatica tra violenza negli stadi e presenza di gruppi di tifosi ultras, in quanto vari episodi di tifo violento si erano verificati già prima della comparsa degli ultras negli stadi, come si è visto in precedenza.

Non si è fin da subito potuto parlare di sottocultura ultrà (o *hooligan*), con riferimento a quelle frange di tifosi particolarmente accaniti, che talvolta provocavano episodi di violenza o comunque la violenza fra gli spettatori non è sempre e solo opera degli ultras. Infatti, nelle violenze che coinvolgono i tifosi è molto spesso possibile trovare elementi di matrice nazionalistica o regionalistica e gli incontri internazionali costituiscono talvolta l'occasione

²³³ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

²³⁴ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

per far riemergere ataviche rivalità nazionalistiche, che possono anche sfociare in violenze tra spettatori e giocatori²³⁵. Oltre al nazionalismo, altra caratteristica tipica alla base degli scontri tra tifosi è anche l'espressione violenta di forti sentimenti di identità locale e regionale: in Italia questa rivalità spesso riproduce le divisioni strutturali e culturali del Mezzogiorno o particolari forme di orgoglio e campanilismo cittadino²³⁶. Altre volte poi le rivalità hanno origine locale o intraregionale: è il caso dei *derby* fra *club* della stessa città, metropoli o regione, che sono tra gli incontri di calcio più seguiti e, spesso, occasione di violenza tra i tifosi; ad esempio, in Italia si sono verificati frequenti disordini in occasione delle partite Roma-Lazio o nelle partite fra Atalanta, Brescia e Verona²³⁷.

Con il passare degli anni, man mano che gli *hooligans* sono divenuti parte integrante del calcio del dopoguerra, il fenomeno ha finito per essere influenzato sempre più da dinamiche subculturali piuttosto che da forme di identità locali o nazionali (o quantomeno non solo da queste): col tempo gli *hooligans* (come gli ultras) hanno finito sempre più col vedersi come un gruppo che condivide alcune caratteristiche, come per esempio il vestiario, il sistema di valori violento o la capacità di autoidentificarsi come *hooligans*. Queste dimensioni subculturali possono sovrapporsi agli antagonismi locali e nazionali, portando a collegamenti internazionali tra specifici gruppi di *hooligans* e a generare nuovi e inediti tipi di rivalità tra le tifoserie²³⁸.

Per dimostrare che si può parlare di vera e propria “sottocultura ultras”, occorre premettere, in via generale, alcuni cenni riguardo ai principali caratteri delle sottoculture, con specifico riferimento alle sottoculture giovanili e delinquenti. Come ha osservato Albert Kircidel Cohen²³⁹, per capire il fenomeno della delinquenza giovanile, vanno respinte sia le teorie psicogenetiche e psicoanalitiche, sia le teorie della disorganizzazione sociale e del conflitto culturale (considerate incomplete), bensì occorre seguire una terza via: si tratta della teoria della sottocultura (o della trasmissione culturale), che è in grado di far interagire sia i fattori

²³⁵ Si pensi alla partita tra Scozia e Inghilterra, soppressa nel 1989 a causa della crescente violenza tra tifosi, o alle partite fra Olanda e Germania o fra Turchia e Grecia, caratterizzate da una forte carica nazionalistica, che costituisce un rischio per la sicurezza degli spettatori (cfr. GIULIANOTTI, *Sport e politica: identità nazionali e locali nella società moderna*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2003).

²³⁶ Nel resto d'Europa si registrano dinamiche simili: in Inghilterra nel calcio si esprimono i dissidi tra nord e sud, in Belgio vi è una forte divisione tra i tifosi di lingua francese e di lingua fiamminga, mentre in Spagna le tendenze regionalistiche – e talvolta separatiste – emergono negli incontri tra le squadre dei Paesi Baschi, della Catalogna e della Galizia e quelle delle regioni castigliane (cfr. GIULIANOTTI, *Sport e politica* cit.).

²³⁷ GIULIANOTTI, *Sport e politica* cit.

²³⁸ GIULIANOTTI, *Sport e politica* cit.

²³⁹ Nella sua opera *Delinquent Boys, The Culture of the Gang* (trad. it. *Ragazzi delinquenti*), pubblicata per la prima volta nel 1955 (cfr. CURTI, *Criminologia e sociologia della devianza*, Milano, 2017, pp. 168-169).

psicogenetici, sia quelli sottoculturali, entrambi presenti senza che uno escluda l'altro²⁴⁰. In generale, il concetto di "cultura", secondo Cohen, "si riferisce a cognizioni, credenze, valori, regolamenti, gusti e pregiudizi che sono tradizionali all'interno di qualche gruppo sociale e vengono acquisiti per partecipazione al singolo gruppo"; ogni società si differenzia poi al suo interno in vari sotto-gruppi, "ciascuno con modi di pensare e di agire per qualche aspetto tipicamente suoi, che si possono acquisire solo per partecipazione al sotto-gruppo (...) Queste culture vigenti entro culture più vaste sono 'sottoculture'"²⁴¹. La sottocultura è quindi un particolare *habitat* ove vigono uno stile di vita e valori peculiari, rispetto alla cultura di generale diffusione: gli appartenenti alle sottoculture "sono uniti dalla comunanza di norme che sono in contrasto con quelle più diffuse" e tali norme "sono pienamente condivise e trasmesse nonostante si ispirino a valori sostanzialmente differenti dai precetti di comune accettazione"²⁴². Tra le sottoculture, sono presenti, più nello specifico, sottoculture delinquenziali, che sono proprie di ambienti sociali nei quali non costituisce motivo di discredito l'inosservanza del codice penale, almeno per determinate categorie di reati: in esse vi è un "atteggiamento spregiativo e di rigetto nei confronti della norma penale, dell'amministrazione della giustizia e dell'etica civica degli altri cittadini" e "l'infrazione della legge non solo è accettata come condotta abituale, ma può costituire titolo di merito ed è segno di appartenenza al gruppo"²⁴³. All'origine della sottocultura criminale vi sarebbero disuguaglianze economiche e di classe: vi è infatti un conflitto tra la cultura della classe media, che rappresenta certi modelli e valori (quali ambizione, responsabilità personale, successo, guadagno, benessere, ecc.), imposti anche alla classe inferiore e la "limitazione delle opportunità" di conseguire tali mete sociali che, in concreto, gli appartenenti a tale ultima classe sociale patiscono. Le teorie sottoculturali si caratterizzano quindi come teorie classiste non marxiste, poiché individuano le cause preponderanti della criminalità nell'economia e negli aspetti economici e classisti della società, che influenzano nettamente i fattori culturali, responsabili a loro volta di molte scelte comportamentali²⁴⁴.

Anche i criminologi statunitensi Richard A. Cloward e Lloyd E. Ohlin, nella loro teoria delle opportunità differenziali²⁴⁵, pongono l'accento sulle disuguaglianze sociali: secondo questi

²⁴⁰ CURTI, *Criminologia* cit., p. 169.

²⁴¹ COHEN, *Ragazzi delinquenti. Una penetrante analisi sociologica della "cultura" della gang*, Milano, 1974, pp. 6-7 (trad. it. G.A. De Toni; orig. *Delinquent boys. The culture of the gangs*, New York, 1955); cfr. CURTI, *Criminologia* cit., p. 170.

²⁴² PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., p. 243.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ MANTOVANI, *Diritto penale* cit., pp. 616-617.

²⁴⁵ Esposta nell'opera "Teoria delle bande delinquenti in America" (*Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*) del 1960 (cfr. CURTI, *Criminologia* cit., pp. 174-175).

studiosi infatti la struttura sociale non ha soltanto un'influenza determinante nel tipo di adattamento messo in atto dai giovani delle aree urbane inferiori, ma spiega soprattutto la disuguaglianza insita nelle possibilità di sviluppare un comportamento deviante, in quanto le opportunità di coloro che appartengono alle classi sociali ed economicamente più svantaggiate sono limitate. Cloward e Ohlin identificano in particolare tre tipi principali di subcultura delinquenziale: una essenzialmente basata su valori criminali, rivolta al conseguimento di guadagni materiali con mezzi illegali (la subcultura "criminale", appunto); un'altra tipologia di subcultura – detta "astensionista" – pone invece l'accento sul consumo di droghe e i suoi partecipanti si sono alienati dai ruoli convenzionali, come quelli nella famiglia o nel lavoro; infine – ed è la tipologia che qui più ci interessa – vi è un tipo di subcultura caratterizzata dalla violenza, detta "conflittuale"; i membri di questa subcultura "si prefiggono di conseguire uno *status* (reputazione) facendo uso della forza oppure della minaccia di usarla" e formano gruppi di "combattenti"²⁴⁶. Per quanto riguarda più nello specifico le subculture conflittuali, secondo Cloward e Ohlin, il ruolo modello è quello del "mattatore", "che fa il gradasso nella banda, lotta con le armi per conquistarsi il rispetto timoroso delle altre bande e che, con i suoi imprevedibili e distruttivi assalti a persone e cose, costringe il mondo convenzionale degli adulti a tributargli una specie di pavida deferenza"; gli atti del "mattatore" devono rivelare la "volontà di difendere sia la propria integrità sia l'onore della banda" e costui deve dimostrare coraggio e valore di fronte al pericolo personale. Lo scopo immediato delle "bande combattenti" è quello di "farsi una reputazione di durezza e di violenza distruttrice", infatti "la reputazione procura oltre al rispetto dei propri pari e degli adulti minacciati anche l'ammirazione per la forza fisica e la mascolinità che essa simboleggia"; inoltre, all'interno delle bande conflittuali vi è un codice per cui è attribuita grande importanza al coraggio, alla difesa del gruppo e alla conservazione dell'onore²⁴⁷.

Il rifiuto dei valori e delle regole della cultura dominante non significa tuttavia che le sottoculture delinquenti siano del tutto prive di regole, in quanto queste si caratterizzano per un proprio linguaggio gergale e per regole etiche e deontologiche che stabiliscono obblighi, costumi, valori e rituali. Le norme – e le tecniche delinquenti – vengono apprese per diretto rapporto interpersonale fra gli appartenenti alla sottocultura (essa rappresenta

²⁴⁶ CLOWARD – OHLIN, *Teoria delle bande delinquenti in America*, Bari, 1968, pp. 25 ss. (trad. it. L. Saffirio, V. Saffirio Vignola; orig. *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*, Glencoe, 1960); cfr. CURTI, *Criminologia* cit., pp. 175-176.

²⁴⁷ CLOWARD – OHLIN, *Teoria delle bande delinquenti* cit., pp. 25 ss.; cfr. CURTI, *Criminologia* cit., p. 178.

quindi un particolare tipo di “associazione differenziale”, secondo la teoria elaborata da Edwin Sutherland) e i delinquenti sottoculturali si considerano vincolati all’osservanza delle norme (talora molto dettagliate) del gruppo cui appartengono; la violazione di tali norme comporta poi “sanzioni altrettanto imperative di quelle legali, oltre che – a volte – feroci”²⁴⁸. Ancor più nello specifico, tra le sottoculture delinquenziali sono presenti alcune sottoculture violente, caratterizzate da ampia tolleranza nei confronti dei comportamenti aggressivi e da un sistema normativo per la regolazione dei conflitti interpersonali fondato sulla violenza e nel quale l’intervento dello Stato è escluso. In questi gruppi, “la violenza non costituisce un fatto riprovevole e le condotte aggressive non sono percepite come colpevoli, ma molto spesso rappresentano una sorta di obbligo morale, il cui mancato rispetto è causa di ostracismo, di emarginazione o addirittura di punizione per chi non vi si attiene”²⁴⁹. In molte sottoculture l’“offesa alla dignità” può essere cancellata solo con la violenza; la “vendetta” diventa un imperativo etico e dev’essere compiuta secondo certe modalità o certi riti, mentre il “disonore” è una condizione molto squalificante, che può essere riscattata solamente con l’aggressione (che può persino sfociare nell’omicidio)²⁵⁰.

Il valore positivo attribuito alla violenza e l’incentivo alla condotta aggressiva si possono riscontrare come componente collaterale rispetto ad altri contenuti e valori tipici di diverse sottoculture, tra cui quelle giovanili. In particolare, nelle sottoculture delle bande giovanili, che si sono sviluppate nei Paesi occidentali a partire dagli anni ’50 del Novecento, si ritrovano valori precipui e difforni da quelli comunemente accettati; le origini di tale fenomeno sono numerose e si rinvengono in “ragioni psicologiche e sociali che riguardano il fisiologico ribellismo adolescenziale, il bisogno di aggregazione dei giovani, l’esaurirsi dei grandi ideali collettivi, il rifiuto del mondo degli adulti e dei loro valori, la marginalità dei giovani”²⁵¹. Le bande giovanili sono un fenomeno di grande variabilità e in esse assumono grande importanza la diversificazione dell’abbigliamento, il seguire determinate mode e le comuni passioni consumistiche; tuttavia, le aggregazioni caratterizzate da contenuti ideologici hanno in genere maggiore durata. Le bande giovanili possono a loro volta distinguersi in diverse tipologie (individuate da Schafer, in uno studio sulle bande giovanili di Chicago degli anni ’50): la “banda diffusa”, nella quale la forma del raggruppamento è rudimentale, con una solidarietà transitoria e una guida labile; la “banda

²⁴⁸ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., pp. 243-244.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 245.

²⁵⁰ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., p. 246.

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 246-247.

solidificata”, più sviluppata e con un grado elevato di lealtà; la “banda convenzionalizzata”, come i club sportivi e la “banda criminale”, indirizzata verso la delinquenza abituale²⁵². Secondo un’altra possibile categorizzazione delle *gangs* giovanili, oltre alle bande criminali, esistono anche bande conflittuali, senza finalità appropriative, ma dedite alla violenza e al vandalismo (metodi con i quali compiono un’aggressione al sistema) e bande astensionistiche, caratterizzate invece dalla rinuncia, dalla fuga e dal rifiuto globale della cultura del gruppo dominante²⁵³.

La sottocultura delle bande giovanili si caratterizza per l’opposizione conflittuale, che viene esercitata in modo violento e con caratteristiche tali da esprimere una protesta non razionalizzata e immediata: la violenza è infatti il modo tipico di esprimere il dissenso e si manifesta con frequenti conflitti con i gruppi rivali e con le forze dell’ordine che intervengono; sono tipici anche i comportamenti distruttivi messi in atto – talvolta sotto forma di vere e proprie scorrerie – con vandalismi, danneggiamento di auto, sistematica distruzione di mezzi e attrezzature pubbliche, alla base dei quali non vi sono finalità di lucro; l’aggressività ha qui infatti un significato primitivo e fine a sé stesso²⁵⁴. Cohen, in particolare, individua le caratteristiche della sottocultura delinquente giovanile nella gratuità, nella malignità e nella distruttività: alcune attività illecite (come il rubare) vengono infatti compiute come una forma di ricreazione, gioco o sport, senza che vi siano motivazioni razionali o che venga seguito un criterio dell’utile; inoltre, vi è malignità nel senso di “soddisfazione di battere il prossimo” e di “piacere sottile della provocazione stessa di qualche tabù”²⁵⁵.

Per quanto riguarda le motivazioni e la provenienza sociale dei gruppi sottoculturali giovanili (tra cui gli ultras), la violenza tipica di tali gruppi è stata intesa per molto tempo “come espressione dell’accumularsi di frustrazioni, come protesta irrazionale per il proprio insoddisfacente *status*, visto che questi fenomeni di teppismo, sportivo o no, sarebbero prerogativa di giovani provenienti dagli strati più marginali e carenti di opportunità di affermazione sociale”²⁵⁶. Tuttavia, come è stato notato, “oggi molte di tali aggregazioni

²⁵² PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., p. 247.

²⁵³ MANTOVANI, *Diritto penale* cit., p. 617.

²⁵⁴ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., pp. 247-248.

²⁵⁵ COHEN, *Ragazzi delinquenti* cit., pp. 19-26; cfr. CURTI, *Criminologia* cit., pp. 172-173.

²⁵⁶ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., pp. 247-248; in tal senso, anche Cohen parla di “bande di ragazzi che prosperano nella forma più vistosa entro i ‘quartieri della malavita’ dei nostri maggiori centri urbani” (COHEN, *Ragazzi delinquenti*, cit. pp. 6-7).

comprendono anche soggetti appartenenti a ceti agiati, sicché la motivazione, quand'anche sia il disagio giovanile, non ha necessariamente connotati di classe”²⁵⁷.

Alla luce di quanto detto, si può quindi notare come i gruppi ultras presentino numerose caratteristiche delle sottoculture violente e dei gruppi giovanili, tanto che, in prospettiva storica, è stato osservato che “i gruppi dei più facinorosi ultras sono venuti a sostituirsi alle sottoculture violente dei giovani di qualche decennio fa”²⁵⁸.

2.1. La sottocultura ultras.

Per interpretare il fenomeno ultras, adottando le teorie sottoculturali come chiave di lettura, si può notare come i gruppi ultras, proprio come le bande e sottoculture giovanili, “nascono quando esistono frazioni consistenti della popolazione giovanile che avvertono il forte bisogno di una collettività, di un ‘noi’ che accoglie i singoli membri, ne valorizza e riconosce le capacità e ne disciplina i comportamenti”²⁵⁹; così, quando altre offerte di coinvolgimento (di carattere politico, sociale o religioso) sono assenti o non sono credibili, i gruppi ultras forniscono ad alcune frazioni di popolazione giovanile una risposta adeguata al loro bisogno di identificazione con un gruppo. Negli studi effettuati, soprattutto nel Regno Unito, sul *football hooliganism* è emerso che, almeno inizialmente, i gruppi *hooligans* erano composti prevalentemente da giovani provenienti da ceti operai²⁶⁰ o dai gruppi marginali prodotti dai processi di deindustrializzazione; altrove invece il fenomeno ultras ha riguardato una popolazione molto più eterogenea per provenienza sociale²⁶¹. Proprio per questo motivo è problematico svolgere un parallelismo tra gli *hooligans* inglesi e gli ultras italiani: a differenza che in Inghilterra, dove il *football hooliganism* si è manifestato come una sorta di estensione del tradizionale schema comportamentale della *rough working class*²⁶², in Italia il legame tra calcio e classe operaia è sempre stato molto più labile, in quanto la passione per il calcio nel nostro Paese è sempre stata contraddistinta da una trasversalità socio-economica; conseguentemente questa tendenza vale anche per gli ultras italiani, che presentano infatti una composizione sociale tendenzialmente interclassista, con una rilevante

²⁵⁷ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., pp. 248-249.

²⁵⁸ PONTI – MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia* cit., p. 248.

²⁵⁹ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

²⁶⁰ Molte squadre inglesi rivelano infatti una chiara origine operaia: il West Ham è stato fondato da un gruppo di operai delle acciaierie, lo Sheffield United è nato per volere di alcuni artigiani che lavoravano coltelli, mentre il Manchester United si è costituito per volontà degli operai che costruivano la rete ferroviaria (cfr. BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 40, nota 6).

²⁶¹ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

²⁶² Anche se più di recente vi è stato un allargamento della base sociale degli *hooligans*, in origine questa figura proviene dagli strati più bassi della società, adotta il c.d. Stile Maschio Violento, aggregandosi per tifare durante la partita e per aggredire i tifosi avversari (cfr. BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 40).

presenza femminile al loro interno. I modelli di tifo estremo inglese e italiano presentano quindi profonde differenze, in quanto mentre il primo contempla una serie di attività che esaltano il senso di gruppo, ma che non comportano un particolare e durevole impegno al di fuori della partita, invece gli ultras italiani appaiono più protesi verso l'esterno e sono in grado di realizzare, grazie ad articolate strutture organizzative, manifestazioni coreografiche di tifo che coinvolgono l'intera curva e richiedono un forte impegno economico, di lavoro e di coordinamento²⁶³.

Con riferimento alla natura del teppismo calcistico, non è corretto dire che le pratiche violente degli ultras siano frutto di una carenza di autocontrolli emotivi o di una mancanza di regole normative di comportamento, ma, al contrario, si tratta di pratiche che rispondono ad un ordine normativo e simbolico integrato, spesso connotato ideologicamente e in sé coerente; i gruppi ultras – quantomeno quelli tradizionali – pur apparendo a prima vista “anomici”, sono in realtà gruppi altamente “nomici”, infatti, come ha notato Roversi, il comportamento degli ultras “è sempre stato governato da un preciso e sovente ferreo repertorio di regole”, inoltre questi gruppi, almeno fino ad un certo momento, “hanno costituito delle nicchie sociali entro cui ha preso corpo e si è riprodotta, anno dopo anno, generazione dopo generazione, una specifica ‘comunità morale’”²⁶⁴. Lo “spirito ultrà” infatti associa l'idea di odio e di violenza a quella di cuore e sentimento e proprio l'aggressività caratterizza questa sottocultura, che ha una sua etica, un suo linguaggio e un suo codice comportamentale; per esprimere la violenza occorre individuare un nemico: anzitutto, la tifoseria della squadra avversaria, ma sempre più spesso le forze dell'ordine (sotto lo slogan “*All cops are bastards*”), viste come rappresentanti delle istituzioni, contro cui mostrare il proprio rancore sociale²⁶⁵.

A differenza degli *hooligans* inglesi, per i quali la violenza è il principale motivo di aggregazione ed unione, è stato osservato che “per gli ultrà italiani, influenzati dalla visione politica della violenza come strumento e non come fine, essa ha rappresentato solo una delle opzioni del gruppo”²⁶⁶: il senso di comunità ed identità del gruppo ultrà italiano è affidato principalmente ad altre attività in grado di assumere e trasmettere un valore simbolico distintivo, come l'organizzazione di coreografie e trasferte, la produzione di materiale da tifo e di strumenti di comunicazione, la partecipazione militante alle riunioni periodiche; in

²⁶³ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., pp. 40-41.

²⁶⁴ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit. p. 10.

²⁶⁵ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 159-160.

²⁶⁶ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., p. 41.

molti elementi, gli ultras italiani prendono spunto da altre tifoserie per rendere sempre più coreografiche le manifestazioni di sostegno alla propria squadra, manifestando un fenomeno di “ibridazione” culturale tra le tifoserie di tutto il mondo²⁶⁷. La violenza, almeno secondo l’impostazione dei gruppi ultras “tradizionali”, viene praticata solo in determinati casi e contro omologhi gruppi di ultras, secondo una sorta di “etica del combattente”; pertanto, sono le persone che coordinano e gestiscono le attività del gruppo (il “direttivo”) a decidere se ed in che modo praticare la violenza, mentre i più giovani possono partecipare agli scontri solo se considerati affidabili e vige una regola per cui è proibito coinvolgere negli scontri persone estranee alla logica ultrà o compiere atti di vandalismo gratuito (come i danneggiamenti a treni, autobus, auto, i saccheggi di negozi ed autogrill, ecc.). Secondo alcuni autori, “la cultura ultrà dei gruppi storici (...) è stata per lungo tempo capace di trasformare la curva in un territorio in cui per tutti i tifosi valevano le medesime regole e norme, al di là della provenienza sociale, delle motivazioni, e dei differenti stili di vita. Per questo il panorama ultrà italiano ha assunto le caratteristiche di un microcosmo autosufficiente e totalizzante, capace di integrare emotivamente ogni membro nel proprio ruolo, nei propri doveri e nel senso di appartenenza ad una dimensione collettiva, nonché di imporre per diversi anni una sorta di monopolio all’uso ed alle pratiche della violenza”²⁶⁸.

2.1.1. *Le cause del teppismo calcistico: teorie a confronto, dal Regno Unito...*

Per quanto riguarda le cause sociali del teppismo calcistico, sono state avanzate varie ipotesi – differenti in Inghilterra, Germania, Olanda e Belgio – relative ai motivi che spingono una certa quota di giovani ad aggregarsi nei gruppi ultras e a praticare, in forma più o meno sistematica, la violenza calcistica. I primi studiosi ad occuparsi del fenomeno sono inglesi, in ragione dell’emersione del *football hooliganism* in Regno Unito prima che in qualsiasi altro Paese europeo, perché il fenomeno è comparso proprio in Gran Bretagna tra il 1880 e il 1885, quando per la prima volta la polizia britannica ha registrato episodi di violenza tra i tifosi del neonato gioco del calcio, caratterizzato anche dall’utilizzo di armi improprie (il termine “*hooliganism*” compare per la prima volta in un verbale della polizia inglese del 1889)²⁶⁹.

²⁶⁷ Dalle *torcidas* brasiliane deriva l’uso delle trombe, mentre dalle tifoserie inglesi proviene l’uso della sciarpa con i simboli della squadra, per accompagnare o incitare le azioni di gioco con le “sciarpate”; a ciò si aggiungono i fuochi pirotecnici, con razzi fumogeni, ecc. (cfr. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 165).

²⁶⁸ BALESTRI – VIGANÒ, *Gli ultrà* cit., pp. 41-42; sul punto, cfr. anche ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 53.

²⁶⁹ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 173.

Anzitutto, alcuni studiosi inglesi (come Ian Taylor, di orientamento neomarxista e, successivamente Eric Dunning), considerando il tifo violento come fatto sociale, hanno posto l'accento sulla provenienza di classe degli *hooligans*: nel 1971, Taylor – esponente del filone struttural-marxista e tra i primissimi sociologi ad occuparsi del tema (prendendo in considerazione, almeno inizialmente, le intemperanze dei tifosi tradizionali e non i disordini provocati dai gruppi *hooligans*) – ritiene che la violenza degli spettatori inglesi sia dovuta al distacco avvenuto fra il calcio professionistico e le comunità operaie di tifosi tradizionali e anche alle contraddizioni interne alle diverse componenti della classe operaia presenti nelle tifoserie; in particolare, secondo Taylor, le tifoserie inglesi, tradizionalmente espressione della classe lavoratrice, nel secondo dopoguerra, hanno assistito alla progressiva “borghesizzazione” del calcio inglese, a causa della professionalizzazione e dell'arrivo di dirigenti di estrazione borghese e questo cambiamento è stato vissuto come un tradimento da parte delle squadre: l'esplosione di violenza sarebbe quindi una risposta dei *supporter* all'allontanamento dei *club* dai valori della classe operaia e andrebbe quindi letta come un “movimento di resistenza” messo in atto dai tifosi tradizionali²⁷⁰. Infatti, mentre originariamente il calciatore, appartenente alla stessa classe degli operai, era visto come un *local hero* dalla sua comunità, in seguito si è verificato un progressivo distacco²⁷¹. Successivamente, questo Autore aggiorna alcune delle sue affermazioni sulle motivazioni del teppismo calcistico, notando che la violenza del calcio a partire dalla seconda metà degli anni '70 ha sempre più rappresentato “una trasposizione della crescente inquietudine economica particolarmente dei giovani della classe operaia in una forma rituale contro le supposte fonti di tale inquietudine (stranieri, londinesi, liverpooliani, estranei in genere)” e ciò consentirebbe di spiegare la presenza di partiti o movimenti inglesi di ispirazione fascista (come il National Front) in molti degli episodi di violenza che hanno avuto per protagonisti i tifosi inglesi, fino al disastro dello stadio Heysel di Bruxelles: infatti, il nuovo “operaio borghese” degli anni '70-'80 e, a maggior ragione, la massa dei giovani disoccupati, in assenza di un'alternativa culturale, economica o politica all'etica dell'individualismo competitivo di mercato, e in una situazione di declino e collasso della vita della classe operaia, tende verso “una più intensa e nichilistica forma di paranoia razzista, sessista e nazionalista”²⁷². In quest'ottica si spiega anche lo stretto collegamento tra gli *skinheads* e gli

²⁷⁰ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 169-171; cfr. TAYLOR, *Il significato di Bruxelles*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 1986, p. 598; BENVENGA, *Introduzione*, in CLARKE, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia*, Roma, 2019, pp. 15-16.

²⁷¹ BENVENGA, *Introduzione* cit., p. 16.

²⁷² TAYLOR, *Il significato di Bruxelles* cit., pp. 598-599.

hooligans (già a partire dal 1968-69) e la violenza espressa dagli appartenenti a questi gruppi sarebbe proprio un sintomo della crisi interna della *working class*, che necessita di una valvola di sfogo per le pulsioni dei giovani²⁷³.

Un altro autore di impostazione marxista, John Clarke, muovendo da una prospettiva storica, ha sottolineato le conseguenze che l'evoluzione strutturale subita dal calcio – sport popolare per eccellenza – ha prodotto sui tifosi appartenenti alla *working class*, i quali hanno riaffermato nella “passione aggressiva” i valori della propria classe e il senso di territorialità: il *football hooliganism* si caratterizzerebbe quindi come una risposta all'imposizione di un modello di calcio caratterizzato da professionalizzazione, commercializzazione e spettacolarizzazione (tutti segni della “borghesizzazione” già identificata da Taylor)²⁷⁴. L'hooliganismo, secondo Clarke, va inoltre compreso come parte del modo di contemplare il calcio e ciò non consente di tracciare una linea così netta tra *supporter* e *hooligan*: gli slogan e le canzoni evidenziano un sostegno e mostrano uno sforzo di intervenire nel gioco, sollevando e incoraggiando la propria squadra o respingendo gli avversari, ma anche la violenza tra gruppi di tifosi è parte di questa partecipazione al gioco, estendendo agli spalti la lotta che avviene sul campo; in questo contesto, la durezza e la mascolinità hanno grande considerazione e i tifosi si fanno difensori delle identità locali e dei campanilismi, poiché, ad essere in gioco, è la *loro* squadra e il *loro* territorio²⁷⁵. Il teppismo calcistico – secondo questo Autore – “appare un problema perché contravviene alla visione di come lo spettatore di calcio dovrebbe comportarsi”: mentre per il fruitore di calcio il gioco è ciò che si svolge sul campo, invece per il tifoso è “andare alla partita”, un evento che accomuna sia l'incontro sia la folla; mentre il “consumatore” si limita ad osservare, diversamente i tifosi prendono parte allo spettacolo, aggiungendo eccitazione, *pathos* e coinvolgimento²⁷⁶. Clarke approfondisce anche il legame, già intuito da Taylor, tra *hooligans* e *skinheads*: questi gruppi di giovani sono apparsi per la prima volta nel 1968, nell'East End londinese e hanno presto iniziato ad entrare negli stadi, suscitando l'attenzione pubblica sia per il coinvolgimento nella violenza calcistica, che per lo stile (capelli rasati a zero o quasi, stivali o scarponi da lavoro, jeans con bretelle e altro). Gli *skinheads* sono emersi in un contesto di mutamenti

²⁷³ BENVENGA, *Introduzione* cit., pp. 17-18.

²⁷⁴ CLARKE, *Calcio, teppismo e skinhead*, in CLARKE, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia*, Roma, 2019, pp. 46-48; cfr. BENVENGA, *Introduzione* cit., pp. 12-13.

²⁷⁵ CLARKE, *Calcio e tifosi della classe operaia: tradizioni e nuovi scenari*, in CLARKE, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia*, Roma, 2019, pp. 94-95.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 98.

sociali e di rottura di diversi modelli dello stile di vita della classe operaia, a causa dell'arrivo nei quartieri operai di immigrati (ma non solo), della riqualificazione delle periferie e della conseguente modificazione di una serie di abitudini legate al quartiere e alla strada; gli *skinheads* sono giovani della classe operaia che si adattano difficilmente alla “società aperta e senza classi” di quel periodo, anche per la difficoltà nell'inserimento scolastico, a cui era sempre più legata la possibilità di fare carriera²⁷⁷. In reazione a questo, il movimento *skinhead* tende a riaffermare le tradizioni di una cultura minacciata dalla contaminazione di valori e simboli tipici della *middle-class*; il campo di calcio, classico luogo di ritrovo della *working class*, diventa così un luogo da difendere dall'usurpazione della borghesia e ciò contribuisce a spiegare la violenza, il razzismo, il puritanesimo e il localismo degli *hooligans*. Come ha osservato Clarke, il fenomeno *skinhead* anche grazie all'attenzione che la stampa ha riservato ad esso e i rimedi adottati – come aumentare il numero di poliziotti alle partite – possono aver contribuito, paradossalmente, la violenza negli stadi: per la classe operaia la polizia rappresenta spesso autorità e minaccia e la presenza di essa negli stadi è stata malvista (con derisione o astio) da molti tifosi²⁷⁸; infine, secondo questo Autore, “la creazione di uno stereotipo popolare dell'*hooligan* può avere la conseguenza non intenzionale di contribuire alla trasformazione del fenomeno originale in stereotipo”²⁷⁹, secondo lo schema della profezia che si auto-avvera, come del resto già accaduto in passato²⁸⁰.

Secondo una differente impostazione, di tipo configurazionista, Eric Dunning (e la Scuola di Leicester, che annovera anche Patrick Murphy e John Williams), prendendo le mosse dagli studi di civilizzazione di Norbert Elias e adottando quindi una visione del fenomeno sportivo e della violenza più ampia di quella di Taylor, ha tracciato un profilo sociale degli *hooligans* come bande di giovani degli strati più bassi della *working class* che, nel corso degli anni '60, hanno iniziato a collocarsi stabilmente nelle *ends* degli stadi (corrispondenti alle curve in Italia)²⁸¹; secondo questo studioso, la sottocultura di questi tifosi è “intrisa di mascolinità aggressiva” (c.d. *aggressive masculine style*), che si esplica in vari modi (coraggio mostrato nei combattimenti, dedizione alle sorti del gruppo, capacità di eccellere

²⁷⁷ CLARKE, *Calcio, teppismo e skinhead* cit., pp. 56-59.

²⁷⁸ *Ibidem*, pp. 64-67.

²⁷⁹ CLARKE, *Calcio, teppismo e skinhead* cit., p. 68.

²⁸⁰ È il caso dei Ted o dei “tossici” (*drugtakers*); cfr. CLARKE, *Calcio, teppismo e skinhead* cit., pp. 68-69.

²⁸¹ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., p. 171; cfr. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 165-166; DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

in condotte “virili”) ed è caratterizzata da un atteggiamento positivo nei confronti dei comportamenti violenti: “una partita di calcio, infatti, fornisce un contesto in cui essi possono agire in modi che sono condannati dalle pubbliche autorità e dalla società ‘rispettabile’ contando su una relativa immunità dall’arresto. Essi possono, per così dire, sfogarsi per un momento e istituire un’inversione della struttura di potere della società circostante”²⁸². Queste considerazioni prendono spunto dall’idea di Elias e dello stesso Dunning per cui nella società moderna lo sport si è trasformato in uno strumento di eccitamento sfumato e controllato e, di conseguenza, le manifestazioni di violenza nelle gare sportive si sono sempre più contenute e catalizzate; tuttavia, la civilizzazione del gioco non è penetrata nei comportamenti di quelle classi sociali che usano il calcio come occasione per riaffermare i valori portanti della loro socialità, quali appunto l’aggressività e la mascolinità²⁸³. In queste comunità infatti i ragazzi maschi, fin da bambini, sono lasciati per strada, dove tendono a formare bande rivali di tipo territoriale o parentale, caratterizzate dall’assenza di relazioni cosmopolite, da un serrato controllo interno che dà luogo ad una forte solidarietà, dall’antagonismo con gli avversari e dalla rilevanza accordata alla difesa del territorio, con una significativa tolleranza (quando non approvazione) dell’aggressività e della violenza nei rapporti sociali²⁸⁴.

Conclusivamente, secondo questa impostazione, nei gruppi di *hooligans* si manifesta l’appartenenza al quartiere o al rione dei giovani provenienti dagli strati più bassi della classe operaia (come testimoniato sia dalle ricerche compiute dalla scuola di Leicester²⁸⁵, sia da altri studiosi²⁸⁶), che vivono una comune condizione di disagio e marginalità sociale; il loro

²⁸² DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Football on trial. Spectator violence and Development in the Football World*, 1990, p. 42; cfr. DE BIASI, *Sport e violenza* cit.; BENVENGA, *Introduzione* cit., pp. 23 ss.; BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 166.

²⁸³ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., pp. 171-172; BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 166.

²⁸⁴ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 166.

²⁸⁵ Dei 23 teppisti calcistici studiati nel 1981, 8 erano disoccupati, 7 lavoratori parzialmente specializzati, 3 non specializzati e solo 5 lavoratori manuali specializzati; dati simili si ricavano dalle informazioni (nel 1985) relative a 143 membri dell’Inter City Firm del West Ham United, dei quali il 37,8% risultava disoccupato, il 17,5% composto da lavoratori non specializzati e il 7% di parzialmente specializzati (DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna* cit., p. 46).

²⁸⁶ In base a dati relativi a 520 infrazioni commesse in occasioni di “avvenimenti calcistici di massa” nel periodo 1974-1976, Trivizas ha osservato che più di due terzi (68,1%) degli accusati di infrazioni collegate al calcio era costituito da lavoratori manuali, in maggioranza apprendisti, il 12% delle infrazioni calcistiche erano state commesse da disoccupati e il 10% da studenti delle scuole inferiori (TRIVIZAS, *Offences and Offenders in Football Crowd Disorders*, in *British Journal of Criminology*, 20, n. 3, 1980, pp. 281-283; cfr. DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna* cit., p. 46). Da una precedente ricerca del 1968 (compiuta da J.A. Harrington) emergevano dati simili, in quanto di 497 teppisti che avevano subito condanne penali, il 41,4% era composto da occupati come manovali o in occupazioni non specializzate, mentre il 22,5% era composto da lavoratori semi-specializzati (DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna* cit., p. 45).

comportamento violento riflette quindi lo “stile maschile violento” tipico della cultura di vita dello strato operaio da cui provengono²⁸⁷. Gli stessi Autori hanno però riconosciuto che altri fattori, diversi dalla differenza di classe, possono contribuire a innescare la rivalità e la violenza nel tifo inglese: con particolare riferimento alle “bande di super teppisti” (come l’Inter City Firm – ICF – del West Ham United, la Service Crew del Leeds, i Gooners dell’Arsenal e gli Headhunters del Chelsea), sono stati osservati tratti più individualistici e anomici, mancando i controlli che di solito si generano nel contesto di una comunità e pertanto alcuni gruppi (come gli Headhunters) sono più inclini alla violenza gratuita e sfrenata rispetto ad altri; può anche accadere che a questi gruppi si associno tifosi non locali, talvolta provenienti da strati sociali più elevati, attratti dalla fama di violenza dei “super teppisti”; infine, tali gruppi sono stati oggetto di campagne di reclutamento da parte di partiti politici neo-fascisti e razzisti, anche se con risultati non univoci²⁸⁸. Al di là degli aspetti più legati alla realtà inglese, Dunning ha anche notato che ogni Paese presenta delle “faglie” o “fratture” (*fault-lines*) che alimentano i legami e la solidarietà interna ai gruppi, motivando i contrasti, come le divisioni religiose in Irlanda, i conflitti tra nazionalismo e regionalismo in Spagna e, in Italia, il campanilismo cittadino e le divisioni fra nord e sud²⁸⁹.

Un’altra importante teorizzazione di carattere sociologico che si rinviene nella letteratura anglosassone è quella costruttivista, elaborata dalla Scuola di Oxford (Peter Marsh, Elizabeth Rosser e Rom Harré)²⁹⁰, che considera gli episodi di violenza negli stadi come comportamenti rituali sostenuti da un complesso sistema di simboli, collegati al contesto sociale; nel tifo calcistico si può infatti rinvenire un consolidato repertorio di regole, che porta a distinguere tra i concetti di violenza e aggressività: quest’ultima viene manifestata attraverso una serie di norme implicite, dette “regole del disordine”, che in relazione al contesto può sfociare in azioni violente, come in manifestazioni comportamentali rituali, denominate *aggro* dagli Autori²⁹¹; l’esistenza di questo complesso di regole costituirebbe quindi un potente freno interno alle violenze e ai comportamenti distruttivi²⁹². Il comportamento aggressivo ritualizzato degli *hooligans* sarebbe composto più che altro da

²⁸⁷ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 11.

²⁸⁸ DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna* cit., pp. 49-51.

²⁸⁹ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 166-167.

²⁹⁰ Questa scuola ha adottato un approccio definito etogenico, basato sull’osservazione diretta degli *hooligans* e sui loro stessi resoconti (MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 172).

²⁹¹ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 172; cfr. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 163; BENVENGA, *Introduzione* cit., pp. 19-23.

²⁹² MARSH, *Football Hooliganism: Fact or Fiction?*, in *British Journal of Law and Society*, vol. 4, n. 2, 1977, p. 258.

provocazioni, minacce e insulti, ovvero un atteggiamento appariscente che però difficilmente sfocia nella violenza fisica: la presenza di regole sociali stringenti consentirebbe perciò di garantire un confronto – e anche uno scontro – privo di rischi particolari; secondo questi Autori, gli scontri danno luogo in genere ad una violenza minima, a “lotte perlopiù simboliche con atteggiamenti metonimici”, pertanto gli scontri reali sono rari e i danni seri possono aver luogo in maniera causale quando non vengono rispettate le regole da parte di alcuni tifosi (magari ubriachi), o anche quando intervengono attori esterni – come le forze dell’ordine – che, non comprendendo la natura simbolica di alcuni atteggiamenti, portano ad un “cortocircuito” i rituali dell’*aggro*. Anche i sociologi di Oxford osservano che gli hooligans inglesi sono composti dai giovani delle classi più disagiate e per costoro proprio la reputazione che deriva dagli scontri tra tifosi consente di conseguire una soddisfazione e un prestigio alternativi rispetto alle scarse opportunità fornite dalla società²⁹³. Marsh in particolare insiste sul fatto che occorre esaminare “non miti, ma la realtà”²⁹⁴, in quanto, a fronte di un’immagine molto diffusa nell’opinione pubblica (a cui la stampa ha molto contribuito) che dipinge i tifosi calcistici come “animali”, o anche “peggio di animali”, l’effettiva gravità dei comportamenti posti in essere dagli *hooligans* si depotenzia fortemente andando a vedere i dati relativi al numero di arresti effettuati in occasione di incontri calcistici e alla tipologia di reati contestati²⁹⁵. Gli interventi esterni, secondo Marsh, hanno eroso il sistema di controllo sociale informale dei comportamenti violenti e distruttivi, con il risultato che si sono consolidati gli stereotipi e i soggetti maggiormente devianti hanno incrementato la loro importanza nelle curve: in conseguenza dell’erosione dell’ordine subculturale, i tifosi calcistici hanno iniziato a soddisfare le aspettative che la società aveva nei loro confronti, “giocando al gioco che si era sempre pensato che stessero giocando, anche se in realtà non lo stavano facendo”²⁹⁶. Riassumendo, secondo la Scuola di Oxford, la violenza calcistica consiste normalmente in un comportamento ritualizzato e gli scontri tra tifosi sono retti da una serie di regole implicite²⁹⁷. Tuttavia, i sociologi di Oxford sono stati molto criticati, in quanto la teoria dell’*aggro* non

²⁹³ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 163-165.

²⁹⁴ MARSH, *Football Hooliganism: Fact or Fiction?* cit., p. 259.

²⁹⁵ L’Autore ha considerato gli arresti effettuati – sia in casa che in trasferta – nei confronti dei tifosi dell’Oxford United nella stagione 1974/1975, osservando un dato piuttosto basso e riferito generalmente a reati di bassa gravità; il numero di arresti appare contenuto anche nei confronti della ben più numerosa tifoseria del Manchester United, durante la stagione 1975/1976; per la stessa stagione calcistica, anche alle partite del Leeds United il numero di arresti è risultato decisamente contenuto, in rapporto al numero totale di spettatori; viene tuttavia precisato che poco si sa dei reati commessi dai tifosi fuori dagli stadi, o durante i viaggi in pullman e in treno per andare alle partite (MARSH, *Football Hooliganism: Fact or Fiction?* cit., pp. 256-258).

²⁹⁶ MARSH, *Football Hooliganism: Fact or Fiction?* cit., p. 258.

²⁹⁷ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., pp. 172-173.

tiene in debito conto le trasformazioni storico-sociali e non riesce a spiegare una serie di comportamenti (come il lancio di petardi o razzi) che non possono essere ricondotti alla semplice volontà di impaurire o sottomettere ritualmente l'avversario²⁹⁸. La Scuola di Oxford è stata inoltre accusata da alcuni di creare una sorta di giustificazione al comportamento violento dei tifosi e i gravissimi episodi di violenza accaduti nel corso degli anni '80 hanno messo fortemente in dubbio il carattere rituale dell'aggressività dei tifosi²⁹⁹.

Con riferimento alle bande di *hooligans* inglesi, occorre osservare come esse si siano evolute nel tempo e, tra gli anni '70 e '80, abbiano elaborato varie strategie volte a eludere i maggiori controlli della polizia e dei *club* predisposti all'interno degli stadi e a ricercare lo scontro e sopraffare i tifosi rivali, accrescendo così progressivamente la violenza nelle trasferte: proprio l'efficacia degli accresciuti controlli ha provocato lo spostamento delle "rivalità di curva" tra i tifosi al di fuori degli stadi e delle zone di controlli; ciò è in parte dovuto alle formazioni di *gang* di "super teppisti", vale a dire vere e proprie "squadre di combattimento" che si recavano in trasferta in incognito (secondo lo stile *casual*) per sottrarsi ai controlli della polizia³⁰⁰. È stato sottolineato che le finalità violente degli *hooligans* risultano prive di una logica interna legata al tifo calcistico, anche in ragione di un'organizzazione meno strutturata rispetto, ad esempio, agli ultras italiani. In seguito alle misure prese dalle autorità, il clima degli stadi inglesi è però mutato a partire dagli anni '90, grazie anche alla ristrutturazione dei vecchi stadi e alla maggior presenza di spettatori della *middle class*; il clima sociale degli stadi britannici è così diventato più sereno e meno turbolento anche se, durante le trasferte, continuano a verificarsi incidenti provocati da alcune frange violente delle tifoserie inglesi³⁰¹. A tale pacificazione degli stadi inglesi hanno contribuito non solo e non tanto la repressione, attuata a partire dagli anni '70 e in maniera ancora più energica dai Governi Thatcher degli anni '80, ma anche una serie di iniziative di carattere sociale e provenienti dalle stesse tifoserie, come il movimento delle *fanzines* (spesso trasformatesi in

²⁹⁸ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 165.

²⁹⁹ MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano* cit., pp. 172-173.

³⁰⁰ Esempi di bande di super teppisti sono l'Inter City Firm (ICF) del West Ham United, la Service Crew del Leeds, i Gooners dell'Arsenal e gli Headunters del Chelsea già citati, nonché i Bushwackers del Milwall e la Baby Squad del Leicester; in particolare, la ICF è una delle prime bande di "super teppisti", che per primi hanno scelto di non viaggiare sui treni speciali dei tifosi, ma sul normale servizio ferroviario "inter city" (da qui il nome) e di indossare vestiti "eleganti" ma casual, che non mostrano i colori della squadra, evitando così di farsi riconoscere dalla polizia come tifosi di calcio; queste tattiche efficaci si sono diffuse durante i primi anni '80 tra le più importanti bande (DUNNING – MURPHY – WILLIAMS, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna* cit., p. 49).

³⁰¹ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

vere e proprie riviste³⁰²), la Football Supporters Association (FSA)³⁰³, nata all'indomani della tragedia dell'Heysel e i *Community Schemes*³⁰⁴, vale a dire esperienze di lavoro sociale legate ad un particolare territorio e a una particolare squadra³⁰⁵. Alcune squadre hanno inoltre messo nei contratti stipulati con giocatori e dirigenti una clausola che prevede l'obbligo di frequentare settimanalmente i club di tifosi ed esercitare una funzione "pedagogica" nei confronti dei sostenitori più giovani³⁰⁶. Negli ultimi anni quindi l'atteggiamento delle istituzioni verso queste realtà è molto cambiato e vengono ormai riconosciute come importanti interlocutori da coinvolgere nella lotta contro la violenza³⁰⁷.

2.1.2. ... al resto d'Europa.

A fronte delle teorie sopra esposte, sviluppatasi nel Regno Unito, altri studiosi di diversi Paesi europei interessati dall'analogo fenomeno della violenza negli stadi, hanno analizzato le possibili cause del teppismo calcistico, ciascuno nella propria prospettiva nazionale, tenendo conto delle relative specificità.

Nello specifico, in Germania è stato osservato che nelle curve popolari degli stadi si possono notare diverse categorie di tifosi: tifosi organizzati, riconosciuti dalle società di calcio; tifosi "autonomi", che appartengono a club non ufficiali; tifosi in "abiti civili" che vogliono passare inosservati o per paura o per poter imperversare liberamente senza essere individuati da avversari e polizia; infine gruppi (per lo più ridotti, come Skinhead, Hooligan, Rockers ecc.) che, pur non nascendo negli stadi, trovano in esso spazi per occasionali gemellaggi o

³⁰² Si tratta di giornali realizzati in maniera indipendente da gruppi di tifosi e sono diventati un importante strumento di pressione per tutte le questioni riguardanti il calcio, promuovendo campagne contro il razzismo e la xenofobia e contro la violenza degli *hooligans*, ma anche impegnandosi contro la legislazione d'emergenza anti-hooligan, considerata vessatoria, e contro l'eccessiva commercializzazione del calcio (BALESTRI, *Spunti e riflessioni sui rapporti fra istituzioni calcistiche e tifosi*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 78-79).

³⁰³ Questa associazione, a metà tra i club dei tifosi "rispettabili" legati alle società di calcio e gli *hooligans*, ha promosso una serie di campagne dal basso contro la violenza e il razzismo (come la campagna "*Kick Racism out of Football*"), ma anche per preservare le caratteristiche popolari della cultura del calcio e per ristrutturare gli stadi inglesi (specialmente dopo il disastro di Hillsborough del 1989, provocato anche dalle barriere e griglie installate contro gli *hooligans*); cfr. BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 79.

³⁰⁴ Sono strategie rivolte soprattutto ai piccoli *clubs* in difficoltà economica in zone socialmente degradate, che si basano su programmi "Football in the Community", creati nel 1978 dagli Sport Council, con la collaborazione delle società, dell'associazione dei giocatori professionisti e delle istituzioni locali (BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 80).

³⁰⁵ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 80.

³⁰⁶ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 139.

³⁰⁷ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., pp. 78-80.

scontri con altri gruppi violenti di tifosi³⁰⁸. I cosiddetti gruppi “duri” dei tifosi³⁰⁹ (*Hartengruppen*) hanno l’aspirazione di compiere “imprese virili in situazioni di vero pericolo” e le loro azioni sono più “dure”, vale a dire meno carnevalesche e più criminali; i “duri” tra i tifosi consideravano se stessi come tifosi-soldati e la violenza come parte naturale della scena calcistica. Anche con riferimento al calcio tedesco è stato rilevato che mentre in origine il comportamento dei tifosi era inseparabile dal sostegno alla propria squadra, col tempo è diventato autonomo e ha sviluppato una propria dinamica; tuttavia, le violenze più gravi sono opera di un piccolo gruppo di tifosi “duri” (talvolta già con precedenti penali”, da distinguere rispetto alla restante tifoseria; è stato poi notato che più di frequente si sono verificate violenze ad opera dei tifosi di quelle squadre di calcio la cui origine risale alle vecchie società sportive operaie e che hanno tradizionalmente goduto dell’appoggio delle comunità operaie della zona³¹⁰.

Per quanto riguarda le cause, secondo alcuni Autori tedeschi, “la violenza calcistica nasce sovente come tentativo, da parte di chi è socialmente svantaggiato, di compensare una generale mancanza di influenza”³¹¹; allo stesso tempo, “tale comportamento contiene in sé anche dei rituali di virilità non di rado imitati anche da adolescenti che non provengono dagli strati sociali meno favoriti”, con un “atteggiamento provocatorio mostrato contro l’ordine borghese, le sue norme e i suoi custodi”³¹². Le violenze dei tifosi non hanno motivazioni politiche, né sono motivate socialmente, tuttavia si osservano “provocazioni ad ogni costo”, tramite l’utilizzazione di distintivi e cori xenofobi e insurrezionali, in modo talvolta palesemente contraddittorio³¹³, anche se – già nei primi anni ’90 – ha destato preoccupazione l’uso di simboli neonazisti e il pericolo che i gruppi di tifosi potessero essere sospinti verso l’estrema destra³¹⁴.

Nemmeno in Germania sono mancati gli interventi di carattere repressivo e preventivo per tenere a freno i tifosi, rafforzando anzitutto l’impegno delle forze dell’ordine, con un

³⁰⁸ WEIS, *Tifosi di calcio nella Repubblica Federale Tedesca: violenze e provvedimenti*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 68-69.

³⁰⁹ Si tratta ad esempio del Borussiafront di Dortmund o dell’Adler Front di Francoforte, tendente all’estrema destra; a partire dal 1987 sono poi comparsi anche in Germania gli Hooligans, o “Hools”, che prendono a modello lo stile britannico (con i tifosi ben vestiti, armati di ombrelli appuntiti e altri strumenti di offesa), con slogan quali “il calcio non ci interessa”, oppure “il casino è eccitante” (WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit. p. 69).

³¹⁰ WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit. pp. 69-70.

³¹¹ *Ibidem*, p. 70.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ Secondo Weis, “certi tifosi sono stati a volte così politicamente magnanimi e sprovveduti da entusiasmarsi contemporaneamente per Mao, Hitler e Che Guevara e da portare croci uncinatate ed emblemi della Raf” (WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit. p. 71).

³¹⁴ WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit. pp. 70-72.

accresciuto impiego di polizia con cani, agenti a cavallo, telecamere a circuito chiuso e squadre d'intervento, che hanno reso più sicuri gli stadi tedeschi dalla fine degli anni '70³¹⁵. Tuttavia, questi interventi, lungi dal risolvere il problema, si sono limitati a spostarlo altrove; per questo motivo, la Germania è stato il primo Paese europeo, fin dall'inizio degli anni Ottanta, a vedere la nascita di strutture di intervento indirizzate ai tifosi di calcio, dirette alla prevenzione dei comportamenti violenti e razzisti: si tratta dei *Fanprojekte* (progetti per i tifosi)³¹⁶. Tali strumenti, tratti dallo *streetwork*, sono finalizzati alla graduale e consapevole modifica dei comportamenti da parte di gruppi o singoli tifosi violenti; i *Fanprojekte* si sono presto diffusi in tutto il territorio tedesco e sono finanziati da amministrazioni comunali³¹⁷ o regionali, con il contributo, in alcuni casi, di associazioni giovanili, sindacati, della Chiesa evangelica e anche delle società sportive. Lo stesso Governo federale, dopo un'iniziale diffidenza, ha riconosciuto l'importanza dei *Fanprojekte*, disponendone l'istituzione, per legge (si tratta della normativa sulla violenza denominata "Concetto nazionale di sport e sicurezza", dei primi anni '90), in ogni città con squadre di calcio in prima e seconda Bundesliga³¹⁸.

Anche i Paesi Bassi – altra nazione di antica tradizione calcistica³¹⁹ e di grandissima popolarità di questo sport – hanno sperimentato, come l'Inghilterra e l'Italia, i primi episodi di violenza in un tempo molto risalente³²⁰, tuttavia è solo a partire dalla metà degli anni '70 che si è iniziato a registrare un numero crescente di incidenti, provocati dai tifosi olandesi su modello, probabilmente, dei disordini degli *hooligans* inglesi. In un primo tempo (fino ai primi anni '70), la violenza degli spettatori – consistente principalmente in lancio di oggetti

³¹⁵ *Ibidem*, pp. 73-74.

³¹⁶ Il primo *Fanprojekte* è nato nel 1981 a Brema, dalla volontà di alcuni ricercatori universitari di effettuare un lavoro di tipo sociale all'interno della tifoseria del Werder, con lo scopo di diminuire l'incidenza dei comportamenti violenti, lavorando nello specifico contesto della cultura di curva; analoghe iniziative sono state avviate anche in altre città sedi di squadre di serie A, come Berlino, Bielefeld, Francoforte, Amburgo e Hannover e successivamente a Dortmund, Essen, Karlsruhe, Kassel, Monaco e Norimberga (BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 76; ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 139; WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit., p. 74).

³¹⁷ Come quella di Monaco che, pur non avendo tifosi particolarmente violenti, ha però elaborato e finanziato, fin dal 1987, un progetto-modello autonomo (WEIS, *Tifosi di calcio nella RFT* cit. p. 75).

³¹⁸ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 76.

³¹⁹ Il calcio è stato importato in Olanda dall'Inghilterra all'incirca nel 1880, come sport molto esclusivo, mentre i primi club calcistici sono stati fondati attorno al 1910, aumentando rapidamente la popolarità di questo sport in tutte le classi sociali (VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, p. 108).

³²⁰ Nel 1899 una partita di calcio è stata sospesa per la prima volta a causa del comportamento della folla, e si sono registrate varie risse in occasioni di incontri calcistici nel corso degli anni 1920-1940, con un periodo di tranquillità corrispondente alla ricostruzione successiva alla II Guerra mondiale (VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda* cit., pp. 108-109).

in campo aventi di mira l'arbitro o i giocatori avversari – era provocata soprattutto dal comportamento dei giocatori in campo o dalla sconfitta della propria squadra; successivamente, gli incidenti hanno iniziato ad avvenire prima ancora dell'inizio della partita, a causa dell'aperta ostilità tra i gruppi di giovani tifosi delle c.d. *sides*: il fulcro della competizione consiste nel superare la *side* avversaria in durezza, nei rischi corsi e nel chiasso provocato, tramite canzoni, insulti e slogan miranti a provocare gli avversari³²¹.

Secondo l'ipotesi "olandese", il fenomeno ultras ha origine nelle stesse cause che producono il vandalismo e la delinquenza giovanile in generale, cioè l'assenza di un effettivo controllo parentale e una problematica carriera scolastica³²²: infatti, i genitori, i fratelli, gli insegnanti hanno una duplice influenza, attraverso un "controllo interno", in forma di aiuto, sia attraverso un "sostegno esterno", in forma di influenza diretta sulla condotta; in particolare, il controllo diretto dei genitori sulla condotta dei giovani è strettamente correlata alla frequenza del comportamento criminale, in più, anche l'andamento scolastico (in termini di risultati, provvedimenti disciplinari e allontanamenti) ha mostrato una forte correlazione con il comportamento delinquenziale. Secondo alcuni studiosi olandesi, il modello che predice gli effetti diffusi del controllo parentale sulle variabili "carriera scolastica", "percezione aggressiva", "discriminazione" e "comportamento asociale" ha un importante significato esplicativo per quanto riguarda il teppismo calcistico, come emerso da alcune indagini condotte³²³. Anche in Olanda i mass media hanno dedicato molta attenzione al teppismo calcistico, riservando talvolta giudizi durissimi nei confronti dei tifosi (arrivando ad accostarli a criminali di guerra), con effetti controproducenti, in termini di emulazione³²⁴. Per quanto riguarda le misure di contrasto, in prima battuta, sono state introdotte severe misure di controllo come le recinzioni e la sorveglianza diretta da parte delle forze di polizia per contrastare il teppismo calcistico³²⁵; tuttavia, già a partire dal 1977, ha iniziato ad affermarsi un diverso approccio, che sconsigliava di ricorrere ad un intervento duro e deciso della polizia, in favore invece di misure preventive, guardando soprattutto ad alcune iniziative prese da alcune squadre per creare un rapporto positivo con i tifosi e nel 1985 è stato creato un organismo consultivo interministeriale (la Consulta nazionale sul teppismo calcistico), per promuovere un maggiore coordinamento tra polizia e autorità locali³²⁶.

³²¹ VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda* cit., pp. 108-110.

³²² ROVERSI, *Calcio tifo e violenza* cit., p. 11; cfr. VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda* cit., pp. 125-126.

³²³ VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda* cit., pp.125-126.

³²⁴ *Ibidem*, pp. 127-130.

³²⁵ VAN DER BRUG, *Il teppismo calcistico in Olanda* cit., p. 110.

³²⁶ *Ibidem*, pp. 131-132.

Dall'inizio degli anni Novanta è stato poi importato il modello di intervento dei *Fanprojekte* tedeschi, con una filosofia molto simile a quella tedesca e con un coordinamento nazionale³²⁷.

Infine, secondo l'ipotesi "belga", i giovani entrano a far parte dei gruppi ultras a causa della loro invisibilità sociale, pertanto essi vogliono compensare questa situazione ricercando nei gruppi ultras un veicolo di identificazione ed eccitazione e i comportamenti violenti durante le partite di calcio costituiscono una valvola di sfogo per questa identificazione ed eccitamento³²⁸. In Belgio è stato infatti riscontrato che il tifoso violento medio ha spesso uno *status* sociale inferiore a quello dell'operaio specializzato, con una carriera scolastica insoddisfacente³²⁹ e una bassa qualificazione (o comunque scarse opportunità sul mercato del lavoro); nelle ricerche svolte è infatti emerso come molti giovani siano disoccupati o precari, con una mobilità discendente rispetto ai loro genitori³³⁰. Anche in Belgio, come in Olanda, all'inizio degli anni '90, è stato introdotto il modello dei Fanprojekte, tramite i Fan Coaching, che pur privilegiando un approccio securitario, indirizzano il loro intervento nella rieducazione del singolo *hooligan*, attraverso servizi, aiuti e stimoli finalizzati a reinserirlo nella società³³¹; inoltre, con la collaborazione di alcune squadre (come l'Anversa) sono state fornite ai giovani tifosi sedi in cui preparare le attività a sostegno della squadra sotto la supervisione di assistenti sociali e di ex ultras usciti dalla spirale del teppismo calcistico³³². A fronte di una condizione comune a molte realtà nazionali, emerge come la violenza negli stadi sia un problema sociale con radici che affondano in parte anche al di fuori del mondo del calcio: è stato osservato che la soluzione non può essere solo la repressione energica e la militarizzazione, ma "occorre giocare contemporaneamente su più tavoli, cercando di creare strumenti d'intervento diversificati e più flessibili"³³³.

³²⁷ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 78.

³²⁸ WALGRAVE – VAN LIMBERGEN, *Il teppismo calcistico in Belgio: cause e rimedi*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 139 ss.; cfr. ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 11.

³²⁹ Si tratta in genere di una carriera scolastica breve e frustrante, anche a causa del fatto che i giovani tifosi sono incapaci di sopportare la disciplina e le sanzioni della scuola; in più, "pochi genitori sono capaci di aiutarli a cambiare situazione, e sovente neppure lo vogliono, visto che essi hanno spesso avuto esperienze assai simili" (WALGRAVE – VAN LIMBERGEN, *Il teppismo calcistico in Belgio* cit., pp. 156-157); cfr. CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 86.

³³⁰ WALGRAVE – VAN LIMBERGEN, *Il teppismo calcistico in Belgio* cit., pp. 148-157; cfr. CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 85-86.

³³¹ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 78.

³³² ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 139.

³³³ *Ibidem*, pp. 139-140.

2.1.3. Il caso italiano.

Il fenomeno della violenza negli stadi per diverso tempo è stato pressoché ignorato dalla ricerca italiana, con un esiguo numero di contributi scientifici in campo criminologico, sociologico e giuridico solo a partire dalla metà degli anni Ottanta; l'interesse che ha iniziato a svilupparsi per il fenomeno ultras secondo alcuni è dovuto al fatto che esso pare aver superato la soglia di allarme sociale, provocato in buona parte dall'amplificazione e dall'enfatizzazione della violenza, più che dalla gravità della violenza in sé, limitata ad un numero complessivamente esiguo di episodi³³⁴. Rispetto a quanto visto per gli *hooligans* inglesi e per i tifosi "estremi" di altri Paesi europei, per i gruppi ultras italiani vale un discorso in parte diverso, poiché si tratta di gruppi di solito formati da giovani che – come ha notato Roversi – “condividono non tanto una comune e disagiata condizione materiale, quanto modelli culturali egemoni e unificanti”; in particolare, gli ultras italiani “sono (...) permeati da una ‘cultura’ in cui la violenza non appare come un comportamento sanzionabile, ed è fortissima in loro l’adesione a valori come la forza, la durezza, l’aggressività, il disprezzo per gli avversari ecc.”³³⁵; quindi, tramite la pratica del teppismo calcistico il giovane ultras cerca di assumere un ruolo adulto e di conquistare una posizione di prestigio all’interno del gruppo³³⁶. Rispetto al *football hooliganism* inglese, il tifo ultras italiano (come anche il tifo organizzato spagnolo e portoghese), oltre ad avere una composizione interclassista (dato che emerge da diverse ricerche condotte³³⁷), è più

³³⁴ FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club, rilevate mediante questionario. Dati preliminari*, in *Rassegna italiana di criminologia*, n. 2-3, 1990, pp. 231-232.

³³⁵ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 11.

³³⁶ *Ibidem*, pp. 11-12.

³³⁷ Nel primo studio svolto in Italia sul tema (pubblicato nel 1990), è stato preso a campione un gruppo di 100 ultras del Pisa (appartenenti ai gruppi Rangers, Wanderers, Sconvolts e Fighters), che risultava composto per la maggioranza da studenti (52%, sia delle superiori che universitari), seguiti da lavoratori (31%, di professioni molto varie, tra cui operai, impiegati, artigiani di vario genere) e disoccupati (17%, percentuale tendenzialmente bassa, in linea con la media nazionale in rapporto alla fascia d’età); inoltre, tra le famiglie degli ultras pisani (i quali dipendono ancora dalla famiglia per la grande maggioranza) sembra prevalere la piccola borghesia a lavoro autonomo, rispetto al proletariato a reddito fisso (FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., pp. 235-238 e 242).

Nella ricerca effettuata da Roversi tra il 1989 e il 1990 su un campione di 264 ultras del Bologna, il gruppo risultava composto per la maggioranza da lavoratori (79,5%), con una predominanza di operai, seguiti dagli studenti (20,5%); i lavoratori sono nella quasi totalità stabili e i disoccupati sono una percentuale molto bassa dell’intero campione (3,9%); la maggior parte degli intervistati (87,7%) ha inoltre dichiarato di vivere in famiglia (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., pp. 72-73; cfr. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 167).

In uno studio di poco successivo, compiuto tra il 1990 e il 1992, su un campione di 150 ultras milanesi, appartenenti al club ultras “Fossa dei Leoni” del Milan (club più antico d’Italia, come si è visto, nonché una delle realtà più rappresentative, con un numero di iscritti oscillante tra i 12.000 e i 15.000), è emerso che la scolarità non era affatto bassa, con più della metà degli intervistati che frequentavano o avevano frequentato le scuole superiori e una buona percentuale (23,4%) di iscritti all’università; il campione è risultato composto da

strutturato e gerarchizzato e, a differenza delle tifoserie britanniche, olandesi e scandinave, vede anche una significativa partecipazione femminile³³⁸; inoltre, gli ultras italiani si caratterizzano per la creazione di una rete di alleanze tra tifoserie, riservando ostilità solo verso alcune (mentre gli *hooligans* tendono a non fare differenze tra i tifosi avversari). Altro elemento tipicamente italiano è rappresentato dalla maggior politicizzazione dei nostri ultras – più orientati a sinistra negli anni '70, ma poi progressivamente sempre più spostatisi su posizioni di destra o estrema destra, salvo eccezioni³³⁹ – il che contribuisce a spiegare la maggior conflittualità nei confronti della polizia (che, negli ultimi anni, è aumentata, come si è detto), vista come simbolo delle istituzioni³⁴⁰. Questo spostamento a destra dei gruppi ultras può essere spiegato tramite i processi che hanno di recente attraversato (e stanno tuttora attraversando) la società attuale, nella quale l'atteggiamento nazionalista, razzista e xenofobo si può inscrivere in quello che Norbert Elias individua come un più generale processo di “de-civilizzazione”, che investe non solo il tifo, ma le città, la vita sociale e la società in generale, affievolendo i meccanismi di controllo esterni e interni delle passioni, dell'emotività e della percezione del prossimo³⁴¹.

È stato osservato che un elemento che accomuna i gruppi *hooligans* e ultras alle bande giovanili, specialmente a quelle cosiddette “spettacolari” (come *skinheads*, *punks*, *mods*)

una metà di studenti e una metà di lavoratori, con una bassa percentuale di disoccupati, con genitori appartenenti per lo più alla piccola borghesia (CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 82-87).

Una ricerca più recente, condotta tra il 2000 e il 2001 su un campione di 40 ultras della Ternana (appartenenti al gruppo storico “Freak Brothers”, fondato nel 1980 e al più recente “Working Class”), ha rilevato “un discreto livello scolastico”, con il 57,5% di intervistati con un diploma di scuola media superiore (con la presenza anche di alcuni studenti universitari); nella realtà di Terni, la maggior parte di ultras (60%) appartiene alla classe operaia, con una percentuale molto bassa di disoccupati (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., pp. 471-478).

³³⁸ Nello studio condotto da Francia sugli ultras del Pisa, la percentuale femminile tra gli ultras (13%) non è del tutto esigua (FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., p. 233); nella ricerca effettuata da Roversi sugli ultras del Bologna, il campione risultava composto per il 17,1% da donne (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 69; BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 167); anche tra gli ultras della Ternana la presenza femminile è significativa (15%) e vista molto positivamente (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., pp. 474 e 484).

³³⁹ Dai sopra menzionati studi condotti sugli ultras del Pisa, del Bologna e del Milan è emerso un tendenziale disinteresse nei confronti della politica, seppur con una leggera prevalenza di un orientamento a sinistra: ciò è più marcato per gli ultras bolognesi, che appartengono ad una città tradizionalmente “rossa”; meno per gli ultras pisani i quali, pur utilizzando sullo striscione un'immagine di Che Guevara, come “simbolo aggressivo”, si dichiarano in larga parte (76%) disinteressati (FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., pp. 237 e 243); e ancor meno per gli ultras milanesi, i quali, per più del 50% si dichiarano non interessati alla politica o di nessun orientamento, mentre, altri dichiarano di sostenere la Lega (14,2%), di essere di sinistra (13,5%) e, in misura leggermente minore, di destra (10,6%); tali dati consentono quindi di escludere - almeno in questa fase e per queste squadre - un'adesione a ideologie estremistiche, autoritarie e violente, in particolare di estrema destra o neonaziste, come in altri Paesi europei (CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 96-98). Diverso è il discorso per gli ultras della Ternana, che invece risultano schierati nettamente a sinistra (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 471).

³⁴⁰ MASIELLO, *Ultras. L'odio metropolitano* cit., pp. 173-174.

³⁴¹ ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 48; cfr. MASIELLO, *Ultras. L'odio metropolitano* cit., p. 176.

sviluppatesi negli anni '70, è la visibilità: gli ultras infatti, oltre a capi di abbigliamento con i colori della squadra comuni anche ad altri tifosi, si identificano per altri segni distintivi, che identificano il gruppo specifico di appartenenza, inoltre “hanno un nome con il quale si riconoscono come ‘noi’ e vengono riconosciuti dagli ‘altri’”³⁴². A queste forme di identificazione, all’interno degli stadi si aggiunge la spettacolarizzazione del tifo, basata su forme vivaci e ininterrotte di incitamento e da coreografie tipiche della curva (come striscioni e bandiere colorati e di grandi dimensioni, fumogeni e spettacoli pirotecnici, canti e cori che a volte coinvolgono anche il resto del pubblico); i gruppi ultras basano infatti la propria esistenza sull’organizzazione delle coreografie e delle forme di incitamento da mettere in atto nella curva³⁴³. Una stessa squadra ha spesso una pluralità di gruppi ultras che la sostengono: pur in assenza di una vera e propria organizzazione, tuttavia un gruppo può assumere di fatto una posizione egemonica, ciò anche per garantire un coordinamento della complessa scenografia della curva (dalla disposizione degli striscioni, fino alla direzione dei cori e alla decisione del momento giusto in cui sparare petardi e fumogeni)³⁴⁴.

All’interno dei gruppi ultras è possibile individuare una struttura gerarchica e regolamentata³⁴⁵, anche se non sempre formalizzata³⁴⁶, poiché ognuno occupa una precisa posizione all’interno del gruppo: gli ultras, se vogliono guadagnarsi una posizione nel gruppo (o se ambiscono a diventare *leader*), devono fare una “gavetta”, dimostrare assiduità e superare prove di coraggio e di fedeltà alla squadra e al gruppo³⁴⁷. La *leadership* è di tipo carismatico, quindi il *leader* deve essere riconosciuto come tale dai componenti del gruppo e per mantenere la sua posizione sono necessarie continue riconferme³⁴⁸. Gli ultras italiani si differenziano tendenzialmente da quelli inglesi per l’organizzazione: manca infatti a questi ultimi la dimensione organizzativa “parapolitica” e più strutturata che caratterizza gli italiani; per gli ultras la disponibilità allo scontro violento convive con un bisogno di apparire

³⁴² È il caso, solo per citarne alcuni, dei “Boys”, degli “Skins” e dei “Vikings” per l’Inter, delle “Brigate Rossonere”, della “Fossa dei Leoni” e dei “Commandos Tigre” per il Milan, degli “Irriducibili” della Lazio, dei “Fighters” della Juventus ecc. (CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.).

³⁴³ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

³⁴⁴ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

³⁴⁵ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 167.

³⁴⁶ Alcuni gruppi – come quelli a sostegno del Pisa – non sembrano però avere né capi, né consigli direttivi, configurando il gruppo ultras come punto d’incontro e di aggregazione tra pari (FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., pp. 238 e 242-243).

³⁴⁷ In alcuni studi compiuti su gruppi di ultras non è stato però osservato che il *leader* debba possedere particolari doti di forza o aggressività e neppure una specifica attitudine al comando, essendo la sua legittimazione legata soprattutto alla sua dedizione e al tempo profuso per il gruppo (CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 89 e 98).

³⁴⁸ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

nei rituali coreografici del tifo di curva e, a tal fine, è necessaria una dimensione associativa e di militanza, volontariato e raccolta di risorse, che invece non si ritrova tra gli *hooligans*³⁴⁹. Anche il rapporto con le istituzioni e, in particolare, con le forze dell'ordine differisce tra *hooligans* e ultras italiani: nei Paesi nordeuropei c'è, in generale, un maggior "rispetto" nei confronti delle istituzioni e non si registrano, diversamente dall'Italia, scontri tra ultras e forze dell'ordine senza che vi siano nelle immediate vicinanze tifosi avversari; in Italia invece permane come aspetto controculturale del movimento ultrà la diffidenza nei confronti delle istituzioni e, soprattutto, delle forze di polizia; ciò si spiega anche in ragione del forte debito che la cultura ultrà ha contratto sin dalle sue origini con i movimenti politici degli anni Settanta³⁵⁰.

L'appartenenza ai gruppi ultras, come di solito accade ai gruppi giovanili, è generalmente temporanea, principalmente per due motivi: anzitutto, per il fatto che la necessità di legare la propria identità in modo stretto ad un certo gruppo è tipica dell'età adolescenziale e giovanile, in secondo luogo perché tale necessità è particolarmente intensa laddove sono deboli altri legami sociali (la famiglia, la scuola, il lavoro)³⁵¹; l'adesione ai club ultras si caratterizza perciò come "concreto passaggio verso l'acquisizione di una identità maggiormente adulta e meno incerta"³⁵². Come conseguenza di ciò, col passare del tempo, per praticamente ogni ultrà arriva il momento in cui la frequenza della partecipazione inizia a diradarsi, fino al punto da non essere più riconosciuto membro del gruppo, anche se probabilmente rimarrà tifoso della stessa squadra, in forme però mutate³⁵³.

Per quanto riguarda l'atteggiamento nei confronti della violenza, alcuni studi effettuati hanno evidenziato note contraddittorie: a fronte di un disaccordo nei confronti della violenza esercitata verso gli oggetti (quindi atti di vandalismo), le aggressioni contro altri ultras sono invece percepite come naturale corollario dell'appartenenza alla tifoseria ultras, pur con l'accettazione di certi codici di comportamento e con un obiettivo della violenza specifico (altri uguali, cioè ultras, anche se avversari, con esclusione quindi dei tifosi "normali"); quindi, secondo alcuni autori, "la violenza nei confronti degli ultras avversari sembra innestarsi in una interazione tra gruppi con limiti comportamentali abbastanza precisi, connessi a dinamiche di ridirezione e controllo dell'aggressività; ridirezione e controllo talora addirittura esplicitamente demandati agli interventi delle forze di polizia, la cui

³⁴⁹ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.; cfr. BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 80.

³⁵⁰ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 80.

³⁵¹ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

³⁵² CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 99.

³⁵³ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

presenza generalmente viene accettata e vista in termini positivi”³⁵⁴. Anche altri studi, meno risalenti, hanno rilevato che le manifestazioni di comportamento violento legate al tifo sono indirizzate all’interno di un copione prestabilito, anche se il sistema rituale non è risultato “totalmente compiuto ed inattaccabile”³⁵⁵; inoltre, col passare del tempo, si è osservato un rapporto più difficoltoso con le forze dell’ordine, caratterizzato da ostilità reciproca³⁵⁶.

All’interno dello stadio i tifosi (e in particolare gli ultras) mettono in scena una contrapposizione rituale, occasionata dalla competizione sportiva in atto, ma dietro alla quale spesso si celano motivazioni diverse, di tipo politico, campanilistico, etnico o anche meramente contingente; la partita costituisce infatti il teatro simbolico in cui mettere in atto una rappresentazione ritualizzata della divisione amico/nemico. Spesso l’ostilità è solo esibita, in forme ritualizzate, e costituisce “uno dei modi attraverso i quali le società umane riescono a incanalare e a controllare l’aggressività”: per quanto riguarda il tifo degli spettatori, “la ritualizzazione di una guerra simulata si trasferisce dal campo agli spalti; le due tifoserie si affrontano, si scambiano invettive, insulti, minacce, il tutto ritmato, come sul campo di battaglia delle guerre antiche, dal rullo di tamburi”³⁵⁷. Spesso però il confine tra violenza ritualizzata e violenza reale è labile e talvolta viene superato, infatti può accadere che dalla rappresentazione violenta si passi all’atto, cioè all’azione violenta. Il contatto fisico tra i gruppi contrapposti di tifosi (prima che venissero adottate cautele preventive, come barriere fisiche o la presenza delle forze di polizia) accresceva molto le probabilità di scontro e accadeva che gruppi di tifosi – specialmente i più accesi, come gli *hooligans* e ultras – si spingessero nel “territorio nemico” per catturare i simboli di identità dell’avversario (come bandiere e striscioni): in particolare, il “gioco” *holding the end* (“occupa la curva”) viene mutuato dalle tifoserie inglesi e si tratta dell’impossessamento da parte della tifoserie ospite del territorio avversario, tramite l’invasione degli spazi con annessa sottrazione di striscioni e bandiere, che diventano veri e propri trofei di guerra³⁵⁸. Con l’adozione di misure sempre più stringenti all’interno degli stadi, lo scontro si è sempre più spesso spostato al di fuori di essi, sia prima che dopo la partita, al punto da spingere le autorità all’adozione di ulteriori

³⁵⁴ CALVANESSE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 99.

³⁵⁵ DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 501.

³⁵⁶ Nello studio effettuato sui gruppi a sostegno della Ternana, gli ultras - pur non disconoscendone del tutto l’utilità, almeno potenziale - hanno in massima parte dichiarato di percepire le forze dell’ordine come “repressive”, tendenti all’abuso di potere, incapaci di mediazione e talvolta provocatorie negli atteggiamenti (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., pp. 493-494 e 501).

³⁵⁷ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.; cfr. MASIELLO, *Ultras. L’odio metropolitano* cit., p. 174; CALVANESSE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 98.

³⁵⁸ MASIELLO, *Ultras. L’odio metropolitano* cit., pp. 165-166; CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

misure, come la scorta della squadra ospite da parte della polizia dalla stazione fin dentro lo stadio³⁵⁹.

Anche se i motivi delle azioni violente dei tifosi non sono radicati nel gioco in sé, è stato tuttavia osservato che lo sport – e il calcio in particolare – “è uno dei pochi momenti nelle società moderne razionalizzate dove si possono esprimere entusiasmi, passioni e identità collettive in modi e forme intollerabili nella vita civile”³⁶⁰, in quanto si crea un allentamento del controllo dei sentimenti e delle emozioni³⁶¹; questo elemento è stato ben compreso anche a livello politico, infatti tutti i regimi, sia totalitari che democratici, hanno sempre cercato di utilizzare lo sport per trasferire le passioni collettive che suscita verso l’obiettivo di consolidare le identità nazionali e ciò si accentua negli incontri internazionali (soprattutto i campionati mondiali) dove la vittoria si caratterizza anche come riaffermazione dell’orgoglio nazionale³⁶². La squadra di calcio può essere infatti percepita da parte dei tifosi come una propria emanazione, come rappresentante di una identità locale che vive oltre i novanta minuti della partita e di cui i giocatori in campo sono chiamati ogni volta a dimostrare il valore e i meriti; d’altra parte, la forte componente agonistica del gioco, il fatto che esso si presenti simbolicamente come una battaglia che può essere vinta o persa in virtù di qualità virili come il coraggio, la durezza, la resistenza alla fatica, ecc., ha fatto in modo che tra pubblico e giocatori si avviasse un forte senso di identificazione in base anche alla comune identità maschile: vale a dire che la partita si è raffigurata agli occhi di molti tifosi come un luogo in cui trovavano espressione valori maschili validi e importanti³⁶³. Tuttavia, se le condizioni sociali non consentono che in tutti gli strati della società vi siano controlli sufficientemente saldi per contenere l’eccitamento, è possibile che le tensioni sociali provochino un allentamento dei controlli individuali sulla violenza, provocando una spinta “decivilizzatrice” (come la definirebbe Elias) e ciò vale per il tifo calcistico, ma anche per altri contesti³⁶⁴. Considerando che la “società del rischio” – secondo la nota definizione di Ulrich Beck³⁶⁵ – riunisce le persone intorno al senso di paura, l’allarme generato dalla

³⁵⁹ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

³⁶⁰ CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

³⁶¹ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 177.

³⁶² CAVALLI – ROVERSI, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo* cit.

³⁶³ ROVERSI, *Sport e civilizzazione* cit., p. 490.

³⁶⁴ MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano* cit., p. 177.

³⁶⁵ A differenza della società di classe, nella quale il problema di fondo è il soddisfacimento visibile di bisogni materiali, nella società del rischio “ciò che è visibile viene messo in ombra da pericoli invisibili. Ciò che si sottrae alla possibilità di essere percepito non coincide più coll’irreale, può anzi possedere un grado più elevato di reale pericolo” (BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2001, pp. 58-60; cfr. CURTI, *Criminologia* cit., pp. 275-276).

percezione del rischio e dalla conseguente paura possono rimanere astratte e indeterminate, quando prive di un oggetto determinato; però gli ultras concretizzano il nemico nelle squadre avversarie, nella polizia e nelle istituzioni e persino nel resto della società e ciò può trasformare il senso di odio e di rifiuto in manifestazioni di violenza concreta: in particolare, può essere facile che questo passo venga compiuto da un giovane sempre più deprivato di risorse alternative, di luoghi di incontro e di un forte senso di appartenenza; per esempio, nel caso degli insulti frequentemente indirizzati ai calciatori neri che giocano nelle squadre italiane, non è difficile spingere l'intera curva a insultare il giocatore in quanto appartenente alla squadra avversaria, per poi passare, in secondo luogo, a insultarlo per il colore della pelle e questo è un facile sistema per piantare il seme del razzismo, che può rapidamente riprodursi³⁶⁶.

2.1.4. Le principali prospettive teoriche elaborate in Italia in merito alla violenza degli ultras.

Anche in Italia, come già avvenuto in Inghilterra, il fenomeno della violenza degli ultras è stato analizzato sotto differenti prospettive, sociologiche, criminologiche e psicologiche, con risultati spesso differenziati, ma comunque utili ad illuminare diverse sfaccettature di un fenomeno indubbiamente complesso. Occorre osservare che la maggior parte degli studi effettuati si colloca tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni 2000, in corrispondenza con il periodo di maggior sviluppo del fenomeno; sembrano tuttavia mancare studi più recenti sugli ultimi sviluppi che il mondo ultras ha seguito e in particolare la radicalizzazione politica e il netto spostamento a destra che ha interessato numerose curve.

Secondo una prima prospettiva, ricavata dalla prima ricerca criminologica effettuata in Italia sugli ultras (Francia), l'allarme sociale suscitato dal fenomeno della violenza negli stadi appare sproporzionato rispetto alla reale portata del problema, in quanto ciò che crea allarme e suscita reazione sociale non sembra essere la violenza in sé, limitata in fondo ad un numero sostanzialmente esiguo di episodi, relativamente ai contesti di folla in cui si verificano, ma l'amplificazione e l'enfaticizzazione della violenza stessa³⁶⁷; questo Autore propone una chiave di lettura psicodinamica del fenomeno ultras e della reazione sociale ad esso collegata, sulla base della considerazione che il calcio viene proposto quale attività sportiva ad alto contenuto aggressivo: una delle principali funzioni del calcio è proprio quella di

³⁶⁶ ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 48; cfr. MASIELLO, *Ultras. L'odio metropolitano* cit., p. 177.

³⁶⁷ FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi "ultras", sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., p. 232.

convogliare l'aggressività in contesti limitati e a renderla socialmente accettabile; secondo Francia, mentre “gli spettatori, terminato il momento di eccitazione determinato sovente da banali episodi di gioco, ‘delegano’ inconsapevolmente gli ultras ad evacuare, (...) l'angoscia persecutoria dal grande gruppo di sostenitori di una delle due squadre. Gli ultras se ne liberano proiettando a loro volta il surplus di distruttività ricevuto sull'avversario, ed avviando così la contesa”; quindi, l'aggressività distruttiva resta intrappolata all'interno di gruppuscoli di oltranzisti che diventerebbero in tal modo bersaglio dell'aggressività di tutti³⁶⁸.

Analogamente, un altro autore (Dal Lago³⁶⁹) – ponendosi nella scia di Marsh e della Scuola di Oxford³⁷⁰ – ritiene che gli scontri siano il più delle volte figurativi e che abbiano un impatto relativo: dato che il calcio si configura come un serbatoio di simboli d'identificazione per i tifosi, i quali vedono un mondo composto da amici e nemici, il confronto tra gruppi rimane in larga parte rituale e simbolico e si basa su un codice di condotta condiviso, spesso violento solo in apparenza; talvolta, in presenza di un'ostilità particolare o se gli eventi sul terreno di gioco esasperano la tensione, la rivalità può sfociare in aggressione fisica, tuttavia – secondo Dal Lago – la violenza ha esiti e livelli poco significativi, che non giustificano del tutto l'allarme e il tenore del giudizio morale che questi eventi attirano³⁷¹. Sarebbero soprattutto i media che, diffondendo “panico morale”, fraintendono molto spesso la reale consistenza della violenza giovanile e la tesi secondo cui gli scontri sarebbero preparati a tavolino è indimostrabile, poiché la violenza degli ultras va considerata nell'ambito delle micro-trasgressioni giovanili e non in quello di una “strategia della tensione” applicata al calcio³⁷².

A conclusioni simili a quelle di Francia e Dal Lago sono giunti alcuni criminologi (Calvanese – Gaddi) che hanno studiato la realtà degli ultras milanesi nei primi anni '90: i risultati della ricerca non avrebbero infatti individuato negli ultras connotazioni socio-ambientali e valori tipici della popolazione sottoculturale, marginale o delinquenziale, di conseguenza l'allarme sociale generato dalla realtà ultras appare “eccessivamente dilatato e amplificato”³⁷³.

³⁶⁸ FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”, sostenitori del Pisa Sporting Club* cit., p. 245; cfr. CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 80-81.

³⁶⁹ Autore di *Descrizione di una battaglia: i rituali del calcio*, Bologna, 1990.

³⁷⁰ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 120; BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 165.

³⁷¹ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 165.

³⁷² CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 80.

³⁷³ CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 101.

Secondo un orientamento psico-sociale (sostenuto da Alessandro Salvini³⁷⁴), il tifo può fondarsi su due tipi di aggressività: ritualizzata e de-ritualizzata. Alla prima categoria appartiene anzitutto l'aggressività "espressiva", legata ad emozioni come collera, sdegno, euforia, si pone a sostegno simbolico del gruppo ed è alla base di cori o insulti contro arbitri o avversari scorretti e dell'esaltazione dei simboli e dei colori della propria squadra; c'è poi l'aggressività "strumentale", orientata a fini competitivi, che invece comprende una condotta di "dominanza", volta a garantire un'affermazione identitaria e di *status* del gruppo, come avviene per i canti intimidatori, per l'uso di un abbigliamento militare o banditesco, per il lancio di oggetti e le invasioni di campo dimostrative o per le minacce ai tifosi avversari³⁷⁵. La violenza vera e propria, secondo questa impostazione, si innesca quando gli aspetti simbolici e ritualizzati vengono meno: anche l'aggressività de-ritualizzata ha una forma espressiva, nella quale si registra una difficoltà ad incanalare le proprie emozioni in comportamenti controllati (è il caso di zuffe improvvise, alcuni atti di vandalismo, attacchi immotivati ad estranei, condotte isteriche) ed una forma strumentale, alla quale appartengono comportamenti "dissociali"; secondo Salvini, questi comportamenti sono guidati "da istanze ribellistiche, contestative e di rifiuto di regole sportive convenzionali", quindi, "risentimento, euforia, situazioni di stress o delusioni, possono innescare diversi comportamenti di aggressione, i quali si caratterizzano per la loro natura di gruppo e per le esplicite finalità di affermazione prevaricatrice e vittoriosa"; in particolare, "le invasioni di campo mirate, le aggressioni a freddo verso altri gruppi di tifosi, i cortei di protesta, le percosse alle figure istituzionali della partita, gli scontri con la polizia, il danneggiamento sistematico di treni o autobus, rientrano tra i comportamenti dissociali dei tifosi-guerriglieri"³⁷⁶.

Normalmente il comportamento dei tifosi rimane nell'ambito della ritualità e dell'aggressione simbolica e regolata, perché questo può essere sufficiente a soddisfare l'esigenza di autoaffermazione del tifoso, fondata sull'esaltazione della mascolinità e sulla difesa dei simboli o dei territori identitari. Il passaggio alla violenza fisica avverrebbe invece a causa di una "ritualizzazione imperfetta": quando si oltrepassa una certa soglia nella competizione tra gruppi e si verifica un'*escalation* di minacce e insulti, l'ultras – per essere coerente alla sua immagine virile e aggressiva – è quasi costretto a passare allo scontro fisico,

³⁷⁴ Autore dei saggi *Il rito aggressivo*, Firenze, 1988 e del più recente *Ultras. Psicologia del tifoso violento*, Firenze, 2004.

³⁷⁵ SALVINI, *Ultras. Psicologia del tifoso violento* cit., pp. 20-21; cfr. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 162; DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 466.

³⁷⁶ SALVINI, *Ultras. Psicologia del tifoso violento* cit., p. 22.

in quanto il confronto rituale non ha efficaci meccanismi di diminuzione della veemenza (come regole inibitorie o la definizione di un dominio cerimoniale preciso); la competizione di *status*, in alcune situazioni di crescita smisurata dell'agonismo, può rompere l'equilibrio rituale e sfociare in violenza, che rimane l'unico mezzo per stabilire la superiorità, per salvaguardare l'autostima e le prerogative del proprio ruolo³⁷⁷.

Secondo alcuni, la prospettiva proposta da Salvini eccede nel considerare le variabili cognitive e la capacità di controllare le azioni in modo coerente con il ruolo sociale, anche se la catalogazione effettuata da questo studioso è utile per ragionare sul rapporto tra la condotta del tifoso e la sua identità, per distinguere l'aggressione simbolica dalla violenza concreta, categorie di condotta dai confini fluidi, che possono prevalere alternativamente³⁷⁸. Infine, uno dei sociologi che maggiormente ha studiato il fenomeno (Roversi), in parziale contrasto con quanto affermato da Francia e Dal Lago, ha osservato che esiste una premeditazione negli scontri tra i gruppi ultras, segnalando che “il fatto che il teppismo calcistico sia un fenomeno altamente strutturato significa soprattutto che le sue manifestazioni cruente, così come la sua stessa diffusione a livello nazionale e sovranazionale, hanno da tempo acquisito un aspetto programmato che lascia pochi dubbi sull'intenzionalità degli esecutori. Gli incidenti e gli scontri sono oggi quasi sempre pianificati con largo anticipo, scegliendo con cura il luogo, il momento e le tattiche da impiegare”³⁷⁹. Inoltre, secondo questo Autore, la violenza e gli scontri sono generati da rivalità che possono essere tramandate generazionalmente, di tipo campanilistico o causato da alleanze e inimicizie contingenti, che la storia dei vari gruppi e della loro articolata relazione produce e trasforma nel tempo; l'aggressività può essere simbolica ma può comunque sfociare nella violenza fisica: le risse (ma anche gli atti vandalici), che avvengono più o meno nelle vicinanze degli stadi, a seconda delle opportunità, si fondano su norme dettate dall'esperienza o da convenzioni e nascono dalla necessità di accrescere l'autostima e la reputazione personale e di gruppo, in termini di attitudine al combattimento, coraggio, potenza, determinazione, virilità, ma anche capacità d'odio e prevaricazione³⁸⁰.

La situazione, come si è visto, è in parte mutata nel corso del tempo e il gruppo ultras “tradizionale” ha conosciuto una profonda crisi, iniziata già alla fine degli anni '80 e

³⁷⁷ SALVINI, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento* cit., pp. 75-77; BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 162-163; CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 81-82.

³⁷⁸ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 163.

³⁷⁹ ROVERSI, *Introduzione* cit., p. 16; cfr. CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., p. 80.

³⁸⁰ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 167.

accentuatisi negli anni '90: in questo periodo, da un lato, sono comparsi tra gli ultras soggetti che hanno iniziato ad intrattenere rapporti spesso non limpidi con le società (si pensi a coloro che riuscivano ad ottenere biglietti omaggio dalle società, per poi rivenderli, al fine di guadagno personale), generando polemiche e contrasti, quando non veri e propri conflitti tra sostenitori di una linea più “affaristica” e una linea “dura e pura”, senza nessun tipo di sponsorizzazione. D’altro lato, in corrispondenza con la sempre più marcata atomizzazione della società, anche le curve hanno cessato di essere il punto d’arrivo di un percorso aggregativo iniziato nel quartiere, nel bar o nei luoghi della politica e conseguentemente sono progressivamente diminuiti l’interesse e la partecipazione alla vita del gruppo, così come è venuta meno “quella militanza che fa dell’essere ultras uno stile di vita totalizzante e coinvolgente”³⁸¹; ciò ha comportato un assottigliamento dei direttivi dei gruppi, che hanno finito col perdere il controllo e l’egemonia sull’intera curva; si sono inoltre indeboliti i meccanismi del rispetto del più anziano e della necessità dell’apprendistato ed è in questo contesto che hanno iniziato a proliferare i c.d. “cani sciolti”, o “ultras da tre ore”³⁸², cioè quei giovani (spesso molto giovani) più attratti dalla fama di durezza – spesso enfatizzata dai *mass media* – che circonda i gruppi ultras, piuttosto che interessati alla “cultura del calcio”, come i loro predecessori³⁸³; questi giovani non si riconoscono in nessuno dei gruppi presenti in curva, sono spesso senza esperienza e si rendono protagonisti di atti vandalici gratuiti e pericolosi, senza considerare né tanto meno conoscere la storia e le regole del movimento ultras³⁸⁴. Anche i gemellaggi tra tifoserie, in passato simbolo di rispetto e di amicizia tra diverse curve, si sono spesso rotti (o non rinnovati), poiché in una curva frammentata è sufficiente anche un solo gruppo contrario o un manipolo di “cani sciolti” che attacchi i tifosi gemellati per far saltare l’alleanza. Infine, ai problemi interni, si è aggiunta la repressione esterna³⁸⁵.

Come si è visto, nel corso degli anni i problemi non sono diminuiti, ma sono cambiati: con il diffondersi tra le curve dei movimenti di estrema destra (anche se non ovunque³⁸⁶) e l’aumento di episodi di razzismo e xenofobia, sono anche aumentati gli scontri con le forze dell’ordine, viste sempre più come il simbolo di uno Stato repressivo; agli “ultras da tre ore”

³⁸¹ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 461.

³⁸² ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 53.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 461.

³⁸⁵ ROVERSI – BALESTRI, *I gruppi ultras oggi* cit., p. 461.

³⁸⁶ È il caso, ad esempio, dei sostenitori della Ternana (come i gruppi “Freak Brothers” e “Working Class”), oggetto di uno studio nel 2000-2001, da sempre posizionati su ideologie di sinistra (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., pp. 471-473).

si sono poi aggiunti gli “ultras da tastiera”, che portano avanti anche via web l’idea per cui supportare la propria squadra equivale ad una guerra, promuovendo la violenza e creando ulteriore confusione e conflitto in un mondo già complicato e fratturato³⁸⁷. Nonostante questi preoccupanti sviluppi, sopravvivono tuttavia dei gruppi ultras che, per tradizione ma anche per scelta, rifiutano certe impostazioni ideologiche di estrema destra, condannando fermamente ogni tipo di razzismo o discriminazione e aderendo invece ad un modello di “etica ultras” più tradizionale³⁸⁸.

Nonostante questi aspetti di complessità del fenomeno, è stato osservato come nell’opinione pubblica tenda a prevalere una visione degli ultras essenzialmente caratterizzata dagli aspetti teppistici, antinormativi, delinquenziali, di violenza, di aggressività, anche in conseguenza del messaggio proveniente dai media³⁸⁹; alcuni studiosi – pur senza negare la gravità e la problematicità di alcune vicende di tragica violenza che sono avvenute e continuano ad avvenire – hanno quindi sottolineato che l’allarme sociale connesso alla realtà ultras appare “in qualche modo eccessivamente dilatato e amplificato”³⁹⁰. Anche in conseguenza di ciò, il problema della violenza negli stadi in Italia è sempre stato affrontato con provvedimenti di carattere emergenziale, varati più sull’onda dell’indignazione suscitata da un episodio di violenza che frutto di un serio lavoro di analisi e conoscenza del fenomeno; tali interventi, improntati ad una linea unicamente punitiva, hanno portato a risultati deludenti e ha comportato molti effetti indesiderati, come la creazione di un clima poco disteso intorno allo stadio (trasformato in un bunker, con barriere, reti divisorie e quant’altro), che ha condotto ad una forte contrapposizione tra ultras e forze dell’ordine³⁹¹. L’approccio adottato è stato quindi quello di trattare il fenomeno come un problema esclusivamente di ordine pubblico, da demandare alle forze dell’ordine. In particolare, è emerso un orientamento preventivo, intimidatorio e punitivo nei confronti di comportamenti individuati come specifici del contesto calcistico, che è andato a delimitare l’idea di un reato tipico da stadio (o, più in generale, da manifestazione sportive), da sanzionare in modo distinto – e più severo. L’obiettivo principale degli interventi legislativi – aumentare il livello di sicurezza e incolumità in prossimità degli impianti sportivi – sembra essere stato in parte raggiunto

³⁸⁷ ROVERSI, *Hate on the net* cit., pp. 53-56.

³⁸⁸ Il riferimento è sempre agli ultras della Ternana (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., pp. 461 ss.).

³⁸⁹ CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 100-101; cfr. sul punto, più di recente, BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 170 ss.

³⁹⁰ CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 100-101.

³⁹¹ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 73.

(come dimostrato dai dati³⁹²) ed in effetti, soprattutto in prossimità e all'interno degli stadi il livello di sicurezza è decisamente aumentato³⁹³. Poca attenzione è stata invece dedicata ai fattori sociali, economici e politici che stanno alla base del teppismo calcistico e il c.d. *fan coaching* (già sperimentato in vari Paesi europei) non è stato ancora realmente valorizzato in Italia; infatti nel nostro Paese è stata privilegiata una logica di interdizione dei comportamenti criminosi e di prevenzione situazionale³⁹⁴, senza però considerata la valenza sociale del fenomeno del tifo calcistico e alle misure di carattere punitivo non si sono affiancati “progetti di intervento sociale capaci di mediare i conflitti e di lavorare, insieme ai tifosi, per favorire gli aspetti positivi della loro cultura a scapito degli atteggiamenti più violenti e intolleranti”³⁹⁵.

2.2. La percezione sociale della violenza negli stadi.

Da ultimo, è opportuno dar conto – nel contesto di un’analisi criminologica della violenza degli stadi – della percezione sociale di tale fenomeno, in diverse fasce di popolazione. L’emersione del tifo ultras e la correlata verifica di episodi violenti che, come si è visto, ha riguardato anche il nostro Paese ha dato luogo ad una serie di ricerche dedicate alla percezione sociale di tale fenomeno, molto utili per comprendere quale sia l’effettivo allarme sociale che la violenza negli stadi provoca. Come affermato da autorevoli studiosi, dai dati statistici e da alcune ricerche effettuate³⁹⁶, si evidenzia “un tono genericamente allarmistico e drammatizzante nel trattare l’argomento della tifoseria estrema e della violenza da questa messa in atto, ciò che, se trova giustificazione negli atti sicuramente gravi riscontrati e nel clima di guerriglia costantemente presente in occasione degli incontri di calcio, sembrerebbe per contro, almeno in parte, contraddetto dal sostanziale scarso rilievo di una significativa quantità delle condotte violente commesse dagli ultras”³⁹⁷ e anche dalle fonti statistiche della polizia si ricava che “il fenomeno del tifo ultras si rivela (...) certamente grave e foriero di allarme sociale, ma forse meno pericoloso e pernicioso – rispetto all’opinione generalmente diffusa – a livello della concreta messa in atto di comportamenti con conseguenze tragiche

³⁹² Dalla stagione 2005/2006 a quella 2013/2014 si è infatti avuta una sostanziale diminuzione degli incontri con feriti (intesi come ferimenti di ogni tipo), secondo i dati dell’Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive del 2014 e 2015, a fronte di un aumento delle denunce e di una massiccia applicazione del DASPO (BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 178).

³⁹³ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 173 e 178.

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 183.

³⁹⁵ BALESTRI, *Spunti e riflessioni* cit., p. 73.

³⁹⁶ In particolare, CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 79 ss.; CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., pp. 245 ss.; cfr. CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca*, in CALVANESE, *La reazione sociale alla devianza*, Milano, 2005, p. 131.

³⁹⁷ CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., pp. 131-132.

e irrimediabili”³⁹⁸. La diffusione mediatica in ordine alla questione del tifo ultras – come osservato – “è essenzialmente interessata agli aspetti negativi e perversi, con gravi dimenticanze ed omissioni in ordine alle valenze ludiche, aggregative, di esaltazione dei valori dell’amicizia, della lealtà e della solidarietà (non necessariamente in senso antisociale), che pure caratterizzano le tifoserie ultras” e sembra che vi sia una propensione a “concentrare le attenzioni della collettività su alcuni fenomeni indiscutibilmente preoccupanti sul piano dei riverberi in tema di violenza e di disturbo, ma di certo meno importanti (...) rispetto ad altre tipologie di dannosità sociale – ben più nocive (delittuosità economica e politica...) –, dalle quali risulta tuttavia conveniente distrarre la pubblica opinione, appunto, con l’offerta di notizie e informazioni su eventi prospettati come oltremodo negativi”³⁹⁹.

Per quanto riguarda la percezione del fenomeno della violenza negli stadi, sono state effettuate in ambito criminologico alcune ricerche su campioni di persone che possono essere interessate o coinvolte da tale fenomeno, come i giovani⁴⁰⁰ e le forze di polizia⁴⁰¹. Nei primi anni ’90 (successivamente all’introduzione del DASPO da parte della L. n. 401/1989), è stata compiuta un’inchiesta relativa alla percezione del tifo ultras su un gruppo di 100 dipendenti della Polizia di Stato, addetti ai servizi di ordine pubblico in occasione di incontri sportivi, appartenenti a Reparti Mobili di Milano e Padova e alla Questura di Milano⁴⁰². Da questo studio è emerso che il tifo ultras si rivela un fenomeno “certamente grave e foriero di allarme sociale, ma forse meno pericoloso e pernicioso – rispetto all’opinione generalmente diffusa – a livello della concreta messa in atto di comportamenti con conseguenze tragiche e irrimediabili”⁴⁰³. A fronte di un giudizio positivo sulle manifestazioni del tifo in generale (inteso come sostegno morale e pacifico alla squadra), la percezione degli ultras da parte degli appartenenti alla Polizia è certamente negativa e sfavorevole, poiché il tifo degli ultras rappresenterebbe una manifestazioni esasperata, ovvero un eccesso di passione non condivisibile, in quanto suscettibile di ingenerare gravi forme di intemperanza e di violenza; alcuni intervistati ritengono che il tifo oltranzista sia comparabile ad un fenomeno teppistico, mentre altri hanno posto l’accento su un coinvolgimento delle società calcistiche nelle

³⁹⁸ CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., p. 260; cfr. CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., p. 132.

³⁹⁹ CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., p. 132.

⁴⁰⁰ CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., pp. 131 ss.

⁴⁰¹ CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., pp. 245 ss.

⁴⁰² Si tratta di soggetti in prevalenza giovani (il 49% dai 20 ai 25 anni, il 29% dai 26 ai 30 anni), con il grado di agenti effettivi e ausiliari per la massima parte, seguiti da assistenti, sovrintendenti e ispettori (CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., pp. 254-256).

⁴⁰³ CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., p. 260.

imprese riferibili agli ultras⁴⁰⁴. Tuttavia, la condanna sembra almeno in parte sfumarsi alla luce del fatto che la maggior parte del campione di poliziotti definisca l'ultra come "teppista"⁴⁰⁵, termine "caricato più di significati di intemperanza, di arroganza, di giovanile indifferenza e di egocentrismo, che non di marcata propensione delinquenziale"⁴⁰⁶; emerge quindi una tendenza a prospettare il fenomeno in un'ottica più di vandalismo, clamorosità e rissosità: la definizione degli ultras come teppisti risulta in qualche modo più realistica rispetto alle denominazioni più negative e stigmatizzanti che vengono spesso utilizzate. Dallo studio sugli operatori della Polizia di Stato emerge conclusivamente un'immagine "eterogenea e multiforme" del tifo oltranzista, percepito in modo prevalentemente negativo, ma "con sfumature anche ambivalenti e contraddittorie" e senza che si sia manifestata (salvo alcuni casi) quella condanna severa e intransigente che ci si sarebbe potuti attendere⁴⁰⁷. Occorre tuttavia osservare che tale indagine è stata condotta in una fase della storia del movimento ultras che ancora non era caratterizzata da un grado di così elevata conflittualità nei confronti delle istituzioni e delle forze dell'ordine; è altamente probabile che, dopo i tragici fatti di Catania del 2007, che hanno visto l'uccisione dell'ispettore Raciti (appartenente alla Squadra Mobile di Catania), l'opinione dei membri delle forze di polizia nei confronti degli ultras sia notevolmente peggiorata.

In base alla successiva analisi effettuata all'interno di un campione di giovani⁴⁰⁸ – all'interno di una più ampia ricerca dedicata alla reazione sociale alla devianza, compiuta tra il 2002 e il 2003⁴⁰⁹ – nel valutare un'ipotetica aggressione di alcuni tifosi contro la tifoseria avversaria, in seguito alla sconfitta della propria squadra⁴¹⁰, ha prevalso la disapprovazione⁴¹¹, che tuttavia si attenua decisamente laddove si ipotizzi che la violenza

⁴⁰⁴ CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., pp. 257 e 261.

⁴⁰⁵ In tal senso il 51% delle risposte, mentre una percentuale decisamente minore ritiene gli ultras "folli", "puri delinquenti" o "individui cui difetta il senso morale"; d'altro canto, un numero non trascurabile di poliziotti ha definito gli ultras come "giovani che si divertono" (14%) o "semplici tifosi" (6%) e alcuni sottolineano l'importanza del gruppo nel condizionare i comportamenti violenti (CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., pp. 258-259).

⁴⁰⁶ CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia* cit., p. 261.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, pp. 261-262.

⁴⁰⁸ Si tratta di un gruppo campione di 2.038 giovani, di ambo i sessi, iscritti alle scuole medie superiori, di età compresa tra i 14 e i 20 anni (con prevalenza di 16-18enni), residenti nelle province di Milano, Como, Varese, Lodi, Lecco, Pavia e a Novi Ligure (CALVANESE, *Qualche considerazione, a cavallo di cinque lustri, sulla devianza e sulla reazione sociale*, in CALVANESE, *La reazione sociale alla devianza*, Milano, 2005, pp. 11 ss.).

⁴⁰⁹ Oltre a comportamenti espressione di conflittualità sociale, come appunto la violenza messa in atto tra tifoserie oltranziste, sono state prese in considerazione anche condotte legate agli stupefacenti, condotte sessuali e condotte penalmente rilevanti (cfr. CALVANESE, *Qualche considerazione* cit., p. 24).

⁴¹⁰ Nello specifico, si è chiesto al campione di valutare il seguente comportamento: "dopo aver assistito alla sconfitta della propria squadra, alcuni tifosi hanno aggredito la tifoseria avversaria..." (CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., pp. 132-133).

⁴¹¹ Al 75,3%, con un'approvazione al 12,9% e un'indifferenza all'11,8% (CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., p. 133).

sia una reazione ad una provocazione⁴¹²; per quanto riguarda la domanda di intervento di fronte al comportamento deviante, essa è risultata complessivamente bassa⁴¹³ (soprattutto in caso di violenza provocata) e nel campione di giovani interrogato prevale l'idea che vi deve essere un intervento istituzionale, anche se con misure non particolarmente incisive (come la denuncia alla polizia)⁴¹⁴. È stato in proposito ipotizzato che, “nel giudicare comportamenti particolarmente diffusi nella fascia d'età del campione considerato (o comunque vicina), si siano allertate e mosse dinamiche identificative, tali da indurre una cospicua parte degli intervistati a mostrare, se non tolleranza morale, quantomeno indulgenza sanzionatoria”⁴¹⁵. La ricerca ha avuto un seguito nel 2005-2006, quando è stato intervistato un diverso campione di giovani, di età mediamente inferiore rispetto allo studio precedente (quindi pre-adolescenti)⁴¹⁶: di fronte al medesimo quesito già proposto, con riferimento alla violenza negli stadi, si è nuovamente registrata un'alta percentuale di disapprovazione del fenomeno, accompagnata però da un'indifferenza non trascurabile⁴¹⁷; inoltre, per quanto riguarda la propensione all'intervento, essa è risultata quasi equamente suddivisa tra intervento e non intervento. Nel caso di aggressione “provocata”, l'indice di disapprovazione si è abbassato, quasi fosse stata introdotta una sorta di causa di giustificazione della condotta aggressiva e anche la scelta di non intervento è aumentata; l'indice di approvazione è decisamente aumentato, consentendo di rimarcare la valenza giustificativa attribuita alla provocazione⁴¹⁸; le tipologie di intervento restano le stesse, con un leggero incremento dell'istanza vendicativa (secondo la logica “chi la fa, l'aspetti”). In generale, nonostante la disapprovazione, emerge una tendenziale tolleranza, cui corrisponde una scarsa propensione verso l'intervento istituzionale, ritenuto inutile⁴¹⁹.

⁴¹² Ipotizzando che i tifosi hanno reagito in modo violento “dopo essere stati a lungo provocati”, la disapprovazione scende infatti al 57,6%, con un'approvazione al 29,9% e un'indifferenza al 12,5% (CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., p. 133).

⁴¹³ Al 59,4% in caso di violenza semplice, mentre al 47,4% in caso di violenza provocata; con un tasso di non intervento, rispettivamente, al 35,3% e al 44,1% e una lode del comportamento decisamente più bassa, ma comunque presente, soprattutto in caso di violenza provocata (8,5%); cfr. CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., p. 134.

⁴¹⁴ CALVANESE – COLOSIMO, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca* cit., pp. 134-135.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 134.

⁴¹⁶ Si tratta di 203 studenti di età compresa tra i 13 e i 15 anni, in tendenziale parità tra maschi e femmine, frequentanti la terza media inferiore nel comune di Lainate, in provincia di Milano (COLOSIMO – BATTAGLIA, *Tra norme e valori, la percezione della devianza nella pre-adolescenza. Una ricerca quali-quantitativa*, in *Cass. pen.*, n. 11, 2006, p. 3804).

⁴¹⁷ Rispettivamente, una disapprovazione del 70,1% e un'indifferenza del 20,3% (COLOSIMO – BATTAGLIA, *Tra norme e valori* cit., p. 3815).

⁴¹⁸ La riprovazione non giunge al 60%, mentre l'approvazione arriva al 23%, con una scelta per il non intervento che aumenta lievemente al 48,2%, rispetto al 42,6%, in caso di violenza non provocata (COLOSIMO – BATTAGLIA, *Tra norme e valori* cit., p. 3815).

⁴¹⁹ COLOSIMO – BATTAGLIA, *Tra norme e valori* cit., p. 3815-3816.

2.2.1. Il ruolo dei mass media nella rappresentazione dei tifosi ultras.

Per quanto riguarda invece il ruolo dei media – che hanno assunto una crescente importanza nel raccontare il calcio e verso i quali i gruppi ultras manifestano da molto tempo diffidenza se non vera e propria ostilità⁴²⁰ – occorre osservare che essi non sono semplici agenti neutri di informazione e che, oltre a descrivere la realtà finiscono per partecipare alla definizione del modo attraverso cui l'opinione pubblica la percepisce. Con specifico riferimento al tippismo calcistico, è stato notato come “il sensazionalismo, l'allarmismo, la condanna ricca di clamore moralistico anche per episodi di lieve entità hanno aiutato negli anni a foraggiare un'intensa preoccupazione collettiva ed il cosiddetto ‘panico morale’, ovvero la richiesta esasperata di stringenti misure di ordine pubblico”⁴²¹; ciò è reso possibile dal fatto che buona parte dell'opinione pubblica si fa un'idea del contesto degli stadi solo attraverso i resoconti dei media, dove abbondano spettacolarizzazione, toni concitati e ridondanti, giudizi semplicistici non basati su valutazioni ragionate dati ed evidenze empiriche; perciò, “la preoccupazione smisurata e stereotipata, oltre alla criminalizzazione di comportamenti che in altri contesti verrebbero considerati con indulgenza, può aver creato paradossalmente condizioni utili all'emergere della violenza stessa”⁴²².

Nella stampa italiana, a partire dagli anni Ottanta, le tifoserie sono state raffigurate come minaccia costante al benessere collettivo, con un'amplificazione della loro pericolosità sociale, specie considerando il numero tutto sommato limitato di eventi registrati: “il tifo estremo – come è stato osservato – è rappresentato come un *outgroup* irredimibile, un ‘loro’ distante cui si riservano appellativi di biasimo irrevocabili”⁴²³, inoltre, la stampa tende a dipingere l'immagine di una violenza fine a sé stessa e immotivata, e a rappresentare il mondo ultras come folle e senza regole, persino attraverso accostamenti retorici con la realtà della guerra o del terrorismo. In conseguenza di ciò, “lo stigma che colpisce l'ultra è quello

⁴²⁰ Già nella ricerca condotta da Francia sugli ultras pisani è emerso un duro giudizio da parte dei tifosi, secondo i quali i giornalisti amplificano e spesso falsificano gli avvenimenti (FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultras”* cit., pp. 241 e 243); successivamente, nel più recente studio riferito agli ultras della Ternana, è emersa una simile valutazione fortemente negativa poiché, secondo la maggior parte degli ultras intervistati, i giornalisti dimostrano un ostile pregiudizio e quindi scarsa obiettività nei loro confronti, colpevolizzando gli ultras a prescindere dagli effettivi comportamenti posti in essere (DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 497).

⁴²¹ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 170; cfr. DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà* cit., p. 467; CALVANESE – GADDI, *Il tifo ultras* cit., pp. 100-101.

⁴²² BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., pp. 170-171.

⁴²³ *Ibidem*, p. 171.

dell'asociale, membro di un gruppo feroce e selvaggio, e si lega all'idea che la sicurezza della collettività sia il bene primario da perseguire con decisione"⁴²⁴.

I media si fanno spesso portavoce di campagne morali, chiedendo che "il tifoso intimidatorio, criminale a prescindere, venga reso inoffensivo, invocando e legittimando politiche coercitive – la cui elaborazione da parte degli organi legislativi viene considerata (...) una conferma della bontà delle loro impressioni"⁴²⁵. Un tale discorso dominante, secondo alcuni autori, si trasforma facilmente in senso comune, diventando la prospettiva privilegiata attraverso cui osservare i fenomeni, mentre le altre possibili interpretazioni vengono lasciate sullo sfondo⁴²⁶: l'opinione pubblica può così mostrarsi stupita e indignata e "l'operazione di formazione della devianza attraverso la stigmatizzazione e l'esclusione si completa, dando il via alla reazione sociale"⁴²⁷.

D'altro canto, una simile impostazione morale assicura agli organi di stampa, al pubblico e a tutti gli agenti coinvolti, la benefica sensazione di essere nel giusto e di rappresentare una salutare propensione all'ordine sociale"⁴²⁸; difficilmente invece i media si interrogano sulle ragioni sociali ed economiche più elaborate, o su eventuali variabili situazionali, compiendo un più ampio ragionamento sul complesso quadro di diritti e responsabilità che riguarda tutti i soggetti coinvolti; tantomeno viene seriamente presa in considerazione la possibilità che il sistema di controllo predisposto per contrastare la violenza negli stadi possa mettere in crisi una serie di libertà⁴²⁹.

⁴²⁴ *Ibidem*, pp. 171-172.

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 172.

⁴²⁶ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 172.

⁴²⁷ FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi "ultras"* cit., p. 245.

⁴²⁸ BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia* cit., p. 172.

⁴²⁹ *Ibidem*.

CAPITOLO II

GLI INTERVENTI SOVRANAZIONALI

1. Gli interventi sovranazionali di contrasto alla violenza negli stadi in ambito europeo

In seguito ai gravissimi fatti avvenuti il 29 maggio 1985 presso lo stadio Heysel di Bruxelles, nel corso della finale di Champions League tra Liverpool e Juventus, si è avvertita, a livello sovranazionale, la necessità non più prorogabile di introdurre nell'ordinamento degli Stati misure idonee a porre un freno alla violenza negli stadi, per evitare che episodi di tale gravità si potessero ripetere in futuro. Questo episodio ha rappresentato il culmine di un fenomeno che si stava intensificando e allo stesso tempo aggravando a livello europeo: i tifosi violenti – sotto diverse denominazioni a seconda della nazione (“*hooligans*” in Inghilterra e Germania, “*siders*” in Belgio e Olanda, “*ultras*” in Italia, Francia e Jugoslavia) – da tempo con le loro “imprese”, spesso crudele, turbavano le domeniche calcistiche di mezza Europa⁴³⁰. Gli stessi fatti dell’Heysel sono emblematici nel rappresentare la rilevanza europea del problema: il contesto è infatti quello di una partita a livello europeo, disputata in Belgio (nell’ambito della Champions League), che ha visto contrapporsi una squadra inglese (il Liverpool) e una italiana (la Juventus), mentre i disordini sono stati causati da tifosi inglesi e hanno provocato vittime in massima parte italiane (ben 32 su 39), ma anche belghe, francesi e irlandesi.

La strage dell’Heysel ha infatti fortemente scosso sia l’opinione pubblica, sia le autorità. Gli avvenimenti hanno avuto grandissima risonanza, anche in ragione del fatto che sono stati seguiti in diretta da oltre 300 milioni di telespettatori (mentre, paradossalmente, buona parte degli spettatori presenti all’interno dello stadio non era in grado di rendersi conto di cosa stesse accadendo); tuttavia, nei giorni successivi, la stampa ha addossato la responsabilità della tragedia principalmente alla follia omicida di “assassini ubriachi”, trascurando il contesto in cui i fatti si sono svolti e le specifiche variabili situazionali che hanno reso possibile l’aggressione dei tifosi italiani da parte degli *hooligans* inglesi: si era infatti verificata “una vera e propria frattura nell’ordine ecologico dello stadio, cioè delle regole che presiedono all’occupazione di un determinato territorio delle gradinate da parte delle tifoserie più estreme”⁴³¹. Tale situazione è stata indirettamente generata dagli organizzatori

⁴³⁰ ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza* cit., p. 7.

⁴³¹ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.

e dai responsabili dell'ordine pubblico e dalle autorità competenti, che si sono dimostrate non solo prive della conoscenza del fenomeno *hooligan*, ma anche del più elementare buon senso: anzitutto, un grave errore da parte degli organizzatori è stato quello di collocare i tifosi italiani della Juventus in un settore contiguo a quello dei tifosi inglesi, con una semplice rete di separazione tra i settori; ad un certo punto gli *hooligans*, spinti dalla prospettiva di “conquistare la curva”, hanno caricato i tifosi italiani (che non erano gli ultras della Juventus, che stavano nella curva opposta, bensì tifosi comuni e pacifici), provocando una fuga di massa di questi ultimi, che ha determinato la morte per schiacciamento di 39 persone; inoltre, l'impianto sportivo (risalente al 1930) aveva carenze strutturali ed era privo di vie di fuga; infine, le forze dell'ordine presenti assolutamente insufficienti⁴³², dato che vigilavano lo spazio tra i due settori solo otto poliziotti, su 1000 agenti complessivamente schierati⁴³³. La tragedia derivata da questa fatale leggerezza organizzativa è stata tanto emblematica da avviare finalmente una riflessione su quanto accaduto e su quali fossero le misure più adatte da prendere.

Una prima mossa in tal senso è stata posta in essere dal Parlamento europeo, tramite una deliberazione dell'11 luglio 1985. A brevissima distanza, nell'agosto dello stesso anno, il Consiglio d'Europa ha adottato la “Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio”. In seguito a questi due primi interventi, ne sono succeduti numerosi altri, tutti volti a precisare le indicazioni rivolte agli Stati e mirati a conseguire una maggiore armonizzazione tra gli ordinamenti nel contrasto al fenomeno della violenza delle tifoserie.

1.1. Risoluzione “sulle misure necessarie per combattere il vandalismo e la violenza nello sport” del Parlamento europeo del luglio 1985.

Il primissimo passo compiuto in Europa verso l'adozione di misure condivise per contrastare la violenza negli stadi va ascritto al Parlamento europeo il quale, l'11 luglio 1985, a poco più di un mese dai tragici fatti dell'Heysel, ha adottato una risoluzione⁴³⁴ dedicata alle “misure necessarie per combattere il vandalismo e la violenza nello sport”. Con questa risoluzione, il Parlamento europeo ha esercitato il suo potere di impulso – ai sensi del

⁴³² C'è chi ha parlato di forza pubblica “inadeguata e inetta”, messa a difesa dalle Autorità belghe (DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 77).

⁴³³ DE BIASI, *Sport e violenza* cit.; cfr. ROVERSI, *Hate on the net* cit., p. 43; SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 205.

⁴³⁴ Relazione d'iniziativa n. 70 dell'11 luglio 1985, pubblicata in GUCE C/229, del 9 settembre 1985, pp. 99 ss.

previgente art. 192, Il comma TCE (oggi art. 225 TFUE⁴³⁵) nei confronti della Commissione, affinché questa presentasse “adeguate proposte” sulle questioni per le quali si riteneva necessaria l’elaborazione di un atto della (allora) Comunità europea, ai fini dell’attuazione del trattato.

Nei considerando della risoluzione si fa specifico riferimento ai fatti avvenuti a Bruxelles nel maggio 1985, definiti come “parossismo di violenza” (lett. A) e si constata “l’incapacità delle autorità sportive e pubbliche di mettere un freno a queste forme di violenza”, già emersa in occasione di precedenti incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (lett. B). Il documento fa esplicito riferimento al fatto che gli “atti teppistici” che caratterizzano la violenza negli stadi sono in realtà “sintomi di cause ben più profonde, che si traducono in una intolleranza crescente, in fanatismo, in un esacerbato sciovinismo, nella recrudescenza del nazionalismo, in atti criminali attuati soprattutto durante gli incontri calcistici” (lett. C); inoltre, tale situazione è sfruttata da “organizzazioni estremiste a carattere fascista o altro” (lett. D). Nella risoluzione viene poi sottolineato come lo sport, specialmente quello professionale, veda coinvolti interessi economici, sociali e politici e come esso sia anche un’occasione di spettacolo, a causa dell’ampia diffusione effettuata tramite i mezzi di comunicazione, come stampa, radio e televisione (lett. G-H).

Alla luce di ciò, il Parlamento europeo, con la risoluzione in esame, ritenendo necessario ricercare un equilibrio tra severe misure di repressione della violenza nello sport e il mantenimento dei valori fondamentali della società (lett. J), “insiste perché siano prese immediatamente a livello comunitario, in stretta cooperazione con i governi e le autorità sportive, misure concrete di lotta contro il vandalismo e la violenza in occasione di gare sportive” (art. 1).

Più specificamente, la risoluzione, all’art. 2, auspica l’applicazione di una serie di “misure preventive”, di varia natura: anzitutto, la risoluzione punta al “rafforzamento della coordinazione internazionale tra i governi e le autorità interessate” (quali autorità locali, forze di polizia, organizzazioni sportive, ecc.), in ogni fase (“prima durante e dopo gli incontri”), in particolare per quanto riguarda la redazione di un calendario “assennato” delle manifestazioni sportive e il trasporto e la disposizione dei tifosi, nonché lo scambio di tutte le informazioni utili per una efficace opera di prevenzione (lett. a); in secondo luogo, vengono indicate una serie di misure da attuare nell’immediatezza degli incontri sportivi, volte a prevenire comportamenti violenti o pericolosi dei tifosi, come la proibizione della

⁴³⁵ Per le corrispondenze, si veda NASCIBENE, *Unione europea. Trattati*, Torino, 2010, p. 179.

vendita e del consumo di alcolici e di bevande in bottiglia o in lattina nei pressi o all'interno degli stadi (lett. b), nonché la perquisizione di tutti gli spettatori, con conseguente confisca di tutte le armi o "gli oggetti che possano essere utilizzati come tali", oltre agli standard e striscioni "recanti *slogans* che incitano alla violenza" (lett. c). In terzo luogo, la risoluzione richiede interventi di adeguamento strutturale degli stadi, in modo da renderli maggiormente sicuri (lett. d), nonché un controllo sulla vendita dei biglietti (lett. e) e un inquadramento dei tifosi, che consenta la sorveglianza del trasporto dei tifosi ospiti, con la previsione di una scorta sia all'andata che al ritorno (lett. f).

L'art. 3 della risoluzione richiede poi il rafforzamento e il coordinamento delle politiche in materia giudiziaria e di polizia concernenti una serie di aspetti, relativi a organizzazione delle forze di polizia, misure penali, sia sostanziali che processuali e misure più propriamente preventive, nonché misure sanzionatorie non penali: in particolare, sotto il primo aspetto, si chiede "la mobilitazione di forze di polizia sufficienti a coprire i rischi di violenza fuori e dentro gli stadi nonché lungo i percorsi" (lett. a); sotto il profilo penale, si auspica in primo luogo "la rigida applicazione delle disposizioni di legge che colpiscono l'ubriachezza sulla pubblica via e il porto d'armi" (lett. b) e inoltre la previsione di pene sostitutive, da scontare in istituzioni pubbliche e caritative, oltre al pagamento o risarcimento da parte degli autori degli atti di violenza dei danni da essi provocato (lett. c); sotto il profilo processuale, viene indicato la misura dell'immediato arresto di sobillatori e giudizio immediato per i fautori di disordini, anche stranieri (lett. d). Per quanto riguarda la predisposizione di misure di prevenzione, la risoluzione propone "l'interdizione a norma di legge degli stadi, sulla base di una 'lista nera europea', a coloro che abbiano commesso atti di violenza in occasione di precedenti partite" (lett. e)⁴³⁶. Infine, il Parlamento raccomanda sia l'adozione di "sanzioni nei confronti delle società i cui tifosi abbiano commesso atti di violenza", sia la predisposizione di "misure disciplinari a carico di giocatori che nel corso delle partite si lasciano prendere da eccessi di entusiasmo e da atti che eccitano o provocano la reazione motiva degli spettatori" (lett. f-g).

Negli articoli successivi (dal 4 al 6), la risoluzione del Parlamento europeo auspica l'adozione di una direttiva, volta a garantire l'applicazione uniforme delle suddette misure a

⁴³⁶ Cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub Art. 1, *Commenti articolo per articolo, D.l. 22/12/1994 n. 717, conv. con modif. Dalla l. 24/2/1995 n. 45*, in *Leg. pen.*, 1995, p. 209, nota 5; NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni. Resta il "nodo" delle società sportive*, in *Guida al Dir.*, n. 11, 1995, p. 17; ID., *Appunti sul divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. pen.*, II, 1995, p. 315, nota 3; DE ROSE, *La violenza negli stadi cit.*, p. 80; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999, p. 335.

tutti gli Stati dell’(allora) Comunità europea e, a tal fine, chiede alla Commissione di elaborare (entro il 1985) una proposta di direttiva, tenendo anche conto dei lavori del Consiglio d’Europa (che di lì a poco avrebbe emanato un’apposita convenzione dedicata alla problematica della violenza negli stadi) e in stretta collaborazione con le autorità sportiva interessate (in particolare, l’UEFA e la FIFA).

Infine, la risoluzione, facendo presente che la violenza in occasione delle manifestazioni sportive costituisce un problema anche per le manifestazioni sportive nazionali e non solo per quelle internazionali (art. 8), propone numerose misure di sensibilizzazione, coinvolgenti le istituzioni e la società civile, a diversi livelli. Viene prospettata, in primo luogo, l’elaborazione da parte dei ministri degli sport (o comunque competenti nel settore) degli Stati membri di un “concreto programma di azione”, a lungo termine, “per garantire uno sviluppo armonioso dello sport nella Comunità”, basato – tra l’altro – su: “sforzi intensificati a tutti i livelli nelle scuole per insegnare la tolleranza e vincere il fanatismo nazionalista ed estremista”; campagne di informazione per sensibilizzare l’opinione pubblica sul concetto di “*fair play*” nello sport; “formazione adeguata delle forze di polizia e nomina di ufficiali di polizia di collegamento”, nonché altre misure di educazione e sensibilizzazione (artt. 7 e seguenti).

La risoluzione del Parlamento europeo del 1985 costituisce quindi un primo importante momento di presa di coscienza della gravità del fenomeno della violenza negli stadi e della necessità di intervenire con misure incisive; tale risoluzione, come si è visto, delinea già una ricca gamma di misure di contrasto al teppismo calcistico, strutturate su più livelli: al centro del sistema è posta la prevenzione, in ogni sua sfaccettatura, mentre alla repressione è destinato un ruolo residuale, anche se significativo. I successivi interventi sovranazionali renderanno progressivamente sempre più dettagliato e articolato questo primo nucleo di misure, anche in relazione ai cambiamenti e alle evoluzioni che il fenomeno stesso evidenzia nel corso degli anni. Il legislatore italiano, dal canto suo – con la legge n. 401 del 1989 e con le successive modifiche e implementazioni – appronterà un articolato sistema preventivo e repressivo volto al contrasto della violenza negli stadi, allineandosi alle indicazioni sovranazionali, con i dovuti adattamenti alle peculiarità del nostro sistema giuridico.

1.2. La “Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio” dell’agosto 1985.

Successivamente alla Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 luglio 1985, un altro importante passo a livello sovranazionale per rafforzare il contrasto alla violenza negli stadi

è stato compiuto dal Consiglio d'Europa, il quale ha adottato la “Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio” (Convenzione n. 120)⁴³⁷, del 19 agosto 1985. Sulla scia della tragedia dell'Heysel e a seguito di una raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, si è avvertita l'esigenza di una convenzione incentrata sulla prevenzione, la dissuasione e la risposta a episodi di violenza e a disordini all'interno o in prossimità degli stadi; la Convenzione n. 120 è entrata in vigore il 1° novembre 1985, ed è stata ratificata da 41 parti, tra cui la maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea⁴³⁸.

Nel preambolo della Convenzione viene sottolineato che la violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive – specialmente le partite di calcio – destano grande preoccupazione e minacciano i principi sanciti dalla “Carta europea dello sport per tutti” (Risoluzione 41 del 1976 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa); la Convenzione delinea un sistema che non affida unicamente agli Stati l'adozione delle misure necessarie, ma che sia in grado di “accomunare gli sforzi a tutti i livelli”, in quanto “sia le autorità pubbliche sia le organizzazioni sportive indipendenti hanno responsabilità distinte ma complementari nella lotta contro la violenza e i disordini degli spettatori, tenuto conto che le organizzazioni sportive hanno anche la responsabilità in materia di sicurezza e che, in special modo, devono garantire il normale svolgimento delle manifestazioni organizzate”⁴³⁹. Lo scopo della Convenzione (art. 1) viene individuato nell'impegno degli Stati-parte a prendere i provvedimenti necessari per rendere effettive le disposizioni della Convenzione stessa, al fine di prevenire e controllare la violenza e i disordini degli spettatori durante le partite di calcio; ogni Stato deve applicare le disposizioni convenzionali, nei limiti delle rispettive disposizioni costituzionali e tenendo conto delle esigenze specifiche di ciascuno. Le Parti devono coordinare sul piano interno le politiche e le azioni intraprese dai propri

⁴³⁷ In lingua originale: “*European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches*”.

⁴³⁸ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, fatta a Saint-Denis il 3 luglio 2016, A.C. 1850* (dossier n. 178), in *Documentazione per l'esame di progetti di legge*, 9 luglio 2019, p. 1. La Convenzione è stata ratificata anche dall'Italia l'8 novembre 1985 ed è entrata in vigore nel nostro Paese il 1 gennaio 1986 (cfr. PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 1273; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza in occasione di competizioni agonistiche (legge 24 febbraio 1995 n. 45)*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1, 1996, p. 34; ALBEGGIANI, *Sport cit.*, nota 22); SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi cit.*, p. 205; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo cit.*, p. 335.

⁴³⁹ PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi cit.*, p. 1273.

ministeri e dagli altri enti pubblici mediante l'istituzione, se necessario, di organi di coordinamento (art. 2)⁴⁴⁰.

La Convenzione, nell'indicare una serie di misure volte a prevenire la violenza negli stadi, dà assoluta prevalenza a forme di intervento preventivo non penalistico, facendo un cenno molto limitato ad eventuali provvedimenti legislativi a carattere penale, volti ad introdurre sanzioni appropriate nei confronti degli autori delle violenze⁴⁴¹. In particolare, l'art. 3 della Convenzione richiede agli Stati-parte di “garantire l'elaborazione e l'attuazione di provvedimenti atti a prevenire e controllare la violenza e i disordini degli spettatori”, intervenendo su più piani: anzitutto, tramite la mobilitazione di adeguati servizi d'ordine, che siano in grado di far fronte alle manifestazioni di violenza “sia negli stadi, sia nelle loro immediate vicinanze e lungo le vie di accesso utilizzate dagli spettatori” (par. 1, lett. a); in secondo luogo, facilitando “una stretta cooperazione e uno scambio di informazioni appropriate tra le forze di polizia delle varie località interessate” (par. 1, lett. b); infine, in prospettiva repressiva, tramite una legislazione che commini pene appropriate o l'adozione di provvedimenti amministrativi appropriati nei confronti delle persone riconosciute colpevoli di reati legati alla violenza o disordini degli spettatori (par. 1, lett. c)⁴⁴².

In chiave preventiva, la Convenzione richiede alle Parti di promuovere l'organizzazione responsabile e il comportamento corretto dei *club* di tifosi e che essi nominino al loro interno “agenti incaricati di facilitare il controllo e l'informazione degli spettatori durante le partite e di accompagnare i gruppi di tifosi che si recano alle partite in trasferta” (art. 3, par. 2). Viene inoltre richiesto il “coordinamento dell'organizzazione delle trasferte con la collaborazione dei *club*, della tifoseria organizzata e delle agenzie di viaggio, allo scopo di impedire ai potenziali istigatori di disordini di partire per assistere alle partite” (art. 3, par. 3)⁴⁴³.

La Convenzione si occupa anche di prevedere l'adozione di una serie di misure riguardanti gli stadi (art. 3, par. 4), in modo che tali strutture siano adeguatamente progettate, al fine di garantire la sicurezza degli spettatori e da consentire un efficace controllo della folla (tramite idonei cancelli e recinzioni); dal punto di vista della gestione degli spettatori, si prevedono

⁴⁴⁰ *Ibidem*, pp. 1273-1274.

⁴⁴¹ ALBEGGIANI, *Sport cit.*

⁴⁴² Cfr. PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi cit.*, p. 1274; MARZADURI – BRESCIANI, *sub Art. 1 cit.*, p. 209, nota 5; NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni cit.*, p. 17; ID., *Appunti sul divieto di accesso cit.*, p. 315; DE ROSE, *La violenza negli stadi cit.*, p. 80.

⁴⁴³ Cfr. PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi cit.*, p. 1274.

alcune specifiche misure, tra cui: la separazione dei gruppi tifosi rivali, attuata anche tramite un rigoroso controllo della vendita dei biglietti; la dotazione di un efficace sistema di comunicazione con il pubblico; il divieto di introduzione di bevande alcoliche da parte degli spettatori; il divieto – garantito da un adeguato controllo – di introdurre negli stadi oggetti che potrebbero essere utilizzati per atti di violenza, petardi o oggetti simili (par. 4, lett. g)⁴⁴⁴. Particolarmente significativa è la possibilità, prevista dal par. 4, lett. d), di “non ammettere negli stadi e alle partite, nella misura in cui si riveli giuridicamente possibile, gli istigatori di disordini potenziali o noti” (nonché le persone sotto l’effetto di alcool o di droghe): tale misura legittima infatti l’adozione da parte degli Stati-parte di misure restrittive della libertà di movimento di determinati soggetti, ritenuti pericolosi.

Viene poi prevista, all’art. 4, una stretta cooperazione internazionale tra le Parti e la promozione di un’analogia cooperazione tra le autorità sportive nazionali competenti. A tal proposito, il par. 2 prevede l’invito delle autorità competenti (le organizzazioni sportive, nello specifico) ad individuare le partite durante le quali si possono temere atti di violenza o disordini degli spettatori, al fine di adottare anticipatamente e in maniera concertata i provvedimenti e le precauzioni da prendere prima, durante e dopo le partite⁴⁴⁵.

Per quanto riguarda l’identificazione e il trattamento dei trasgressori, l’art. 5 della Convenzione richiede agli Stati-parte di accertarsi che “gli spettatori che commettono atti di violenza o altri atti riprensibili siano identificati e perseguiti conformemente alla legge” (par. 1). Per quanto riguarda gli spettatori ospiti, si prevede di demandare ai Paesi di residenza i procedimenti avviati contro le persone arrestate a causa di atti di violenza commessi durante le manifestazioni sportive, di chiedere l’extradizione delle persone sospettate della commissione di tali atti e di trasferire le persone riconosciute colpevoli degli atti di violenza nel Paese appropriato per scontarvi la pena (par. 2)⁴⁴⁶.

La Convenzione prevede poi, tra le disposizioni complementari (art. 6), che venga stabilita una stretta cooperazione tra gli Stati e le loro organizzazioni sportive nazionali, nonché con i *club* e con i proprietari degli stadi, l’elaborazione di un sistema di criteri per la selezione degli stadi in modo che sia garantita la sicurezza degli spettatori e che sia possibile prevenire la violenza tra di essi, nonché una revisione permanente dei regolamenti delle organizzazioni sportive nazionali⁴⁴⁷. Infine, viene prevista l’istituzione di un Comitato permanente,

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁴⁵ Cfr. PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L’entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi* cit., p. 1274.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, pp. 1274-1275.

composto da ogni Stato membro del Consiglio d'Europa o Parte nella Convenzione culturale europea, avente il compito di seguire l'applicazione della Convenzione stessa, rivedendo quando necessario le disposizioni di essa e presentando alle Parti raccomandazioni sui provvedimenti da prendere per l'attuazione della Convenzione, nonché qualsiasi proposta intesa a migliorarne l'efficacia (artt. 8-9).

La Convenzione europea sulla violenza negli stadi si è rivelata un utile strumento, poiché ha stabilito un modello di cooperazione giudiziaria e di estradizione, tuttavia, come è stato osservato, presenta alcuni limiti, in quanto si applica solo a competizioni internazionali e può essere ratificata solo da Stati membri del Consiglio d'Europa (mentre la Carta olimpica, con una vocazione ben più ampia, impone di adoperarsi affinché “la violenza sia bandita” dalle manifestazioni sportive). Pertanto, la violenza tra spettatori, specialmente in occasione di incontri calcistici, nonostante gli sforzi compiuti per migliorare i controlli giuridici nazionali ed internazionali, è rimasta un serio problema e anche in Europa gli incidenti sono continuati⁴⁴⁸.

Per quanto riguarda i rapporti con gli ordinamenti interni, le norme della Convenzione del 1985 non presentano, di per sé, carattere di diretta applicabilità, ma piuttosto fissano obiettivi da perseguire, rinviando alle legislazioni vigenti all'interno degli Stati o a norme che le Parti contraenti dovranno adottare, nel rispetto delle loro costituzioni e dei loro principi fondamentali. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, i primi commentatori avevano osservato che la Convenzione “sottolinea aspetti che sono già ampiamente recepiti, grazie anche all'attenzione che i mezzi di comunicazione di massa rivolgono all'argomento” e che quindi la legislazione italiana “appare sufficiente ad attuare le previsioni della convenzione”⁴⁴⁹: infatti – è stato affermato – “sotto il profilo tecnico-operativo le autorità di pubblica sicurezza italiane sono efficacemente attrezzate a far fronte alle manifestazioni violente durante le competizioni sportive, e segnatamente in quelle di calcio”; tuttavia, data la valenza “sociale” assunta dalla violenza negli stadi, “le lacune esistenti attengono all'approccio culturale e politico al fenomeno” e, a tal fine, “l'indicazione complessiva che la convenzione fornisce è essenzialmente di carattere culturale” (come si ricava anche dal richiamo al *fair-play* sportivo)⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ NAFZIGER, *Caratteri e tendenze del diritto sportivo internazionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2, 1996, pp. 230-231.

⁴⁴⁹ PACILIO – ZANOBETTI PAGNETTI, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi* cit., p. 1275

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

Occorre tuttavia osservare che, pochi anni dopo la ratifica e l'entrata in vigore della Convenzione in esame, il legislatore italiano ha sentito la necessità di introdurre, per il tramite dell'art. 6 della L. n. 401 del 1989, l'istituto del DASPO, che rientra a pieno titolo nell'alveo delle misure volte a “non ammettere negli stadi e alle partite (...) gli istigatori di disordini potenziali”, evocate dall'art. 3, par. 4 della Convenzione; questa innovazione legislativa è indicativa del fatto che nell'ordinamento italiano mancava una misura *ad hoc* per contrastare in via preventiva la violenza negli stadi e le indicazioni di provenienza sovranazionale hanno sicuramente contribuito a spingere il legislatore ad intervenire.

Successivamente all'entrata in vigore della Convenzione del 1985, il Comitato permanente da essa previsto ha subito iniziato la sua attività, emanando periodicamente un cospicuo numero di raccomandazioni, volte ad implementare e precisare le misure abbozzate dalla Convenzione stessa.

1.3. I successivi interventi dell'Unione europea.

Nell'ambito delle iniziative di contrasto, a livello europeo, al fenomeno della violenza negli stadi, dopo la risoluzione del Parlamento europeo del 1985, si è continuata ad avvertire l'esigenza di elaborare un modello comune europeo di misure volte a garantire la sicurezza delle competizioni sportive⁴⁵¹ e perciò sono seguite una serie di decisioni e risoluzioni del Consiglio dell'Unione europea, che hanno progressivamente messo in pratica e perfezionato le misure inizialmente proposte nel 1985, tenendo anche in considerazione le indicazioni della Convenzione del Consiglio d'Europa dello stesso anno. Occorre premettere in proposito che la competenza dell'Unione europea (e, in precedenza, della Comunità europea) in materia penale è sempre stata molto limitata: in base alla precedente distinzione in pilastri, abolita dal Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009), era sicuramente esclusa la possibilità di introdurre norme incriminatrici da parte delle istituzioni europee (gli interessi comunitari potevano essere tutelati direttamente solo con sanzioni amministrative): la previsione di una competenza penale in capo alle fonti comunitarie, si sarebbe infatti scontrata con il principio costituzionale di riserva di legge in materia penale; nonostante questo limite, la Comunità europea poteva però imporre al legislatore degli Stati membri – in via mediata – l'obbligo di emanare norme penali a tutela di determinati interessi. Fino al 2009, era necessario distinguere tra procedure e strumenti normativi afferenti al

⁴⁵¹ Cfr. RAPACCINI, *Lo sviluppo di un modello comune, in ambito internazionale, in materia di ordine e sicurezza pubblica con specifico riferimento ai provvedimenti di polizia per il controllo delle tifoserie*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1996, p. 657.

primo pilastro, relativo al diritto comunitario in senso stretto, e procedure e strumenti di terzo pilastro, concernenti invece la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri, in materia di “Giustizia e Affari Interni” (c.d. GAI). Proprio gli strumenti normativi di terzo pilastro (in particolare, convenzioni e decisioni-quadro) miravano all’armonizzazione delle legislazioni penali dei Paesi membri, allo scopo di promuovere la cooperazione giudiziaria e di polizia, nel contrasto alle forme più gravi di criminalità transnazionale⁴⁵².

Il Trattato di Lisbona ha però abolito la distinzione in pilastri e le norme relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia sono state inserite negli artt. 82-89 TFUE (Trattato sul funzionamento dell’Unione), che compongono il titolo V, dedicato allo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”: nello specifico, la cooperazione giudiziaria in materia penale è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in specifici settori⁴⁵³ (art. 82, par. 1 TFUE); a tal fine, il Parlamento e il Consiglio possono adottare misure intese a definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l’Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria, nonché di facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie (o autorità omologhe) degli Stati membri in relazione all’azione penale e all’esecuzione delle decisioni (art. 82, par. 2, lett. a e d). L’art. 83 TFUE riassume in sé sia le competenze penali di “terzo pilastro”, sia quelle di “primo pilastro”, poiché consente al Parlamento e al Consiglio, tramite direttive, di stabilire “norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale” (par. 1), oppure laddove il ravvicinamento delle disposizioni nazionali si riveli “indispensabile per garantire l’attuazione efficace di una politica dell’Unione in un settore che è già stato oggetto di misure di armonizzazione” (par. 2). Anche ad oggi quindi la competenza dell’Unione europea in materia penale risulta essere indiretta, o “riflessa”, poiché non è ricavabile dai Trattati alcuna potestà sanzionatoria penale dell’UE, pur essendo notevole l’incidenza del diritto dell’Unione sulla discrezionalità del legislatore nazionale⁴⁵⁴.

⁴⁵² MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Milano, 2020, pp. 50-51; cfr. MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001, pp. 61 ss.

⁴⁵³ Si tratta di un elenco tassativo di nove, relative a sfere di criminalità particolarmente grave, che presentano una dimensione transnazionale: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informativa e criminalità organizzata (art. 83, par. 2 TFUE); cfr. MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale* cit., p. 52.

⁴⁵⁴ MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale* cit., pp. 51-53; cfr. SOTIS, *Le competenze penali dell’Unione previste nel Trattato di Lisbona: una lettura d’insieme*, in AA.VV., *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero e F. Viganò, Milano, 2013, pp. 33 ss.

Per quanto qui interessa, l'art. 29 TUE prevede inoltre – in tema di razzismo e xenofobia – una competenza dell'Unione a ravvicinare le norme di diritto penale sostanziale per ragioni svincolate da esigenze di cooperazione (mentre per tutte le altre materie il ravvicinamento delle norme di diritto penale sostanziale è subordinato ad esigenze di natura processuale); infine, rimane ferma l'autonoma potestà sanzionatoria di natura punitivo-amministrativo di cui è dotata l'UE (seppur limitata al settore della concorrenza e alla tutela dei propri interessi finanziari)⁴⁵⁵. Significativa è anche la previsione, al capo 5 del titolo V, della cooperazione di polizia, che viene sviluppata dall'Unione europea, associando tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini (art. 87, par. 1 TFUE).

Con specifico riferimento al tema dei disordini negli stadi, nel corso del tempo, sono state elaborate nei vari Paesi europei strategie analoghe finalizzate a contrastare gli episodi di intolleranza e violenza e ciò ha consentito un maggior coordinamento delle iniziative delle autorità di polizia degli Stati interessati da competizioni transnazionali: in particolare, si è assistito ad una omogeneizzazione dei sistemi di ordine e sicurezza pubblica, tale da consentire il conseguimento di uno standard minimo di misure preventive comuni a tutti i Paesi; il modello comune tuttavia inevitabilmente risente dell'impronta giuridica e costituzionale dei vari Stati, i quali – soprattutto nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica – hanno forti peculiarità istituzionali, che orientano l'attività di sicurezza verso determinati obiettivi, qualificano i poteri concreti e i livelli decisionali delle autorità e influiscono sulle modalità degli interventi e sui criteri che presiedono alla loro attuazione⁴⁵⁶. Pur a fronte di differenze nel modo di operare, i vari Paesi europei hanno posto in essere un'incisiva collaborazione informativa, consistente nello scambio di notizie sui tifosi, sui loro spostamenti, sulla loro tipologia pacifica o violenta; nelle competizioni internazionali, l'invio nello Stato ospitante di funzionari di polizia al seguito delle tifoserie offre un importante contributo alle autorità locali e, più in generale, gli scambi di esperienze fra i diversi Paesi hanno consentito di elaborare ed aggiornare raccomandazioni in materia di sicurezza sportiva a livello europeo. Ciò ha prodotto lineamenti operativi comuni: ad esempio, nell'attuazione di scorte per le tifoserie, nella separazione delle stesse attraverso il controllo della vendita dei biglietti e nella selezione di settori degli stadi da destinare agli

⁴⁵⁵ SOTIS, *Le competenze penali dell'Unione previste nel Trattato di Lisbona* cit., pp. 37-41.

⁴⁵⁶ RAPACCINI, *Lo sviluppo di un modello comune* cit., pp. 657-658.

spettatori della medesima tifoseria, nonché nell'individuazione di criteri uniformi nella progettazione e nella costruzione degli impianti sportivi⁴⁵⁷.

Uno strumento che si è rivelato di particolare efficacia nel prevenire la violenza negli stadi è il divieto di accesso agli impianti sportivi per i soggetti violenti, presente in numerosi Paesi europei, tra cui il nostro – dove è disciplinato dall'art. 6 L. n. 401/1989 (ed è noto come DASPO o “diffida”) – seppur in forme differenti: infatti, mentre in alcuni Stati tale divieto è irrogato dagli stessi *club* (e ha quindi natura civile), secondo un meccanismo di “autoregolamentazione”, invece in altri Paesi (tra cui l'Italia e il Regno Unito) esso spetta ai pubblici poteri; in ogni caso, si tratta di un istituto dalla natura mista, sia preventiva che sanzionatoria, in quanto, da un lato, tende ad evitare che soggetti di sperimentata pericolosità si trovino nella condizione di causare turbative alle manifestazioni sportive o si rendano nuovamente responsabili di atti violenti all'interno degli impianti sportivi, dall'altro, la sanzione consiste nella penalizzazione di chi ha tenuto un comportamento non conforme alle norme. Il divieto di accesso agli impianti sportivi – che sia di natura privata, imposto con provvedimento amministrativo o con decisione giudiziaria – fa già parte del patrimonio giuridico di quegli ordinamenti giuridici più evoluti nel campo della sicurezza sportiva, mentre in altri Paesi l'esclusione dei soggetti violenti dalle gare consegue ad una “decisione operativa” presa sul posto dai responsabili dell'ordine e della sicurezza⁴⁵⁸.

Il buon esito dei primi sforzi di collaborazione tra i Paesi europei non ha tuttavia consentito di eliminare la violenza delle tifoserie, alimentata anche da fattori estranei allo sport, come xenofobia e tensioni sociali, pertanto si è sempre più avvertita la necessità di un salto qualitativo nella cooperazione internazionale. In particolare, fin dalla seconda metà degli anni '90⁴⁵⁹, è iniziato a livello europeo un dibattito sulla possibilità di introdurre la possibilità per i divieti di accesso agli stadi irrogati nei singoli Paesi di trovare riconoscimento in altre nazioni ospitanti una manifestazione sportiva transnazionale⁴⁶⁰; nonostante le potenziali difficoltà applicative derivanti dall'adozione di un simile meccanismo, a causa soprattutto delle differenze normative tra gli Stati membri, nel 2003 – come meglio si vedrà più avanti – si è giunti all'implementazione di tale strumento a livello europeo.

⁴⁵⁷ RAPACCINI, *Lo sviluppo di un modello comune* cit., pp. 658-659.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, pp. 659-662.

⁴⁵⁹ Se ne è discusso già nel seminario sull'individuazione delle metodologie di prevenzione e di contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive tenutosi a Roma dal 28 febbraio al 1 marzo 1996 (cfr. RAPACCINI, *Lo sviluppo di un modello comune* cit., p. 662).

⁴⁶⁰ RAPACCINI, *Lo sviluppo di un modello comune* cit., pp. 659-663.

Per quanto riguarda gli strumenti giuridici utilizzati, le istituzioni europee, nel settore qui in esame, hanno preferito fare ricorso ad atti non vincolanti, come le raccomandazioni adottate dal Consiglio (contemplate dall'art. 288 TFUE, in precedenza art. 249 TCE), le quali, in linea generale, sono atti normalmente diretti agli Stati membri, contenenti l'invito a conformarsi ad un certo comportamento; come precisato dalla Corte di Giustizia, tali atti vengono in genere adottati quando le istituzioni dell'Unione non dispongono, in forza del Trattato, del potere di adottare atti obbligatori (o comunque quando non vi è motivo di adottare norme vincolanti)⁴⁶¹. L'assenza di carattere vincolante – sancita dal par. 5 dell'art. 288 TFUE (già par. 5 dell'art. 249 TCE) – non esclude però qualsiasi effetto giuridico delle raccomandazioni, le quali devono essere tenute in considerazione dai giudici nazionali ai fini dell'interpretazione delle norme nazionali o di altri atti vincolanti dell'Unione; ciò coerentemente con l'esigenza di un'osservanza volontaria degli atti non vincolanti delle istituzioni, che costituisce un “elemento essenziale nella realizzazione degli scopi del Trattato”⁴⁶².

1.3.1. La raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 1996.

Prendendo le mosse dalla Convenzione europea del 1985 sulla violenza e le intemperanze degli spettatori e dalla più generica raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea relativa allo scambio di informazioni in caso di grandi manifestazioni e raduni del 30 novembre 1994, il Consiglio dell'Unione europea, il 22 aprile 1996, adotta una raccomandazione “sugli orientamenti per prevenire e limitare i disordini in occasione delle partite di calcio”⁴⁶³. Tale raccomandazione – come si evince dai considerando – è motivata dal fatto che in quel periodo si sono verificati gravi disordini in occasione delle partite di calcio in diversi Stati membri, comprese partite svoltesi nell'ambito di incontri internazionali e prende atto della necessità di “assicurare una risposta coerente, coordinata ed efficace da parte della polizia e degli organizzatori delle partite”. A parere del Consiglio, in occasione di partite internazionali ad alto rischio è necessario ricorrere in modo più sistematico e coerente a tecniche e prassi già applicate con successo per contenere i disordini, in quanto

⁴⁶¹ In tal senso, Corte Giust., sent. 13 dicembre 1989, Grimaldi, C 322/88 (in Racc. p. 4407, punto 18); cfr. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, VII ed., Torino, 2012, pp. 148-149.

⁴⁶² Corte Giust., sent. 13 dicembre 1990, Nefarma, T-113/89 (in Racc. p. II-797, punto 79); cfr. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* cit. p. 149.

⁴⁶³ Pubblicata in GUCE C/131, del 3 maggio 1996, pp. 1-2; pur non essendo imposta dal Trattato la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale degli atti non vincolanti – come le raccomandazioni – tuttavia essi vengono comunque pubblicati, specie se si tratta di raccomandazioni di carattere generale, per facilitarne la conoscenza e l'efficacia (TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* cit. p. 149).

l'adozione di orientamenti più specifici può portare ad una diminuzione del numero e della gravità degli incidenti. La raccomandazione in esame fa esplicito riferimento alla Convenzione europea del 1985 e alle raccomandazioni che essa ha adottato in merito alle azioni da attuare qualora si temano disordini violenti nei Paesi in cui si deve svolgere una partita di calcio.

Il Consiglio raccomanda pertanto agli Stati membri di seguire le indicazioni del comitato permanente istituito dalla Convenzione del 1985, contenute nell'elenco delle misure che gli organizzatori e le pubbliche autorità devono adottare in occasione di manifestazioni sportive *indoor* ad alto rischio (nonché le successive indicazioni relative alla cooperazione tra forze di polizia, di cui alla raccomandazione n. 1/1994), ritenute utili per prevenire o contenere i disordini (punto I). In aggiunta, la stessa raccomandazione del 1996, al punto II, formula una serie di indicazioni relative, da un lato, allo scambio di informazioni tra le forze di polizia dei Paesi coinvolti, dall'altro, alla cooperazione sia in materia di formazione, sia tra forze di polizia, sia dei sorveglianti (i c.d. *steward*) dei diversi Stati membri.

1.3.2. La risoluzione del Consiglio del 9 giugno 1997.

In seguito agli orientamenti diretti a prevenire e limitare i disordini in occasione delle partite di calcio contenuti nella raccomandazione dell'aprile 1996, il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente, poco più di un anno dopo, con la risoluzione del 9 giugno 1997, “sulla prevenzione e repressione di atti di teppismo in occasione delle partite di calcio, mediante lo scambio di esperienze, il divieto di accedere agli stadi e una politica di mezzi di comunicazione di massa”⁴⁶⁴, in attuazione dell'art. K.1, punto 9 del trattato sull'Unione europea (successivamente, art. 29 Trattato CE e, oggi, art. 67 TFUE⁴⁶⁵), il quale considera la cooperazione di polizia una questione d'interesse comune, col fine di “fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. Il Consiglio ribadisce che per prevenire e contenere i disordini che possono prodursi in occasione delle partite di calcio è necessaria una più intensa cooperazione tra le forze di polizia in campi specifici e afferma che il divieto di accedere agli stadi imposto in alcuni Stati – o dalle società calcistiche, in forza di disposizioni di diritto civile, oppure da organi incaricati dell'applicazione della legge, in forza di disposizioni di diritto pubblico – si è rivelato uno strumento efficace per prevenire e contenere i disordini legati alle partite di

⁴⁶⁴ Pubblicata in GUCE C/193, del 24 giugno 1997, p. 1.

⁴⁶⁵ Per le corrispondenze, NASCIBENE, *Unione europea. Trattati cit.*, pp. 85-86.

calcio nazionali. Pur spettando agli Stati membri determinare se e su quali basi occorra imporre il divieto di accedere agli stadi, la risoluzione auspica che tale divieto imposto in uno Stato membro possa valere anche per le partite di calcio che si svolgono negli altri Stati membri; perciò, tenuto conto della crescente mobilità e dello sviluppo dei mezzi di comunicazione, il Consiglio ritiene necessaria una migliore comprensione degli sviluppi internazionali riguardanti il teppismo connesso con le partite di calcio, anche tramite un'adeguata strategia in materia di mezzi di comunicazione di massa e di scambi periodici di informazioni ed esperienze.

La risoluzione del 1997, nello specifico, prevede l'invito – da parte dei ministri competenti – delle associazioni sportive nazionali ad esaminare in quale modo il divieto di accedere agli stadi imposto in forza di disposizioni di diritto civile possa applicarsi anche a partite di calcio in un contesto europeo (par. 1); in secondo luogo, auspica la redazione di una relazione annuale sulla situazione esistente negli Stati membri per quanto riguarda il teppismo in occasione delle partite di calcio (par. 2). Il Consiglio auspica inoltre sia una verifica delle politiche in materia di mezzi di comunicazione di massa, al fine di adottare una strategia in vista delle partite internazionali di calcio, sia una riunione annuale di esperti, che si possano scambiare esperienze in materia, in modo da trasmettere al Consiglio stesso una relazione al riguardo entro un certo termine (parr. 3-5).

1.3.3. Il “manuale di raccomandazioni per la cooperazione internazionale tra forze di polizia e misure per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio di dimensione internazionale alle quali è interessato almeno uno Stato membro” e la sua evoluzione.

In ambito comunitario, nel 1999 è stato adottato per la prima volta un manuale di raccomandazioni per la cooperazione tra forze di polizia, con lo specifico obiettivo di prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio di rilevanza internazionale⁴⁶⁶; il manuale UE per il settore calcistico è stato costantemente aggiornato nel corso degli anni (nel 2001, 2006, 2010 e, infine, nel 2016), in base alle esperienze che si sono accumulate specialmente durante i campionati europei o le altre competizioni internazionali svoltesi nel tempo in Europa. L'introduzione di tale manuale da un lato si pone nel solco della Convenzione europea del 1985, dall'altro si propone di garantire ai cittadini “un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e

⁴⁶⁶ Obiettivo posto già nel par. 1 Risoluzione 21/06/1999 e riconfermato in tutte le risoluzioni successive.

giustizia, sviluppando tra gli Stati membri di un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia"⁴⁶⁷, in attuazione dell'art. 67 TFUE (già art. 29 Trattato CE e, ancor prima, art. K.1), norma di apertura del titolo V, dedicato allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Il Consiglio dell'Unione europea, con Risoluzione del 21 giugno 1999⁴⁶⁸, ha adottato per la prima volta un "manuale di raccomandazioni per la cooperazione internazionale tra forze di polizia e misure per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio di dimensione internazionale alle quali è interessato almeno uno Stato membro", destinato ai servizi di polizia, come esempio di metodi di lavoro (art. 2).

Successivamente, con la Risoluzione del 6 dicembre 2001⁴⁶⁹, sostitutiva della precedente Risoluzione del 1999 (par. 3), il Consiglio è intervenuto per "rivedere e aggiornare" il manuale, in virtù delle esperienze più recenti acquisite nel campionato europeo di calcio del 2000, che ha consentito di valutare la cooperazione internazionale tra forze di polizia (considerando 4-5). La risoluzione, pur lasciando impregiudicate le disposizioni nazionali vigenti (considerando 8), sottolinea l'importanza di un quadro comune europeo per i servizi di polizia degli Stati membri, che definisca il contenuto e la portata della cooperazione di polizia, i rapporti tra la polizia e i media, la collaborazione con gli accompagnatori dei tifosi e il ruolo degli organizzatori (considerando 6) e prospetta che le forme di cooperazione tra forze di polizia attuate in occasione di partite di calcio di dimensione internazionale "potrebbero essere usate *mutatis mutandis* anche nel caso di avvenimenti sportivi di dimensioni identica" (considerando 7). Con la risoluzione del 2001, gli Stati membri vengono invitati a "rafforzare la cooperazione, in particolare la cooperazione pratica tra autorità e servizi competenti ai fini della gestione dell'evento, segnatamente tra forze di polizia per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio di dimensione internazionale" (par. 1) e viene allegata una nuova versione del manuale (par. 2).

Nuove modifiche al manuale vengono apportate prima dalla Risoluzione del Consiglio del 4 dicembre 2006⁴⁷⁰ e poi da quella del 3 giugno 2010⁴⁷¹, rispettivamente sostitutive delle

⁴⁶⁷ Considerando 1, Risoluzione del Consiglio 2016; tale richiamo si ritrova in tutte le precedenti risoluzioni relative al manuale UE per il settore calcistico.

⁴⁶⁸ Pubblicata in GUCE C/196 del 13 luglio 1999, pp. 1 ss.

⁴⁶⁹ Pubblicata in GUCE C/22 del 24 gennaio 2002, pp. 1 ss.

⁴⁷⁰ Pubblicata in GUCE C/322 del 29 dicembre 2006, pp. 1 ss.

⁴⁷¹ Pubblicata in GUUE C/165 del 24 giugno 2010, pp. 1 ss.

risoluzioni precedenti, volte a fornire “esempi di metodi di lavoro fortemente raccomandati che dovrebbero essere messi a disposizione della polizia” (par. 2 Risoluzione 3/06/2010).

Da ultimo, la risoluzione del Consiglio del 2016⁴⁷², ha ulteriormente aggiornato il manuale UE per il settore calcistico, tenendo conto delle esperienze acquisite in relazione al campionato europeo del 2012 e al campionato mondiale del 2014 e dei pareri espressi da operatori di polizia di 25 Paesi europei che, tra il 2011 e il 2014 hanno partecipato al progetto di formazione paneuropeo sul mantenimento dell’ordine pubblico in occasione di eventi calcistici (considerando 5). Con la risoluzione del 2016 – che va a sostituire quella del 2010 (par. 4) – il Consiglio chiede agli Stati membri di “continuare a rafforzare ulteriormente la cooperazione tra forze di polizia per quanto riguarda le partite di calcio (...) di dimensione internazionale” (par. 1) e afferma che “i metodi di lavoro raccomandati possono essere applicati ad altri grandi eventi sportivi internazionali” (par. 3).

Sinteticamente, il manuale UE per il settore calcistico, nella sua versione aggiornata, allegata alla risoluzione del 2016, che ne chiede l’adozione da parte delle autorità nazionali (par. 2), contiene una serie di raccomandazioni in merito a varie tematiche: gestione e scambio di informazioni da parte della polizia (capitolo 1), tra cui un riferimento relativo alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata; orientamenti generali sul ruolo nazionale del punto nazionale d’informazione sul calcio (PNIC), nel capitolo 2; cooperazione tra polizia ospitante e delegazioni di polizia ospiti (capitolo 3), con specifici riferimenti al sostegno alle operazioni di tutela dell’ordine pubblico del Paese ospitante, alle modalità di cooperazione e ai modelli di protocollo per partite singole; cooperazione tra la polizia e l’organizzatore (capitolo 4), autorità giudiziarie e responsabili dell’azione penale (capitolo 5), nonché tra polizia e tifosi (capitolo 6); strategie in materia di comunicazione e media (capitolo 7). Il manuale contiene poi una serie di appendici, tra cui una dedicata alla valutazione dinamica dei rischi e gestione della folla e una relativa alla categorizzazione dei tifosi.

Nello specifico, per quanto riguarda la cooperazione tra polizia e tifosi (capitolo 6), si sottolinea come il collegamento tra polizia e gruppi di tifosi a livello nazionale e locale possa avere “un impatto cruciale ai fini della riduzione dei rischi per la sicurezza di persone e cose in occasione di incontri calcistici di rilevanza internazionale”, in quanto i rappresentanti dei tifosi ospiti possono informare la polizia in merito al loro carattere e alla loro cultura, in modo che se ne tenga conto in sede di valutazione dinamica dei rischi (vi è però il rischio che alcuni ritengano che i rappresentanti dei tifosi lavorino per la polizia, comunicando ad

⁴⁷² Pubblicata in GUUE C/444 del 29 novembre 2016, pp. 1 ss.

esempio i dati personali). Comunicazione e cooperazione continua tra polizia e tifosi “possono contribuire a gettare le basi per un’atmosfera sicura e accogliente per tutti i tifosi; la polizia ospite e quella ospitante dovrebbero ricercare il dialogo con le tifoserie tramite “responsabili della comunicazione specialisti (e formati) e/o unità operative (di controllo della folla/ordine pubblico) di prima linea formate in tecniche di comunicazione e risoluzione dei conflitti”. Questo approccio infatti “contribuisce alla promozione dell’autodisciplina tra i tifosi e facilita l’intervento rapido ed appropriato quando emergono problemi o rischi per la sicurezza”.

Con riferimento alla valutazione dinamica dei rischi e gestione della folla (appendice 4), vengono indicati, come principi di base, la necessità di trasmettere alla folla “la percezione di una tutela dell’ordine pubblico adeguata”, di “evitare l’uso della forza contro la folla in generale quando il rischio per l’ordine pubblico è rappresentato solo da una minoranza” e di adottare un approccio tattico di “basso profilo” o “modulato”. Si sottolinea inoltre che “l’approccio strategico dovrebbe essere improntato alla prevenzione, attraverso un intervento a basso impatto, e non alla repressione” e che occorre differenziare i tifosi che costituiscono effettivamente un pericolo dagli altri.

Infine, per quanto riguarda la categorizzazione dei tifosi (appendice 5), pur nella consapevolezza che “non è possibile predeterminare accuratamente il livello di rischio potenziale che un individuo può porre o no in occasione di un determinato evento calcistico”, perché vi è un’ampia e variabile gamma di fattori che può influenzare il comportamento di una persona o di un gruppo di persone, si distingue tra tifosi “a rischio” e tifosi “non a rischio”: mentre per quest’ultima categoria di tifoso si offre la definizione di una persona che ponga abitualmente un rischio basso o nullo di dare origine o partecipare, intenzionalmente o spontaneamente, a violenze o disordini, invece per tifoso “a rischio” si intende una persona, nota o ignota, che in determinate circostanze può dare origine a disordini o avere un comportamento antisociale, sia intenzionale che spontaneo, durante un evento calcistico o in relazione ad esso; al fine di individuare i tifosi a rischio si tiene conto di vari fattori, tra cui la rivalità storica tra club o gruppi di tifosi, la possibilità di disordini spontanei o di comportamenti razzisti o discriminatori, i problemi connessi all’alcol, l’estremismo politico, l’uso di striscioni vietati, la previsione di utilizzo di materiale pirotecnico, il possibile uso di armi, la presenza di tifosi in trasferta senza biglietto, la vendita o l’uso di droghe illegali e anche la possibilità di una minaccia terroristica. Viene in ogni caso osservato che le persone classificate dalla polizia come tifosi a basso rischio o non a rischio “possono talvolta essere indotti da circostanze negative ad agire in maniera violenta,

rissosa o antisociale”, al contrario, il comportamento dei soggetti classificati come tifosi a rischio può essere influenzato da circostanze positive.

1.3.4. La decisione del Consiglio del 25 aprile 2002 e sue modificazioni: l'introduzione dei punti nazionali d'informazione sul calcio.

Il Consiglio dell'Unione europea, con la decisione 2002/348/GAI, del 25 aprile 2002, “concernente la sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali”⁴⁷³ stabilisce la creazione di un punto nazionale d'informazione sul calcio in ogni Stato membro, in aggiunta alle misure già richieste dalla menzionata risoluzione del 1997 e al manuale UE per il settore calcistico. Con tale atto, adottato a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea, avente il consueto obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza, tramite lo sviluppo di un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia, il Consiglio considera che le partite di calcio devono essere gestite in modo efficiente, essendo una possibile fonte di problemi connessi alla perturbazione dell'ordine, della tranquillità e della sicurezza pubblici (considerando 3). Poiché è essenziale lo scambio di informazioni tra forze di polizia ed altre autorità competenti, al fine di prevenire e combattere la violenza legata al calcio e in modo da consentire agli Stati membri di provvedere ai preparativi del caso e di reagire in modo appropriato (considerando 4), appare necessario creare in ogni Stato membro un punto permanente di informazione sul calcio, avente carattere di polizia (considerando 5).

La decisione del 2002 è stata successivamente modificata dalla decisione del Consiglio 2007/412/GAI del 12 giugno 2007, in ragione del costante aumento del numero di tifosi che si recano a vedere le partite all'estero e alla luce dell'esperienza acquisita in occasione del campionato europeo del 2004 e in base alla valutazione degli esperti riguardo alla cooperazione internazionale di polizia nell'ambito di tale campionato: si è infatti evidenziata la necessità di rafforzare la cooperazione tra gli organismi competenti e di rendere più professionale lo scambio di informazioni, al fine di prevenire turbative dell'ordine pubblico e di consentire ad ogni Stato membro di effettuare un'efficace valutazione dei rischi (considerando 3).

La decisione del 2002, nello specifico, prevede, all'art. 1, la creazione di un punto nazionale d'informazione sul calcio, che “funge da punto di contatto diretto e centrale per lo scambio di informazioni pertinenti e l'agevolazione della cooperazione internazionale tra forze di

⁴⁷³ Pubblicata in GUCE L/121, dell'8 maggio 2002, pp. 1 ss.

polizia in relazione alle partite di calcio internazionali” (art. 1, par. 3). In occasione di tali eventi, il centro nazionale d’informazione sul calcio, ai sensi dell’art. 2, ha il compito di “assicura(re) ed agevola(re) il coordinamento dello scambio di informazioni tra servizi di polizia, conformemente alla ripartizione delle competenze vigente nel rispettivo Stato membro, alla pubblica sicurezza ed all’ordine pubblico” (art. 2, par. 1) e, a tal fine, ha accesso alle informazioni relative ai dati di carattere personale concernenti i tifosi a rischio, in conformità alle norme nazionali ed internazionali applicabili (art. 2, par. 2, modificato dall’art. 1 decisione 2007/412/GAI). Il punto nazionale d’informazione può poi fornire assistenza alle autorità nazionali competenti (art. 2, par. 4) e un’analisi dei rischi dei propri club e della propria squadra nazionale (art. 2, par. 5); i punti d’informazione sul calcio producono e diffondono valutazioni periodiche nazionali sui disordini connessi con il calcio, affinché gli altri punti nazionali possano trarne vantaggio (art. 2, par. 6, aggiunto dall’art. 1 decisione 2007/412/GAI).

L’art. 3 prevede lo scambio di informazioni di polizia tra i punti nazionali d’informazione sul calcio: per quanto riguarda le informazioni generali, la decisione distingue tra “informazioni strategiche”, che descrivono l’evento in tutte le sue dimensioni, con particolare riguardo ai rischi per la sicurezza, le “informazioni operative”, che consentono di ottenere un quadro corretto dei fatti che si verificano durante l’evento e le “informazioni tattiche”, che permettono ai responsabili operativi di agire in modo adeguato per quanto riguarda la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza durante l’incontro (art. 3, par. 2). Le informazioni personali possono riguardare individui che presentano o possono presentare una minaccia per l’ordine e la sicurezza pubblica e lo scambio di tali dati deve avvenire in conformità con la legislazione nazionale ed internazionale applicabile (art. 3, par. 3).

Infine, ai sensi dell’art. 4 della decisione, il punto d’informazione nazionale sul calcio rende disponibile in modo tempestivo a tutti i servizi di polizia interessati le informazioni necessarie, le quali, dopo il trattamento, sono sfruttate dal punto d’informazione stesso o trasmesse alle autorità di polizia interessate (par. 1). Il punto d’informazione dello Stato che organizza l’evento calcistico comunica, prima, durante e dopo il campionato o la partita con i servizi di polizia nazionali interessati, anche tramite l’ufficiale di collegamento designato, al quale si può ricorrere per questioni riguardanti l’ordine pubblico e la sicurezza, la violenza connessa al calcio e la criminalità in generale, se in relazione con la partita in questione (art. 4, par. 2). Le informazioni scambiate, per le quali è garantita la riservatezza, se non riguardano dati di carattere personale, vengono archiviate e possono essere consultate da altri punti nazionali di informazione (art. 4, par. 3).

1.3.5. La risoluzione del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al divieto di accesso agli impianti dove si svolgono competizioni calcistiche internazionali.

In seguito, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la risoluzione del 17 novembre 2003⁴⁷⁴, relativa all'adozione da parte degli Stati membri del "divieto di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale"; con essa, i divieti di accedere agli stadi imposti ai tifosi violenti possono essere estesi agli incontri di calcio che si tengano in un altro Stato membro, consentendo così ad atti compiuti da autorità amministrative o giurisdizionali di uno Stato membro di produrre effetti sul territorio dell'intera Unione europea (similmente a quanto avviene anche per le decisioni di allontanamento di cittadini di Paesi terzi, per le quali opera il mutuo riconoscimento)⁴⁷⁵.

Più nello specifico, con la risoluzione in esame, che segue alle precedenti decisioni e risoluzioni adottate per contrastare la violenza negli stadi a livello comunitario, il Consiglio considera, da un lato, il costante aumento del numero delle persone che, individualmente o con viaggi organizzati, si spostano in Europa per assistere a partite di calcio o a gare in altri Paesi, dall'altro lato, prende atto degli episodi in cui "la passione sportiva è degenerata in turbative e atti di violenza, che impediscono il libero e pacifico godimento degli eventi sportivi, rendendo particolarmente sensibile l'esigenza di riaffermare l'Unione europea come uno spazio di libertà, di giustizia e, soprattutto, di sicurezza". Posto che uno degli obiettivi che l'Unione europea si prefigge, ai sensi dell'art. 29 TUE (oggi art. 67 TFUE), è "la garanzia ai cittadini di un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare sviluppando fra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia", nei considerando della risoluzione del 2003 si constata con soddisfazione che le misure adottate in precedenza si sono rivelate efficaci e che la cooperazione fra gli organi di polizia degli Stati membri dell'Unione europea per garantire l'ordine pubblico delle competizioni calcistiche internazionali o di rilevanza internazionale è molto avanzata"; in particolare, la risoluzione afferma che "lo scambio di notizie fra i Paesi europei sui tifosi, sui loro spostamenti attraverso altri Paesi, sulla loro tipologia pacifica e violenta, è ormai sistematico e tempestivo" e che "questa collaborazione è resa ancor più incisiva con l'invio di operatori di polizia nel Paese sede di una competizione internazionale al seguito delle rispettive tifoserie nazionali in trasferta, al fine di fornire (...) il necessario supporto informativo e operativo alle autorità locali".

⁴⁷⁴ Pubblicata in GUCE C/281, del 22 novembre 2003, pp. 1 ss.

⁴⁷⁵ CHITI – MATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2008, p. 333.

Dopo l'articolata serie di considerando, la risoluzione del 2003 prevede anzitutto “la possibilità di introdurre disposizioni che stabiliscano un meccanismo per interdire l'accesso agli stadi in cui sono in programma competizioni calcistiche ai soggetti già resisi responsabili di fatti di violenza in occasione di incontri calcistici” (par. 1); inoltre, i provvedimenti applicativi del divieto d'accesso dovrebbero essere integrati “con disposizioni che prevedano sanzioni in caso di inosservanza”, al fine di assicurarne il rispetto (par. 2).

Gli Stati membri che hanno adottato il suddetto divieto di accesso sono poi invitati a considerare “la possibilità di adottare le opportune iniziative affinché i relativi provvedimenti applicativi emanati in ambito nazionale possano essere estesi anche a taluni incontri calcistici disputati in altri Stati membri”, tenendo conto dei provvedimenti emanati dagli altri Stati (par. 3); a tal fine, le informazioni dettagliate concernenti i provvedimenti di divieto d'accesso emanati in ambito nazionale dovrebbero essere trasmesse al Paese sede di un incontro calcistico di rilevanza internazionale, tramite gli appositi punti di informazione sul calcio⁴⁷⁶ (par. 5). Lo scambio di tali dati di carattere personale deve avvenire conformemente alla legislazione nazionale e internazionale applicabile sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati personali (par. 6) e lo Stato membro che riceve le informazioni riguardanti i destinatari dei provvedimenti di divieto emessi da altri Paesi dovrebbe utilizzarle “esclusivamente per interdire loro l'accesso allo stadio sede della competizione (...) o per adottare altre misure appropriate per il mantenimento dell'ordine pubblico” (par. 7).

1.3.6. La risoluzione del Parlamento europeo sul libro bianco sullo sport del 2008.

Il Parlamento europeo, con risoluzione dell'8 maggio 2008, ha deciso di promuovere il Libro bianco sullo sport (COM(2007)0391), sulla base di varie considerazioni, tra le quali il potenziale contributo dello sport alla coesione sociale (considerando A), il fatto che lo sport svolge un importante ruolo di integrazione sociale e di dialogo interculturale (considerando D), ma anche tenendo conto del fatto che “alcuni settori dello sport di competizione devono comunque far fronte a nuove minacce e sfide come le pressioni commerciali, lo sfruttamento dei giocatori e degli sportivi minorenni, il doping, il razzismo, la violenza, le partite truccate, la corruzione, le frodi nelle scommesse e il riciclaggio di denaro sporco” (considerando C) e, ancora più nello specifico, che “la violenza durante le manifestazioni sportive permane un

⁴⁷⁶ Istituiti dalla decisione 2002/348/GAI del Consiglio, del 25 aprile 2002.

problema irrisolto e può assumere diverse forme” (considerando T). La base giuridica di tale intervento europeo si rinviene nell’attuale art. 165 TFUE (ex art. 149 TCE), il quale – al par. 2, inserito dal Trattato di Lisbona – afferma che “l’Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa”.

Per quanto riguarda i profili che qui più interessano, la Risoluzione del 2008 chiede agli Stati membri “di incoraggiare lo scambio di buone pratiche e di informazioni in merito all’instaurazione di un sistema operativo tra forze dell’ordine, iniziative di tifosi, gruppi ed esperti locali antiviolenza e autorità sportive per controllare i gruppi di tifosi a rischio, al fine di prevenire e contrastare i casi di violenza, il razzismo e la xenofobia in occasione di manifestazioni sportive”; il Parlamento europeo inoltre sollecita gli Stati membri per l’adozione di “immediate e più rigorose sanzioni contro il razzismo e la violenza, in campo o sugli spalti” e chiede di fare tesoro dell’esperienza accumulata “per garantire che le autorità pubbliche e gli organizzatori sportivi conseguano elevati standard minimi nelle procedure di attuazione e nei piani di sicurezza per le partite”; la Risoluzione sottolinea poi l’esigenza di elaborare una strategia per rafforzare gli aspetti non repressivi della risposta alle sfide, concentrandosi soprattutto sull’istruzione e sulla formazione (art. 65). Allo stesso tempo viene richiesto alla Commissione e agli Stati membri di attuare, in materia di cooperazione transfrontaliera di polizia in ambito sportivo, una politica “guidata dall’*intelligence*”, basata sullo scambio di informazioni tra i servizi di sicurezza e garantisca, nel rispetto dei diritti fondamentali e delle norme di protezione dei dati (art. 66).

La Risoluzione del 2008 sottolinea poi la preziosa esperienza acquisita sia tramite i Punti nazionali di informazione sul calcio, sia attraverso il manuale sulla cooperazione internazionale di polizia ed esorta la Commissione e gli Stati membri ad aumentare la cooperazione reciproca e a sviluppare ed aggiornare ulteriormente questo approccio (art. 67). Viene infine raccomandato lo sviluppo di misure per combattere la violenza nello sport a scuola (art. 68) e viene sottolineata la necessità di includere disposizioni relative alla prevenzione del razzismo, della xenofobia e della violenza nei sistemi di concessione delle licenze alle società sportive (art. 69).

1.4. Gli interventi sovranazionali di contrasto al razzismo nello sport: un breve inquadramento.

Il principio di non discriminazione, com’è noto, è solennemente enunciato a livello sovranazionale in diversi documenti di grande importanza, dalla Dichiarazione universale

dei diritti umani (*Universal Declaration of Human Rights* – UDHR) del 1948 (art. 7⁴⁷⁷), fino alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* – ICERD), firmata a New York nel 1965 e in vigore dal 1969, che costituisce il primo intervento sistematico elaborato in senso alle Nazioni Unite in materia di tutela, anche penale, contro i fenomeni di discriminazione razziale⁴⁷⁸. Analogo principio si ritrova, in ambito eurounitario, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) del 2000, in vigore dal 2009 (art. 21⁴⁷⁹) e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950 (art. 14⁴⁸⁰); proprio il Consiglio d'Europa si è occupato, più nel dettaglio, della discriminazione in ambito sportivo: come si è visto, la Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio, del 1985 non menziona l'odio razziale; tuttavia, la successiva Risoluzione sulla prevenzione di razzismo, xenofobia e intolleranza nello sport, del 2000, ribadisce l'impegno degli Stati membri ad adottare misure a livello nazionale per prevenire e combattere appunto il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza negli eventi sportivi e, in particolare, nelle partite di calcio. Successivamente, la Raccomandazione sulla prevenzione del razzismo, xenofobia e intolleranza razziale nello sport, del 2001, ha promosso l'applicazione di regole specifiche, introducendo un'ampia definizione di razzismo e sottolineando che l'autorità pubblica e le organizzazioni non governative (*in primis* le associazioni sportive) hanno la comune responsabilità di combattere il razzismo nello sport. L'Accordo parziale allargato sullo sport (EPAS) del 2007 ha poi offerto una piattaforma per la cooperazione intergovernativa sullo sport tra le autorità degli Stati membri e ha promosso il dialogo tra l'autorità pubblica, le federazioni sportive e le ONG; l'obiettivo dell'EPAS è

⁴⁷⁷ Tale disposizione garantisce la tutela del singolo sia contro l'atto discriminatorio consumato, sia da qualsivoglia forma di istigazione discriminatoria (LEOTTA, voce *Razzismo* (*dir. pen.*), in *Dig. disc. pen.*, 2008, pp. 850 ss.). Tale convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge 13 ottobre 1975 n. 654, successivamente integrata e modificata dal d.l. n. 122/1993 conv. dalla l. n. 205/1993 e dalla legge n. 85/2006 (PAVICH – BONOMI, *Reati in tema di discriminazione: il punto sull'evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso conforme a costituzione la normativa vigente*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2014).

⁴⁷⁸ LEOTTA, *Razzismo* (*dir. pen.*) cit., pp. 850 ss.

⁴⁷⁹ Secondo il quale “è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

⁴⁸⁰ Tale disposizione – intitolata “divieto di discriminazione” – afferma che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla CEDU deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione (...).

quello di migliorare la governabilità del settore e indurre il mondo dello sport ad un maggior rispetto dei principi etici sanciti dalla CEDU⁴⁸¹.

Di notevole interesse è poi la Raccomandazione politica generale n. 12, sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nello sport, stilata nel 2009⁴⁸² dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI), commissione del Consiglio che rileva le condotte razziste, esamina le legislazioni e le politiche dei Paesi membri e propone raccomandazioni. La raccomandazione politica n. 12 proietta sulla legislazione specifica i principi della raccomandazione del 2001 e suggerisce varie misure agli Stati membri: anzitutto, un'adeguata legislazione deve comprendere, tra l'altro, una chiara definizione di razzismo (art. II, par. 5 lett. a), provvedimenti legali che sanzionino – anche penalmente – gli atti razzisti e proibiscano la diffusione via internet di materiale razzista (lett. c-e) e un'adeguata compensazione per le vittime; i club e le federazioni devono ritenersi responsabili per gli atti razzisti commessi nel corso degli eventi sportivi; viene evidenziata la necessità di introdurre sistemi appropriati per valutare e raccogliere dati sul comportamento razzista, al fine di migliorare la comprensione del fenomeno e reagire con misure efficaci; gli Stati hanno il compito di finanziare un ampio spettro di campagne di sensibilizzazione contro il razzismo nello sport (art. II, par. 7); bisogna inoltre fornire un addestramento specifico agli agenti di polizia chiamati a rispondere agli episodi razzisti durante gli eventi sportivi, in modo da identificare i responsabili, rimuovere striscioni, simboli e bandiere razzisti o discriminatori e intervenire rapidamente per fermare i comportamenti razzisti (art. II, par. 9); raccomandazioni particolari vengono poi indirizzate a federazioni sportive, arbitri, pubblicitari e media; a questi ultimi, in particolare, viene richiesto di evitare stereotipi razzisti in articoli e servizi e di evidenziare le sanzioni nei confronti di chi si macchia di comportamenti razzisti⁴⁸³. La raccomandazione propone infine di incoraggiare le tifoserie organizzate ad adottare documenti che contengano clausole contro il razzismo, ad organizzare attività che possano attrarre membri delle minoranze e a vigilare sui possibili contenuti razzisti dei loro siti web e riviste (art. II, par. 13).

Come è stato osservato, l'Europa è un caso specifico, essendo il più integrato di tutti i continenti e più istituzioni possono emanare provvedimenti in merito: non mancano

⁴⁸¹ SONNTAG – RANC, *Colour? What colour? Relazione sulla lotta contro la discriminazione e il razzismo nel calcio*, Paris, 2015, pp. 36-37.

⁴⁸² ECRI General Policy Recommendation n. 12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport, adottata il 19 dicembre 2008.

⁴⁸³ SONNTAG – RANC, *Colour? What colour?* cit., p. 37.

dichiarazioni internazionali di principio contro le discriminazioni, che si riferiscono anche allo sport e al calcio, ma la battaglia risulta efficace solo se le leggi nazionali sono articolate in modo tale da rendere applicabili tali principi⁴⁸⁴.

1.5. Gli ultimi sviluppi: la nuova convenzione del Consiglio d'Europa del 2016.

Il Consiglio d'Europa ha promosso, da ultimo, una nuova Convenzione “su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi”⁴⁸⁵, adottata a Saint Denis il 3 luglio 2016, sostitutiva della precedente Convenzione del 1985. La Convenzione si pone l'obiettivo di garantire un ambiente accogliente e sicuro all'interno degli stadi, promuovendo una strategia e un approccio integrati e condivisi tra i soggetti pubblici e privati che hanno la responsabilità di garantire la sicurezza delle persone, di contrastare i comportamenti violenti e di assicurare servizi efficienti in occasione di eventi sportivi; a tal fine, la Convenzione prevede misure volte a prevenire e punire atti violenti e intemperanze degli spettatori mediante divieti di accesso e sanzioni da applicare nel Paese dove il reato è stato commesso o nel Paese di residenza o di cittadinanza del trasgressore⁴⁸⁶. La nuova Convenzione risponde all'esigenza di uno strumento più nuovo e aggiornato rispetto alla Convenzione n. 120 del 1985, che non rispondeva più alle esigenze di contrasto del fenomeno della violenza negli stadi e anzi finiva per confliggere con alcune delle più recenti raccomandazioni e prassi instauratesi nel settore: in particolare, appariva necessario tenere conto dei cambiamenti sociali legati allo sport, fra cui la trasmissione delle partite di calcio in luoghi pubblici distanti dagli stadi e gli spostamenti, sempre più massicci, dei tifosi per assistere alle partite delle proprie squadre. A tal proposito, in occasione della XII Conferenza dei Ministri dello sport del Consiglio d'Europa, svoltasi nel 2012 a Belgrado, è stato concordato di avviare uno studio volto a rivedere la Convenzione del 1985 e così, l'anno successivo, il Comitato dei Ministri ha incaricato la Commissione permanente di predisporre un nuovo testo, per aggiornare la Convenzione n. 120. Il testo della nuova Convenzione è stato redatto da un comitato di esperti, tra cui erano presenti rappresentanti della FIFA e della UEFA, nonché

⁴⁸⁴ SONNTAG – RANC, *Colour? What colour?* cit., p. 37.

⁴⁸⁵ “*Convention on an integrated safety, security and service approach at football matches and other sports events*”.

⁴⁸⁶ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., p. 1.

dell'Associazione leghe calcio professionistiche, dell'Interpol e dell'Unione europea⁴⁸⁷ ed è stato aperto alla firma il 3 luglio 2016: la Convenzione, firmata (al luglio 2019) da 23 Stati e ratificata da nove, è entrata in vigore il 1° novembre 2017⁴⁸⁸.

La nuova Convenzione riflette l'ampia esperienza europea, che riconosce come il concentrarsi sui soli rischi legati all'ordine pubblico non fornisce un approccio efficace per la riduzione dei rischi complessivi nell'ambito delle manifestazioni sportive, perciò essa adotta principi e misure volti a definire, sviluppare e diffondere buone prassi per ridurre e contrastare efficacemente i rischi per la sicurezza connessi a eventi calcistici e sportivi in generale, che si focalizzano sulla necessità di adottare un approccio pluri-istituzionale che integri i tre "pilastri" della sicurezza fisica (*safety*), della sicurezza pubblica (*security*) e dell'assistenza e, allo stesso tempo, di promuovere uno spirito di collaborazione tra tutti gli enti e i soggetti portatori di interessi coinvolti in un evento sportivo⁴⁸⁹.

Nel preambolo alla Convenzione si sottolinea anzitutto che è interesse degli Stati membri garantire il diritto all'integrità fisica e "la legittima aspettativa delle persone di assistere a incontri calcistici e ad altre manifestazioni sportive senza timore di violenza, disordini pubblici o altre attività criminali"; al fine di garantire un ambiente sicuro in occasione di tali eventi, è necessario "promuovere l'inclusione di tutte le parti interessate", ed è altrettanto necessario "preservare lo Stato di diritto all'interno e in prossimità degli stadi di calcio e di altri stadi sportivi, nel tragitto da e verso gli stadi e nelle altre aree frequentate da migliaia di spettatori". Lo sport e tutti gli enti e le parti in esso coinvolti devono inoltre "sostenere i valori fondamentali del Consiglio d'Europa, quali la coesione sociale, la tolleranza, il rispetto e la non discriminazione". Nel preambolo si tiene conto dell'ampia esperienza acquisita e delle buone prassi europee che hanno portato "allo sviluppo di un nuovo approccio integrato e basato sul partenariato in materia di sicurezza fisica e sicurezza pubblica degli spettatori", già espresso dalla Raccomandazione Rec(2015)1, adottata nel giugno 2015.

Per quanto riguarda il campo di applicazione, ai sensi dell'art. 1, le Parti adottano le misure necessarie per dare attuazione alle disposizioni della Convenzione "nel quadro di incontri o tornei calcistici disputato nel loro territorio da società di calcio professionistiche e da squadre

⁴⁸⁷ Per la parte italiana, hanno partecipato ai negoziati i delegati del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e quelli del Ministero dell'Interno.

⁴⁸⁸ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., pp. 1-2.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p. 2.

nazionali”, giocate nel territorio di una delle Parti contraenti e possono applicare le disposizioni convenzionali ad altri sport o manifestazioni sportive, “compresi gli incontri calcistici a carattere dilettantistico, in particolare in circostanze che comportano rischi per la sicurezza fisica o la sicurezza pubblica” (par. 2)⁴⁹⁰.

Lo scopo della Convenzione (art. 2) è “garantire un ambiente sicuro, sul piano della sicurezza fisica e pubblica, e accogliente in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive” e, a tal fine, gli Stati parte adottano “un approccio integrato, pluristituzionale ed equilibrato alla sicurezza fisica, alla sicurezza pubblica e ai servizi, fondato su uno spirito di partenariato e cooperazione efficaci a livello locale, nazionale e internazionale” e provvedono affinché tutti gli enti e le parti coinvolte considerino in modo complessivo tutti e tre questi elementi, tenendo anche conto delle buone prassi sviluppate “nell’elaborare un approccio integrato alla sicurezza fisica, alla sicurezza pubblica e ai servizi”.

Dal punto di vista definitorio, la Convenzione, all’art. 3, individua, tra gli altri aspetti, le “misure di sicurezza fisiche” come quelle misure concepite e attuate “con l’obiettivo principale di proteggere la salute e il benessere delle persone e dei gruppi che assistono o partecipano a un incontro calcistico o a un’altra manifestazione sportiva, all’interno o al di fuori di uno stadio”, o a coloro che si trovino comunque in prossimità di tali luoghi; mentre per “misura di sicurezza pubblica” si intende qualsiasi misura concepita e attuata con l’obiettivo principale di prevenire, ridurre il rischio e/o contrastare qualsiasi atto violento oppure altri disordini o attività criminali in occasione di un incontro calcistico o di un’altra manifestazione sportiva, all’interno o al di fuori di uno stadio”.

La Convenzione prevede poi che siano istituite strutture di coordinamento interno (nazionali e locali) finalizzate a concepire ed adottare un approccio integrato alla sicurezza, nei suoi vari aspetti; devono a tal fine essere istituite strutture preposte ad identificare, analizzare e valutare i rischi per la sicurezza, che condividano informazioni aggiornate sulla valutazione di tali rischi (art. 4).

Le Parti, ai sensi dell’art. 5, devono provvedere affinché vi sia un quadro legale, regolamentare o amministrativo a livello nazionale che imponga agli organizzatori di manifestazioni sportive di garantire un ambiente sicuro, anche sotto il profilo della sicurezza degli stadi, che devono essere forniti di dispositivi di gestione della folla conformi agli

⁴⁹⁰ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d’Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., p. 2.

standard e alle buone prassi nazionali e internazionali. In particolare, i dispositivi di carattere operativo adottati negli stadi devono essere completi, vi deve essere un'efficace collaborazione con la polizia e devono essere presenti "politiche e procedure chiare riguardanti questioni che potrebbero avere un impatto sulla gestione della folla e i relativi rischi per la sicurezza fisica e la sicurezza pubblica", con particolare riferimento all'uso di pezzi pirotecnici, ai comportamenti violenti o illeciti e a comportamenti razzisti o discriminatori (art. 5, par. 5); sotto quest'ultimo profilo, si evidenzia la necessità che i giocatori, gli allenatori o altri rappresentanti delle squadre partecipanti "agiscano conformemente ai principi fondamentali dello sport, quali la tolleranza, il rispetto e il *fair play*, e riconoscano che agire in una maniera violenta, razzista o provocatoria può avere un impatto negativo sul comportamento degli spettatori" (par. 7).

La Convenzione richiede poi di "predisporre le misure preventive appropriate al fine di minimizzare i disordini e fornire rassicurazioni alla comunità" che si trova in prossimità dei luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive, creando allo stesso tempo per i tifosi un ambiente sicuro (sia sotto il profilo della sicurezza fisica che pubblica), anche nelle aree pubbliche predisposte per radunarsi prima o dopo la manifestazione, o nei luoghi dove si presume che i tifosi si recheranno, nonché nel tragitto da e verso la città e/o lo stadio (art. 6).

Con riferimento ai rapporti tra tifosi e le comunità locali, l'art. 8 richiede agli Stati parte di perseguire una politica di comunicazione proattiva e regolare con le principali parti interessate, compresi i rappresentanti dei tifosi e le comunità locali, valorizzando il dialogo e instaurando una collaborazione costruttiva; l'art. 9 invece si occupa delle strategie ed operazioni di polizia, che devono essere sviluppate, valutate e perfezionate alla luce delle esperienze e delle buone prassi nazionali e internazionali; in particolar modo, viene posto l'accento sulla raccolta di informazioni, sulla valutazione costante dei rischi, sul dispiegamento di forze in funzione dei rischi, sull'intervento proporzionato per prevenire un aumento dei rischi o dei disordini, su un efficace dialogo con i tifosi e, infine, sulla raccolta di prove di attività criminali (con conseguente trasmissione delle prove alle autorità competenti).

Particolarmente interessante è l'art. 10, dedicato alla "prevenzione e sanzione dei comportamenti illeciti" e lesivi dell'ordine pubblico, che prevede l'adozione di "tutte le misure possibili per ridurre il rischio che persone o gruppi partecipino ad atti violenti o disordini o li organizzino" (par. 1) e, più nello specifico, richiede agli Stati parte di provvedere – in conformità con il diritto nazionale e internazionale – ad adottare "misure di

esclusione efficaci, adeguate alla natura del rischio e al luogo in cui si manifesta, al fine di scoraggiare e prevenire atti di violenza e disordini” (par. 2); il par. 3 prevede poi una cooperazione tra le Parti “per assicurare che alle persone che commettono reati all’estero siano comminate sanzioni adeguate nel Paese dove il reato è stato commesso o nel Paese di residenza o di cittadinanza”. Infine, l’art. 10 prevede la possibilità da parte degli Stati di “autorizzare le competenti autorità giudiziarie o amministrative a comminare sanzioni alle persone che hanno causato atti violenti e/o disordini legati al calcio o che vi hanno contribuito, con la possibilità di imporre restrizioni di viaggio per manifestazioni calcistiche organizzate in un altro Paese” (par. 4)⁴⁹¹.

La Convenzione richiede poi una stretta cooperazione internazionale fra gli Stati parte nel quadro delle manifestazioni sportive internazionali, richiedendo in particolare di condividere esperienze e di partecipare allo sviluppo di buone prassi. Le Parti devono a tal fine istituire o designare un Punto nazionale d’informazione sul calcio (PNIC)⁴⁹², che – svolgendo con efficacia e rapidità i suoi compiti – funga da unico punto di contatto diretto per lo scambio di informazioni relative a incontri calcistici di dimensione internazionale, nonché per lo scambio di dati personali, e che faciliti, coordini e organizzi l’attuazione della cooperazione internazionale di polizia nell’ambito di tali manifestazioni sportive (art. 11). L’art. 13 istituisce inoltre un Comitato sulla sicurezza fisica e sicurezza pubblica negli eventi sportivi (le cui funzioni sono delineate nell’art. 14), prevedendo che ogni parte abbia il diritto ad un voto e sia rappresentata da uno o più delegati⁴⁹³.

Di recente, la decisione (UE) 2019/683 del Consiglio del 9 aprile 2019 ha autorizzato gli Stati membri ad aderire, nell’interesse dell’Unione europea, alla convenzione del Consiglio d’Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (STCE n. 218) del 2016 (art. 1); questa decisione adottata in ambito eurounitario si giustifica sia perché l’art. 11 della convenzione, relativo ai punti nazionali d’informazione sul calcio contiene disposizioni che coincidono con taluni obblighi previsti dalla decisione 2002/348/GAI, andando così a incidere su norme comuni (considerando 3), sia perché il sostegno dell’Unione europea alla convenzione è

⁴⁹¹ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d’Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., p. 3.

⁴⁹² In lingua originale, *National Football Information Point – NFIP*.

⁴⁹³ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d’Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., p. 3.

importante per combattere la violenza collegata alle manifestazioni sportive e sarebbe complementare rispetto agli sforzi già compiuti su altri fronti (considerando 4).

Nel nostro Paese, è stato quindi predisposto un disegno di legge di ratifica, composto da un articolato che, oltre a contenere l'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione (artt. 1 e 2), individua presso il Ministero dell'Interno (Dipartimento di pubblica sicurezza) il Punto d'informazione nazionale per il calcio, di cui all'art. 11 della Convenzione. Il provvedimento in questione si inquadra nell'ambito delle materie di politica estera e rapporti internazionali dello Stato ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. a) Cost., pertanto rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato⁴⁹⁴. Il d.d.l. di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Saint Denis del 2016 è stato votato all'unanimità dalla Camera dei Deputati in data 25 settembre 2019⁴⁹⁵ ed è stato approvato definitivamente dal Senato in data 8 luglio 2020⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi* cit., p. 4.

⁴⁹⁵ Atto Camera n. 1850.

⁴⁹⁶ Atto Senato n. 1510.

CAPITOLO III

**IL SISTEMA DI PREVENZIONE E REPRESSIONE
DELLA VIOLENZA NEGLI STADI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

Parte prima

L'evoluzione normativa

1. La legge n. 401 del 13 dicembre 1989.

Il primo intervento del legislatore mirato a prevenire e reprimere la violenza negli stadi è contenuto nella legge del 13 dicembre 1989, n. 401⁴⁹⁷, intitolata “interventi nel settore del giuoco e delle scommesse a tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche”. Questa legge, come emerge dalla sua stessa intitolazione, mirava in realtà ad un ampio intervento volto a tutelare la correttezza nello svolgimento delle competizioni agonistiche e non solo a combattere la violenza negli stadi, tramite strumenti di prevenzione e repressione; tuttavia, il sotto-sistema preventivo delineato dall'art. 6 di tale legge – comunemente noto con l'acronimo DASPO – si è affermato nel tempo come uno degli interventi più incisivi e di maggior successo, tanto che è stato costantemente rimaneggiato nel corso degli anni, in modo da essere reso via via più efficace e, allo stesso tempo, rispondente alle esigenze di tutela via via emergenti.

L'introduzione di una normativa che si occupasse specificamente del fenomeno del teppismo calcistico era sempre più sentita a causa dell'aggravarsi e dell'intensificarsi – in Italia e in Europa – di episodi di violenza; come si è visto nel capitolo precedente, il movimento ultras – strettamente correlato alla violenza negli stadi – ha raggiunto l'apice in Italia proprio a cavallo tra gli anni '80 e '90 del XX Secolo e alla fine del 1989, nell'imminenza dei Campionati mondiali di calcio del 1990, destinati a svolgersi in Italia, il legislatore è finalmente giunto a predisporre un intervento normativo *ad hoc*, anche sulla spinta delle indicazioni che provenivano dagli organismi sovranazionali di cui l'Italia fa parte (Consiglio d'Europa e Unione europea) che, dopo i fatti dell'Heysel del 1985, avevano fortemente sollecitati i Paesi membri ad adottare misure adeguate⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Pubblicata in G.U. 18/12/1989 n. 294.

⁴⁹⁸ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, p. 360.

Tuttavia, già prima dell'introduzione della L. n. 401/1989, dottrina e giurisprudenza avevano compiuto diversi interessanti esperimenti, finalizzati a fornire una tutela penalistica idonea a contrastare e reprimere le peculiari condotte violente che stavano iniziando a manifestarsi negli stadi italiani fin dal secondo Dopoguerra.

1.1. La situazione precedente all'introduzione della normativa contro la violenza negli stadi: le prime soluzioni elaborate dalla giurisprudenza.

Naturalmente, le problematiche legate alla pubblica incolumità e all'ordine pubblico in occasione delle manifestazioni sportive non sono nuove e già prima della legge del 1989 in dottrina si era evidenziata la grandissima importanza che le competizioni sportive avevano progressivamente acquisito nella società moderna, in ragione degli interessi materiali, morali e professionali che vi si ricollegavano, pertanto era stata auspicata una maggiore attenzione verso il fenomeno da parte legislatore, anche sotto il profilo penalistico⁴⁹⁹.

Da tempo, erano previsti nell'ordinamento italiano una serie di strumenti meno specifici: in caso di tumulti, di disordine o di pericolo per l'incolumità pubblica (nonché in caso di offesa alla morale o al buon costume), l'autorità di pubblica sicurezza, titolare di un generale potere di repressione e prevenzione, poteva (e può) adottare discrezionalmente i provvedimenti più opportuni, fino ad ordinare la sospensione o la cessazione dello spettacolo (ai sensi del tuttora vigente art. 82 T.U.L.P.

S.)⁵⁰⁰

In passato – prima che il fenomeno della violenza provocata dai gruppi ultras arrivasse negli stadi italiani – si era posto il non infrequente caso dell'invasione del campo da parte dei tifosi, durante le partite di calcio, nonché l'aggressione dell'arbitro (condotte entrambe riconducibili alla categoria delle “intemperanze degli spettatori”, descritta nel capitolo precedente): secondo un lontano precedente giurisprudenziale⁵⁰¹, la semplice invasione del campo di gioco, compiuta per protestare contro pretese parzialità dell'arbitro, non costituisce

⁴⁹⁹ GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale*, in *Riv. dir. sport.*, 3-4, 1951, pp. 68 ss.

⁵⁰⁰ ALBANESI, voce *Manifestazioni sportive*, in *Noviss. dig. it.*, X, Torino, 1964, pp. 181-183; in tal senso, SEMINARA, *L'invasione di campo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1953, pp. 165 ss.

⁵⁰¹ Cass. sez. II, 23 aprile 1951, Dagnini e Donati (in *Riv. dir. sport.*, 3-4, 1951, pp. 64 ss. con nota di Granata; cfr. GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale* cit., pp. 68 ss.; ALBANESI, *Manifestazioni sportive* cit., p. 184); nel caso di specie, avvenuto a Pontepetri (frazione del comune di San Marcello Piteglio, in provincia di Pistoia) nel giugno 1947, alcuni spettatori, ritenendo che l'arbitro non fosse imparziale, avevano invaso il campo nel corso della partita calcistica e avevano colpito l'arbitro producendogli lievi lesioni.

reato, ma se si verificano lesioni in danno dell'arbitro, sussiste il concorso di persone nel reato solo se l'invasione era preordinata⁵⁰².

L'arbitro non riceveva una tutela penale specifica, poiché la giurisprudenza escludeva la sua qualificazione come pubblico ufficiale, sulla base del fatto che l'arbitro non eserciterebbe una funzione pubblica né in rapporto alla partita di calcio, né in rapporto alla collettività, non potendosi considerare la sua funzione come potere di coazione e nemmeno come attestazione fidefaciente⁵⁰³; tuttavia, stante questa qualificazione *de iure condito*, parte della dottrina aveva auspicato – *de iure condendo* – di meglio tutelare la figura dell'arbitro sotto il profilo penalistico, in considerazione della sua delicata responsabilità e delle sue particolari potestà e facoltà⁵⁰⁴. In proposito, alcuni autori, anziché sostenere l'introduzione all'interno del codice penale di una norma che definisca gli arbitri delle gare sportive come pubblici ufficiali, oppure la creazione di una specifica figura di delitto contro la persona, hanno invece preferito fare riferimento alla definizione di pubblico ufficiale contenuta nell'art. 357 c.p. (nella versione precedente alla legge n. 86/1990⁵⁰⁵), pur piuttosto scarna⁵⁰⁶; in via interpretativa, si sono considerati, da un lato, l'attività svolta dall'arbitro di una gara sportiva in relazione ai concorsi pronostici, dall'altro, il fatto che egli esplica la sua mansione in collegamento con il CONI (avente natura di persona giuridica pubblica), al quale sono appunto affidati i concorsi pronostici connessi con le partite di calcio: alla luce di ciò – quantomeno in caso di gara compresa nel concorso pronostici – considerando che la decisione dell'arbitro prova, in modo definitivo ed incontestabile (ai fini del concorso) gli eventi determinanti il risultato della gara, allora la mansione da lui esplicata va considerata come “mansione di un pubblico ufficio di particolare importanza, agli effetti della qualifica di pubblico ufficiale per la legge penale”⁵⁰⁷.

⁵⁰² In tal senso, Cass. sez. II, 23 aprile 1951, Dagnini e Donati cit. (cfr. ALBANESI, *Manifestazioni sportive* cit., p. 184).

⁵⁰³ Di questa opinione, Pret. Napoli, sent. 26 luglio 1952, Castaldo (in *Riv. dir. sport.*, 1, 1953, con nota di Chiarotti); cfr. CHIAROTTI, *L'arbitro di una partita di calcio è pubblico ufficiale*, in *Riv. dir. sport.*, 1, 1953, p. 13.

⁵⁰⁴ GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale* cit., p. 69.

⁵⁰⁵ La previgente formulazione dell'art. 357 c.p. definiva come pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, da un lato, “gli impiegati dello Stato di un ente pubblico che esercitano, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria”, dall'altro, “ogni altra persona che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria”; tale formulazione aveva generato numerose difficoltà interpretative ed è stata abbandonata a seguito della riforma del 1990 (cfr. FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, V ed., Milano, 2012, p. 168; BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Milanofiori Assago, 2016, pp. 12-13).

⁵⁰⁶ CHIAROTTI, *L'arbitro di una partita di calcio* cit., pp. 13-14.

⁵⁰⁷ CHIAROTTI, *L'arbitro di una partita di calcio* cit., p. 14; cfr. ID., *Sulla illiceità dell'invasione di campo sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1953, p. 265.

Secondo alcuni, vi era un “netto e preciso contrasto fra la realtà e le esigenze dell’attività sportiva e le limitate sanzioni penali”⁵⁰⁸, previste dal codice penale del 1930, veniva suggerito un intervento legislativo che fornisse una più intensa tutela penale nei confronti dell’invasione di campo, condotta in sé non penalmente illecita, poiché non integrava le fattispecie delittuose contenute nel codice penale (artt. 631, 632, 633, 634 e 637 c.p.⁵⁰⁹), che – in un’ottica di tutela del diritto di proprietà – si limitavano a punire l’invasione del fondo o dell’immobile altrui solo in presenza di determinati requisiti (residuando negli altri casi una tutela meramente civilistica). In particolare, era stata esclusa la configurabilità del delitto di turbativa violenta del possesso di cose immobili (art. 634 c.p.) per l’assoluta preminenza della tutela del patrimonio⁵¹⁰, che comporta l’insussistenza del dolo nel caso di invasione di campo sportivo⁵¹¹. Parte della dottrina auspicava perciò la configurazione di un’incriminazione che seguisse un “criterio più ampio e sostanziale”, punendo qualunque “occupazione arbitraria”, condotta ritenuta di per sé idonea a giustificare una sanzione punitiva⁵¹². Diversamente, secondo altri, l’invasione di campo potrebbe configurare il delitto di ingresso abusivo nel fondo altrui (art. 637 c.p.), poiché l’oggetto della tutela penale nel delitto in esame risiede nella tutela del proprietario – o possessore – del fondo (che sia “recinto da fosso, da siepe viva o da altro stabile riparo”, in modo che sia evidente la *voluntas excludendi*), non solo sotto il profilo dei possibili danneggiamenti che possono derivare al fondo stesso⁵¹³, ma pure sotto l’aspetto del diritto di esclusione spettante al proprietario/possessore, anche indipendentemente dagli aspetti patrimoniali; tuttavia, l’esiguità della pena (limitata ad una multa di modesto importo) e la procedibilità a querela non avrebbero reso particolarmente temuta l’applicazione di questo reato⁵¹⁴.

⁵⁰⁸ GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale* cit., p. 69.

⁵⁰⁹ Si tratta di reati offensivi del patrimonio immobiliare, distinguibili tra reati di turbativa, consistenti in una semplice azione di molestia del pacifico godimento del bene e reati di spoglio – più gravi – che invece consistono nella privazione del godimento dell’immobile (MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale, II, Delitti contro il patrimonio*, IV ed., Padova, 2012, pp. 157-158).

⁵¹⁰ Oggetto giuridico del reato – che necessita inoltre della violenza alla persona o della minaccia per configurarsi – è infatti il potere di godimento di cose immobili (MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale, II* cit., pp. 169-170).

⁵¹¹ GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale* cit., p. 69; concorda sull’esclusione della configurabilità di un delitto contro il patrimonio CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell’invasione* cit., p. 266; il dolo del reato in questione è generico e consiste nella coscienza e volontà di turbare, con violenza personale o minaccia, l’altrui pacifico possesso di cose immobili, mentre è indifferente il fine (MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale, II* cit., p. 170).

⁵¹² GRANATA, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale* cit., pp. 69-71; favorevole ad una simile soluzione anche CHIAROTTI, *L’arbitro di una partita di calcio* cit., p. 11.

⁵¹³ L’ingresso si esaurisce infatti nella mera penetrazione nel fondo, senza nulla immutare sul piano delle attività che il titolare vi può svolgere, mentre l’invasione deve creare un ostacolo al normale svolgimento di determinate attività del possessore (MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale, II* cit., pp. 161-162).

⁵¹⁴ CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell’invasione* cit., p. 267.

Di diverso avviso si è però dimostrata altra dottrina, a giudizio della quale l'invasione di campo, pur costituendo un fatto "riprovevole e biasimevole", tuttavia non debba essere repressa penalmente, poiché appartiene all'ambito della fenomenologia sportiva, dove è autonomamente prevista come illecito sportivo⁵¹⁵; tale opinione, ha preferito quindi valorizzare le peculiarità dell'illecito sportivo – caratterizzato da una sua propria struttura e da una sanzione con caratteri e contorni diversi – rispetto all'illecito penale e a quello civile: l'invasione di campo, nel gioco del calcio, costituisce un fatto tipico di illecito sportivo⁵¹⁶, in quanto turba la regolarità della competizione sportiva e di essa è responsabile la società sportiva ospite, che risponde oggettivamente (quindi anche in assenza di colpa, non configurandosi in effetti un dovere di controllo sugli spettatori), laddove gli spettatori invadano – o tentino di invadere – il campo; la sanzione prevista per la società ha carattere punitivo-disciplinare e consiste nella corresponsione di una somma o nella squalifica del campo; pertanto, l'invasione di campo – che di per sé non può considerarsi reato – non dovrebbe essere autonomamente incriminata, dovendosi limitare l'intervento penale agli eventuali atti di violenza o minaccia che la accompagnino⁵¹⁷.

Secondo un'ulteriore impostazione dottrinale, seguita anche da parte della giurisprudenza⁵¹⁸, l'invasione di campo poteva essere incriminata – sia pure in via indiretta – per il tramite dell'art. 650 c.p.: le manifestazioni sportive devono essere infatti autorizzate, ai sensi della legge di Pubblica Sicurezza, tramite un'apposita licenza da richiedere al questore e la stessa autorità di P.S. ha l'obbligo di assistere alla manifestazione "per vigilare nell'interesse dell'ordine, della sicurezza pubblica (...)" (art. 81 T.U.L.P.S.); posto che il turbamento dello spettacolo sportivo rientra nel campo più vasto della violazione dell'ordine pubblico, di conseguenza l'invasione di campo rientra tra i casi di "tumulto o disordine" nei quali l'autorità di P.S. è chiamata ad intervenire, ordinando – ai sensi dell'art. 82 T.U.L.P.S. – "la sospensione o la cessazione dello spettacolo, e, se occorre, lo sgombero del locale (da intendersi, nel caso di uno stadio, con riferimento alle tribune, al terreno di gioco e alle altre parti accessorie)"⁵¹⁹. In questa prospettiva, nel caso in cui l'autorità emani un legittimo ordine di "sospensione e sgombero", gli spettatori responsabili dell'invasione di campo che si

⁵¹⁵ MIRTO, *L'illecito sportivo: l'invasione di campo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1952, pp. 3 ss.

⁵¹⁶ L'art. 58 del Regolamento della F.I.G.C. (vigente nel 1953) prevede infatti una sanzione per le società ospiti quando siano avvenuti "fatti che comunque abbiano influito decisamente sul regolare svolgimento di una gara ufficiale o ne abbiano impedito l'effettuazione o il compimento" (cfr. CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell'invasione cit.*, p. 266).

⁵¹⁷ MIRTO, *L'illecito sportivo: l'invasione di campo cit.*, pp. 3 ss.

⁵¹⁸ In tal senso, Pret. Palermo, sent. 14 novembre 1975, D'Amico, Di Vincenzo (in *Riv. dir. sport.*, 4, 1975, pp. 404 ss. con nota di Fedeli), nonché Pret. Palermo, sent. 22 gennaio 1970, Fragioglio.

⁵¹⁹ SEMINARA, *L'invasione di campo cit.*, p. 169.

rifiutino di osservare quest'ordine saranno responsabili della contravvenzione di “inosservanza dei provvedimenti dell'autorità” di cui all'art. 650 c.p.: gli ordini emanati dall'autorità di P.S. rientrano infatti nel concetto di “provvedimenti” legalmente dati per ragioni di ordine pubblico⁵²⁰, richiamati dalla norma incriminatrice⁵²¹. Secondo i sostenitori di questa opinione, considerando la tendenza a giustificare gli eccessi del pubblico e degli atleti, responsabili di provocare incidenti “con pericolosa frequenza”, l'intervento penale – ed il relativo timore della sanzione – si sarebbe reso utile per “frenare più efficacemente delle sanzioni sportive, che si ripercuotono soltanto sulla società incolpevole, l'inciviltà di certe manifestazioni di violenza”⁵²².

Pur ritenendo corretta l'applicazione dell'art. 650 c.p. in caso di violazione del provvedimento delle autorità di pubblica sicurezza, alcuni autori hanno osservato che tale condotta è distinta e cronologicamente successiva rispetto al fatto dell'invasione di campo, quindi ad essere illecito non sarebbe il fatto dell'invasione, ma il fatto della disubbidienza all'ordine, con la conseguenza che – in mancanza di un provvedimento dell'autorità (da eventualmente violare) – verrebbe meno l'illiceità penale dell'invasione, mancando i presupposti applicativi della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p.; per questo motivo, parte della dottrina, tenendo conto di quel che accade nella pratica, ha affermato che “l'invasione di campo vuol abitualmente costituire una minaccia nei confronti o dell'arbitro della competizione, tendente (...) ad influirne i provvedimenti, o di una delle parti competitive, diretta (...) ad influirne la condotta di gara”, pertanto, alla luce di questo, potrebbe configurarsi il delitto di minaccia (art. 612 c.p.): la minaccia dell'ingiusto danno sarebbe infatti ricavabile – *in re ipsa* – dal fatto stesso dell'invasione; in tal caso la procedibilità a querela (prevista per l'ipotesi di minaccia semplice) non costituirebbe un problema, perché le invasioni di campo sono commesse, in genere, da più persone riunite, il che rende il delitto aggravato e punibile d'ufficio; così la consistenza della punizione sarebbe sufficiente per soddisfare le esigenze di difesa delle libertà morali dei protagonisti della competizione sportiva⁵²³.

⁵²⁰ In proposito, in giurisprudenza è stato affermato che non è necessaria né la forma scritta, né la diffusione per pubblici proclami del provvedimento, ma il provvedimento dell'autorità di P.S. di non invadere il campo si deve ritenere “implicitamente emesso” per il fatto che il rettangolo di gioco è recintato e presidiato da contingenti della forza pubblica proprio “per non consentire a chiunque l'invasione di campo” (cfr. Pret. Palermo, 14/11/1975 cit.).

⁵²¹ SEMINARA, *L'invasione di campo* cit., p. 170.

⁵²² SEMINARA, *L'invasione di campo* cit., p. 171; meno preoccupata l'opinione di altri autori, che hanno ritenuto che la frequenza del verificarsi di episodi di invasione di campo fosse “in pratica non rilevante” (CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell'invasione* cit., p. 265).

⁵²³ CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell'invasione* cit., pp. 268-270.

Da ciò emerge quindi come già in passato la dottrina avesse affermato “la necessità sociale di reprimere certe smodate reazioni del pubblico”, sostenendo che, *de iure condito*, l’invasione di campo dovesse essere già considerata penalmente illecita, rientrando nelle ipotesi – a seconda dell’opinione seguita – di inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità (art. 650 c.p.)⁵²⁴, ovvero di minaccia (612 c.p.)⁵²⁵, soluzioni entrambe prospettate anche in giurisprudenza⁵²⁶. Tuttavia, queste soluzioni, col passare degli anni e col verificarsi di episodi sempre più gravi di disordini dei tifosi⁵²⁷, sono state ritenute insufficienti, anche alla luce di alcune blande pronunce giurisprudenziali⁵²⁸ in merito a fatti di significativa gravità, pertanto alcuni autori hanno iniziato a prospettare l’applicazione – a determinate condizioni – di reati più gravi, quali la resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) e la violenza privata (art. 610 c.p.): mentre il primo reato non ha incontrato problemi nell’applicazione giurisprudenziale, anche nella sua forma aggravata⁵²⁹, invece la giurisprudenza ha preferito

⁵²⁴ In tal senso, SEMINARA, *L’invasione di campo* cit., pp. 165 ss.; cfr. ALBANESI, *Manifestazioni sportive* cit., p. 184.

⁵²⁵ A favore di quest’ultima impostazione, CHIAROTTI, *Sulla illiceità dell’invasione* cit., p. 269-270; cfr. ALBANESI, *Manifestazioni sportive* cit., p. 184.

⁵²⁶ A favore dell’applicazione all’invasione di campo dell’art. 650 c.p., Pret. Palermo, 14/11/1975, D’Amico, Di Vincenzo cit. e Pret. Palermo, 22/01/1970, Fragiglio cit.; a favore dell’applicazione del delitto di minaccia, App. Palermo, sez. I, 7 ottobre 1970, Di Bella e altri (in *Riv. dir. sport.*, 1-2, 1971, pp. 97 ss., con nota di Marini).

⁵²⁷ Si pensi ai disordini verificatisi a Palermo, nel marzo 1969, quando, a seguito dell’incontro calcistico Palermo-Napoli (al quale erano presenti 30.000 spettatori) il clima di particolare tensione che si era creato durante la partita “ben presto sfociava in violento risentimento per presunte scorrettezze nel gioco da parte dei componenti la squadra ospite non punite tempestivamente dall’arbitro”; al termine dell’incontro – durante il quale vi erano stati lanci di oggetti e tentativi di invasione di campo – un gran numero di tifosi (circa 5.000) iniziava ad “assediare” lo stadio, commettendo diversi danneggiamenti e cercando di entrarvi per aggredire la terna arbitrale e la squadra ospite, ancora all’interno; alcuni di questi spettatori erano armati di coltelli, tirapugni e persino pistole (di cui però non si è fatto uso) e sono stati faticosamente respinti, dopo molte resistenze, dalle forze dell’ordine, mentre l’arbitro veniva evacuato dallo stadio grazie all’intervento di un elicottero dei Carabinieri: questi fatti sono stati giudicati dalla Corte d’appello di Palermo, con sent. 7 ottobre 1970, Di Bella e altri (MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori (“assedio” dell’arbitro e conflitti con la forza pubblica)*, in *Riv. dir. sport.*, 1-2, 1971, pp. 97-98).

⁵²⁸ Il riferimento è ad App. Palermo, 7 ottobre 1970, Di Bella e altri cit., la quale – come è stato osservato – risulta “riluttante” a definire delittuose le intemperanze dei tifosi e mostra di “comprendere umanamente” la passione sportiva degli spettatori, senza voler dar peso agli eccessi, quasi a desumere da questa “passione” motivi di indulgenza e giustificazione (non codificati): ciò si ricava, in primo luogo, dalla qualificazione dei fatti sopra esposti come minaccia – escludendo la configurazione della violenza privata – e resistenza a pubblico ufficiale; oltre a ciò, tale sentenza si è conclusa con una serie di assoluzioni per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), nonché per oltraggio (art. 341 c.p.), in base a motivazioni contestate dalla dottrina; inoltre, non è stato contestato il delitto di danneggiamento aggravato (art. 635 n. 3 c.p.), nonostante lo stadio palermitano, appartenente al Comune, fosse indubbiamente destinato ad uso pubblico e quindi tutelato penalmente contro i vandalismi degli spettatori (MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., pp. 102-104).

⁵²⁹ Per la configurazione della violenza a p.u. aggravata dalla presenza di più persone riunite ex art. 339, comma 1 c.p. App. Palermo 7/10/1970 cit. ha ritenuto sufficiente “la circostanza obiettiva della riunione di più persone, senza necessità di previo accordo, perché basta un’intesa immediata, istantanea, tacita, subitanea”, pertanto “è sufficiente che più persone siano operanti insieme per incutere una più grave coazione morale”; tuttavia, la stessa pronuncia ha assolto (per insufficienza di prove) alcuni degli imputati dall’accusa di resistenza a p.u. – con concerto di alcuna dottrina – a seguito di condotte consistenti nello svincolarsi dalla presa degli agenti,

qualificare le condotte dei tifosi turbolenti – in un caso di “assedio” della terna arbitrale e della squadra ospite all’interno dello stadio – come semplice minaccia ex art. 612 c.p., anziché come violenza privata, poiché i giudici hanno ravvisato nella condotta dei tifosi “solo” il preciso scopo di aggredire l’arbitro e qualcuno dei giocatori e non invece lo scopo di costringerli a fare, tollerare od omettere qualcosa⁵³⁰; diversamente, alcuni autori hanno sostenuto che, nel caso considerato, fosse più correttamente configurabile la violenza privata (se non il più grave sequestro di persona di cui all’art. 605 c.p.), che si configura quando l’azione tende ad imporre al soggetto passivo un comportamento commissivo od omissivo bene individuato e non corrispondente alle libere scelte della vittima; si è infatti osservato che “il proposito di aggressione era realizzabile soltanto a patto di impedire la evacuazione degli ‘ospiti’ e di costringerli a restare a disposizione degli aggressori”, pertanto, sia la terna arbitrale che i giocatori ospiti “non solo corsero il pericolo di una aggressione, ma furono anche assoggettati ad una apprezzabile coazione morale, esercitata specificamente sulla loro libertà di movimento e concretatasi nella costrizione a sopportare (...) il minaccioso assedio dei facinorosi”⁵³¹.

Nel passato è percepibile una minore preoccupazione nei confronti della violenza negli stadi⁵³², tanto che da alcuni è stato affermato che le rimostranze e proteste dirette contro i contendenti e il direttore di gara (ma anche contro gli spettatori rivali e le forze dell’ordine), anche quando siano caratterizzate da “riottosità e intemperanza”, possono essere valutate “benevolmente” quando siano dettate dalla spinta agonistica e da fatti che accadono durante il gioco; diverso discorso vale “per gli eccessi degli spettatori, specie se posti in essere dopo la gara e quindi sforniti delle attenuanti psicologiche che traggono da intensa e immediata partecipazione allo svolgimento della gara”⁵³³; con riguardo a queste situazioni, in dottrina è stato osservato che una “eccessiva indulgenza sia da parte del giudice comune, sia da parte del giudice sportivo, nel reprimere le azioni pregiudizievoli della auspicata regolarità (degli spettacoli sportivi), si risolve non in favore, ma in danno dello sport”⁵³⁴. Tuttavia, già nel

dando violenti strattoni, fino all’immobilizzazione e nello scagliare una bottiglia contro un’autovettura della polizia che stava disperdendo la folla (MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., pp. 101-102).

⁵³⁰ In tal senso, App. Palermo 7/10/1970 cit.; cfr. MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., pp. 97-100.

⁵³¹ MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., pp. 100-101.

⁵³² C’è chi ha ottimisticamente affermato – nel 1971 – che “tutto sommato, la passione e la impetuosità degli spettatori italiani sono – oggi – più contenute che in passato”, osservando – con riferimento ai disordini di Palermo del 1969 sopra menzionati – forse con qualche ironia, che “nessuno degli esagitati spettatori palermitani ha fatto uso dei coltelli, dei tirapugni e delle pistole di cui talun d’essi risultò poi in possesso” (MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., p. 97).

⁵³³ MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., p. 98.

⁵³⁴ MARINI, *Partite di calcio e reati degli spettatori* cit., p. 104.

corso degli anni Settanta, alcuni autori hanno iniziato a segnalare che “la violenza più deteriore è entrata negli stadi, sia sui campi di gioco che sugli spalti (...) assumendo proporzioni preoccupanti”⁵³⁵.

Da un punto di vista più spiccatamente preventivo, un primo esperimento di contrasto della violenza antisportiva era stato tentato dalla giurisprudenza, che aveva esteso l’applicazione degli strumenti preventivi ordinari previsti dalla L. n. 1423/1956 (in particolare la sorveglianza speciale di p.s.), con l’obiettivo di “coprire” le nuove esigenze di prevenzione derivanti dal (relativamente) nuovo fenomeno: la previsione concernente il divieto imposto al sorvegliato speciale di non partecipare a “pubbliche riunioni” veniva infatti inteso in senso ampio dalla Cassazione⁵³⁶, arrivando a comprendere la partecipazione ad una partita di calcio allo stadio⁵³⁷; questo tentativo non si è però rilevato proficuo poiché la Corte costituzionale (con ord. n. 27/1982) aveva affermato che il divieto imposto con la misura di prevenzione ordinaria non può estendersi alla partecipazione alle manifestazioni sportive⁵³⁸; per l’applicazione di una misura di prevenzione specificamente destinata al tifoso violento si rendeva così necessario un apposito intervento legislativo, realizzatosi infine nel 1989.

Per raggiungere in via indiretta l’obiettivo di tenere lontano dallo stadio il tifoso turbolento (che avesse un processo già in corso), la giurisprudenza aveva talora utilizzato la misura di presentazione alla polizia giudiziaria, compresa nell’ambito dei poteri di coercizione processuale, individuando specifici orari e/o uffici di polizia per l’adempimento di tale obbligo, allo scopo di evitare che l’imputato potesse accedere ai luoghi dove si svolgono determinate competizioni agonistiche, dal momento che la presenza in tali luoghi veniva a confliggere con esigenze di prevenzione speciale⁵³⁹.

Occorre infine osservare che, sul piano civilistico, i tentativi di far ricadere sulle società sportive la responsabilità per i reati compiuti dai loro tifosi sono stati respinti dalla giurisprudenza: facendo applicazione dei principi generali – ed in mancanza di una normativa *ad hoc* – alcune sentenze di merito hanno infatti escluso la responsabilità

⁵³⁵ FEDELI, *Brevi note sulla violenza nello sport e negli impianti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1975, p. 410.

⁵³⁶ Per divieto di prendere parte a pubbliche riunioni si intendeva “non prendere parte a qualsiasi riunione di più persone in un luogo pubblico o aperto al pubblico, al quale abbiano facoltà di accesso un numero indeterminato di persone, indipendentemente dal motivo della riunione” (Cass. sez. I, 8 luglio 2003, n. 28964, D’Angelo).

⁵³⁷ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell’ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012, p. 412; cfr. ID., *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo cit.*, p. 360.

⁵³⁸ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo cit.*, p. 361.

⁵³⁹ MARZADURI, sub Art. 8, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 117.

dell'organizzatore della partita di calcio per le lesioni cagionate nei confronti di uno spettatore da un gruppo di tifosi al di fuori dello stadio⁵⁴⁰. Il verificarsi dell'evento lesivo oltre il termine della partita e in luogo distante dallo stadio determina infatti l'interruzione del nesso causale tra spettacolo e fatto dannoso; tale fatto non è quindi imputabile all'ente organizzatore né a titolo di responsabilità contrattuale e nemmeno a titolo di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c., ma è unicamente riconducibile ai tifosi aggressori; escludendo l'attribuzione di una responsabilità oggettiva ex art. 2050 c.c. in capo all'organizzatore di una partita di calcio, gli illeciti commessi dagli spettatori in occasione di manifestazioni sportive, laddove non sia possibile rinvenire una colpa dell'organizzatore, sono perciò imputabili unicamente agli esecutori materiali, terzi estranei rispetto alla società calcistica (la stessa giurisprudenza ha inoltre escluso la responsabilità delle forze dell'ordine per il mancato intervento)⁵⁴¹. Alla luce di ciò, anche sul piano civilistico, venivano quindi esclusi specifici rimedi per il contrasto della violenza negli stadi, che magari responsabilizzassero le società sportive per le condotte illecite dei "propri" tifosi, tema che sarà oggetto di forte dibattito anche successivamente all'introduzione della legislazione speciale sul tema.

Come si nota, l'approccio seguito dalla giurisprudenza per contrastare la violenza negli stadi – sotto forma, inizialmente, di semplici intemperanze degli spettatori (seppur talvolta di significativa entità) e, successivamente, di vero e proprio teppismo calcistico – si è dovuto limitare all'applicazione di strumenti preesistenti, non specificamente concepiti per contrastare il fenomeno e quindi non sempre del tutto rispondenti allo scopo, mentre sarà solo con la legge n. 401 del 1989 che si impiegherà il peculiare strumento delle misure di prevenzione per tentare di porre freno ai sempre più gravi episodi di violenza negli stadi.

1.2. I lavori preparatori.

La legge n. 401 del 1989 ha avuto una lunga gestazione e trae origine da quattro diversi disegni di legge successivi: il d.d.l. n. 1112, presentato alla Camera dei Deputati il 22 luglio 1987, il d.d.l. n. 1516, presentato il 22 settembre 1987, il d.d.l. n. 1888, presentato il 14 novembre 1987 e, infine, il d.d.l. n. 1888-B, approvato come legge.

⁵⁴⁰ Sul caso si è espresso il Tribunale di Milano, con sent. 21 marzo 1988 (in *Resp. civ. prev.*, 1988, pp. 766 ss. con nota di Chiavegatti): la vicenda trae origine dall'aggressione, in una via adiacente allo stadio, da parte di un gruppetto di tifosi interisti ai danni di uno spettatore austriaco, a seguito della partita Inter-Austria/Vienna, giocata allo stadio di San Siro di Milano nel dicembre 1983; lo spettatore aggredito ha quindi convenuto in giudizio sia l'F.C. Internazionale Milano s.p.a. (l'organizzatore della partita), sia l'Amministrazione dell'interno (CHIAVEGATTI, *Brevi note in tema di violenza nello sport*, in *Resp. civ. prev.*, 1988, p. 769).

⁵⁴¹ CHIAVEGATTI, *Brevi note in tema di violenza nello sport* cit., pp. 769-771.

Il d.d.l. n. 1112 del 1987, d’iniziativa parlamentare – già intitolato “interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche” – rispondeva all’esigenza di “apprestare pregnanti strumenti di difesa a salvaguardia, nel campo dello sport, di quel valore fondamentale che è la ‘correttezza’ nello svolgimento delle competizioni agonistiche” e, a tal fine, prevedeva anzitutto l’incriminazione della frode in competizioni agonistiche (art. 1 d.d.l. ’87) e dell’esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa (art. 2 d.d.l.); già questa prima proposta di legge intendeva integrare il sistema sanzionatorio previsto non solo fissando specifiche pene accessorie (previste all’art. 4, tra cui proprio il “divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche o si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giuochi d’azzardo”, di durata non inferiore a sei mesi né superiore a tre anni), ma operando anche “sul piano delle misure amministrative di prevenzione”: nello specifico l’originario d.d.l. del 1987 prevedeva un doppio intervento legislativo sul piano delle misure di prevenzione, infatti, da un lato, era prevista la possibilità di sottoporre a diffida coloro che fossero ritenuti dediti ad esercitare abitualmente e pubblicamente un’attività abusiva di gestione di giochi d’abilità o di concorsi pronostici ovvero di scommesse (art. 5 d.d.l.), da un altro lato, si stabiliva che alla misura della sorveglianza speciale potesse essere aggiunto anche il divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche o si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giuochi d’azzardo (art. 6 d.d.l. ’87); l’osservanza di quest’ultimo divieto era garantita dalla minaccia della pena detentiva (arresto da tre mesi ad un anno), dalla identica consistenza rispetto a quella prevista dall’art. 9 l. 1423/1956 per chi contravviene agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale (art. 7 d.d.l.)⁵⁴². Infine, l’art. 8, come norma di “completamento”, sanzionava in via amministrativa ogni fatto che, pur non essendo previsto come reato, poteva tuttavia creare turbativa al regolare svolgimento di una competizione sportiva⁵⁴³.

Il successivo d.d.l. n. 1516 del 1987, anch’esso d’iniziativa parlamentare, intitolato “norme concernenti la corruzione nell’esercizio dell’attività sportiva”, adottato esplicitamente sulla spinta delle notizie di corruzione nelle manifestazioni sportive, in particolare relative al calcio (come il c.d. “scandalo del calcio-scommesse”)⁵⁴⁴, si preoccupava principalmente di dare rilevanza proprio a questi fenomeni di corruzione, tramite il riconoscimento di appositi reati di frode e corruzione sportiva, che si potessero affiancare ai già esistenti illeciti sportivi;

⁵⁴² DEL CORSO, sub *Art. 6 L. 13/12/1989 n. 401, Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 113.

⁵⁴³ Relazione al d.d.l. n. 1112/1987, in *Atti Parlamentari Camera dei Deputati, X legisl.*, p. 3.

⁵⁴⁴ Relazione al d.d.l. n. 1516/1987, in *Atti Parlamentari Camera dei Deputati, X legisl.*, p. 1.

si delineava così un sistema in cui era possibile la contemporanea presenza del giudizio ordinario e di quello sportivo, senza necessità di sospensione di quest'ultimo, con la relativa comminazione sia della sanzione penale che di quella disciplinare per l'illecito sportivo. Anche questa seconda proposta di legge, che per alcuni aspetti andava a ricalcare il d.d.l. n. 1112 dello stesso anno, prevedeva alcuni interventi relativi alle misure di prevenzione e, come rilevante elemento di novità rispetto alla precedente proposta, prevedeva, all'art. 7, una modifica all'art. 3 l. n. 1423/1956, in modo che il questore, anche al di fuori delle ipotesi di diffida, potesse sempre ordinare "il divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si rechino anche con armi improprie, o che abbiano partecipato a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle stesse circostanze abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte", misura concepita al fine di "tenere conto delle degenerazioni e delle turbative introdotte nel mondo e nelle manifestazioni sportive"⁵⁴⁵.

In seguito, il d.d.l. n. 1888 presentato alla Camera il 14 novembre 1987 su iniziativa governativa⁵⁴⁶ – intitolato, come la prima proposta, "interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche" – contemplava anzitutto, ponendosi in sintonia con le precedenti proposte di legge, "una serie articolata di interventi repressivi, non solo sanzionando i fatti di corruzione o di frode nell'ambito delle competizioni agonistiche, ma comminando anche pene severe per coloro che gestiscono abusivamente attività organizzate per l'esercizio di concorsi pronostici, giuochi e scommesse, e ciò sul presupposto che tali attività, oltre a danneggiare spesso interessi finanziari dello Stato e a costituire uno dei campi di azione preferiti delle più pericolose forme di criminalità organizzata, rappresentano in definitiva le cause generatrici dei summenzionati fatti di corruzione o frode"⁵⁴⁷; in secondo luogo, anche la proposta di legge governativa, ricalcando il precedente d.d.l. n. 1516/1987, interviene sul piano delle misure di prevenzione, prevedendo sia la possibilità di sottoporre a diffida coloro che siano ritenuti dediti ad esercitare abitualmente e pubblicamente un'attività abusiva di gestione di giuochi di abilità o di concorsi pronostici ovvero di scommesse (art. 5 d.d.l. 1888/1987), sia consentendo l'aggiunta, alla misura della sorveglianza speciale ex art. 3 l. 1423/1956, del divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche o si

⁵⁴⁵ Relazione al d.d.l. n. 1516/1987 cit., p. 3.

⁵⁴⁶ Il d.d.l. è stato infatti presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i ministri dell'Interno, delle Finanze, dell'Agricoltura e delle Foreste e del Turismo e dello Spettacolo.

⁵⁴⁷ Relazione al d.d.l. n. 1888/1987, in *Atti Parlamentari Camera dei Deputati, X legisl.*, p. 1.

accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giuochi d'azzardo (art. 6 d.d.l.), prevedendo poi sanzioni per la violazione dei suddetti divieti, tramite l'integrazione dell'art. 9 l. 1423/1956 (art. 7 d.d.l.); viene infine mantenuta una norma di "completamento" che sanziona in via amministrativa ogni fatto che, pur non essendo previsto come reato, crea turbativa al regolare svolgimento di una competizione agonistica (art. 8 d.d.l.)⁵⁴⁸.

L'art. 7 del d.d.l. n. 1888, a differenza dell'art. 7 della precedente proposta n. 1516, nel prevedere il divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche, non fa più alcun cenno alla partecipazione o all'inneggiamento alla violenza come possibile causa di applicazione di tale nuova misura preventiva. Questo *deficit* verrà risolto con il d.d.l. n. 1888-B⁵⁴⁹, destinato all'approvazione definitiva: l'art. 6 della proposta definitiva infatti non prevede più modificazioni alle preesistenti misure di prevenzione contemplate dalla l. n. 1423/1956, ma opta per l'adozione di una nuova e autonoma misura preventiva, denominata "divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche", che può essere ordinata dall'autorità di pubblica sicurezza "alle persone che vi si rechino con armi improprie o che siano state condannate o risultino denunciate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle stesse circostanze abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte" (art. 6, comma 1 d.d.l. 1888-B); il comma 2 dell'art. 6 prevede per il contravventore del divieto di cui al comma 1 la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno. Il d.d.l. 1888-B mantiene invariato l'illecito amministrativo di turbativa di competizioni agonistiche (art. 7 d.d.l.) e introduce *ex novo* una disposizione processuale, relativa agli effetti dell'arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive, ai sensi della quale "i provvedimenti di remissione in libertà conseguenti a convalida di fermo e arresto o di concessione della sospensione condizionale della pena a seguito di giudizio direttissimo possono contenere prescrizioni in ordine al divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche" (art. 8 d.d.l.).

1.3. Il testo definitivo della L. n. 401/1989.

Il testo definitivo della legge n. 401/1989, definitivamente approvato dal Parlamento ed entrato in vigore, constava originariamente di nove articoli, così suddivisi: l'art. 1, che ha

⁵⁴⁸ Relazione al d.d.l. n. 1888/1987 cit., p. 4.

⁵⁴⁹ Approvato dalla II commissione permanente della Camera dei Deputati (giustizia) nella seduta del 10 novembre 1988 e modificato dalla II commissione permanente del Senato della Repubblica (giustizia), nella seduta del 9 novembre 1989, trasmesso dal Presidente del Senato alla Presidenza della Camera il 16 novembre 1989.

introdotto il delitto di frode in competizioni sportive; l'art. 2, che ha stabilito la non influenza del procedimento penale nei provvedimenti di competenza degli organi sportivi; l'art. 3, che ha previsto l'obbligo del rapporto all'autorità giudiziaria da parte di alcune autorità sportive; l'art. 4, che ha introdotto il delitto di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa, nonché una contravvenzione relativa alla partecipazione a concorsi, giuochi o scommesse abusive; l'art. 5, che ha predisposto una serie di pene accessorie per i reati appena introdotti; l'art. 6 – la disposizione più interessante della legge in esame ai nostri fini – ha invece introdotto il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, novella misura di prevenzione che ha dato vita ad un inedito sotto-sistema preventivo legato alla violenza nelle manifestazioni sportive; l'art. 7 ha poi introdotto l'illecito amministrativo di turbativa di competizioni agonistiche; l'art. 8 ha stabilito gli effetti dell'arresto in flagranza durante o in occasioni di manifestazioni sportive; l'art. 9, infine, contiene abrogazioni e disposizioni finali.

Come risulta evidente dalla stessa composizione dell'articolato, la legge n. 401/1989 è stata concepita al fine di tutelare in via generale la correttezza nello svolgimento delle competizioni agonistiche e quindi non è stata pensata in via esclusiva come intervento normativo finalizzato specificamente all'obiettivo di contrastare il fenomeno della violenza negli stadi, tema al quale sono dedicate relativamente poche norme dell'impianto originale della legge: si tratta dell'art. 6, relativo alla misura preventiva che diverrà nota come DASPO, dell'art. 8 concernente la misura (di incerta natura) applicabile in seguito a convalida di fermo o arresto e in caso di sospensione condizionale della pena e dell'art. 7, che contempla un illecito amministrativo residuale, considerato appunto come norma di "completamento" già nei lavori preparatori; come emerge dall'avvicinarsi delle proposte di legge, lo stesso divieto di accesso agli impianti sportivi – concepito come misura preventiva autonoma – ha fatto la sua comparsa, quasi all'improvviso, nell'ultimo d.d.l. (il n. 1888-B), probabilmente sulla spinta degli imminenti mondiali di Italia '90. Una significativa porzione del testo normativo – che doveva essere preponderante nell'ottica della primissima proposta di legge del 1987, ma che è progressivamente passata in secondo piano – è invece dedicata al contrasto delle frodi sportive e delle scommesse clandestine.

1.3.1. Le misure contro le frodi sportive e le scommesse clandestine.

Con riferimento al contrasto alle frodi sportive e alle scommesse clandestine, la L. n. 401/1989 contiene due nuove disposizioni – l'art. 1 e l'art. 4 – che prevedono, rispettivamente, il delitto di frode in competizioni sportive e il reato di esercizio abusivo di

attività di giuoco o di scommessa; si tratta di disposizioni presenti già nel primo disegno di legge, il cui contenuto è stato sostanzialmente confermato, con alcune modificazioni, nel testo definitivamente approvato ed entrato in vigore. A queste due inedite incriminazioni si aggiungono alcune norme “serventi”: in riferimento al nuovo delitto di frode in competizioni sportive di cui all’art. 1, sono stati stabiliti, da un lato, la non influenza del procedimento penale (art. 2), dall’altro, l’obbligo del rapporto (art. 3), mentre l’art. 5 ha introdotto una serie di pene accessorie applicabili in caso di condanna sia per i delitti di cui all’art. 1, sia per i reati di cui all’art. 4.

Più nello specifico, la legge del 1989 si apre con la nuova fattispecie di “frode in competizioni sportive” (art. 1), che punisce⁵⁵⁰ “chiunque 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 aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie atti fraudolenti volti al medesimo scopo” (I comma). Tale disposizione, ovviando agli inconvenienti derivanti dal ricorso al delitto di truffa (art. 640 c.p.), anticipa la soglia di punibilità al mero compimento di un’attività fraudolenta volta ad alterare il risultato di una competizione collegata a concorsi o scommesse e, in più, estende la rilevanza della frode rispetto a qualsiasi gara (purché organizzata dal CONI, dall’UNIRE o da altri enti riconosciuti dallo Stato), ciò al fine, già reso evidente dalla Relazione al d.d.l., di salvaguardare il fondamentale valore della “correttezza” nello svolgimento delle competizioni agonistiche; l’eventualità che il risultato influisca ai fini dello svolgimento di concorsi pronostici o scommesse rappresenta un’ipotesi speciale, per il quale il III comma dell’art. 1 prevede una pena più severa (reclusione da tre mesi a due anni e multa da cinque a cinquanta milioni di lire) e ciò conferma che l’oggetto giuridico tutelato da questo delitto non è il patrimonio, ma, appunto, la correttezza dell’attività sportiva svolta sotto l’egida di un ente pubblico; come è stato osservato in dottrina, l’attività sportiva ha un valore

⁵⁵⁰ Originariamente, con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da lire cinquecentomila a lire due milioni, corrispondenti a 258€ nel minimo e 1.032€ nel massimo; successivamente, il d.l. 22 agosto 2014, n. 119, conv. con mod. dalla L. 17 ottobre 2014, n. 146 ha innalzato tale pena: oggi è infatti prevista la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 1.000 a 4.000 € (art. 1, comma 1).

sociopedagogico e l'intervento pubblico mira proprio a potenziare tale valore, che sarebbe tuttavia frustrato se l'attività agonistica non si svolgesse secondo lealtà e correttezza⁵⁵¹.

L'art. 1, comma 1 contempla due distinte condotte: una costituita da una forma di corruzione in ambito sportivo, che si risolve nell'offerta o nella promessa di denaro o di altra utilità o vantaggio, l'altra che è costituita da una generica frode; le due condotte sono alternative fra loro, quindi l'art. 1 non è una disposizione a più norme, bensì una norma a più fattispecie⁵⁵². Per quanto riguarda la prima modalità, l'offerta o la promessa devono essere rivolte a "taluno dei partecipanti", per tali intendendosi – in un'accezione restrittiva – sia gli atleti impegnati nella gara, sia gli arbitri e gli ufficiali di gara. Con riferimento alla seconda modalità alternativa, gli "altri" atti fraudolenti costituiscono un'ipotesi sussidiaria "dai contenuti assai lati e comprensivi, la cui tipicità poggia sulla natura fraudolenta dell'atto"⁵⁵³, che può dipendere sia da un artificio che da un raggirio (ma che non può consistere nella mera violazione delle regole del gioco). Il comma 2 della disposizione in esame prevede anche la punibilità (con eguale pena) del partecipante alla competizione che accetta l'offerta o la promessa corruttrice⁵⁵⁴.

Sotto il profilo del dolo, per entrambe le condotte previste, la frode in competizioni sportive richiede il dolo specifico, costituito dal "fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione". Il delitto in esame è poi attenuato (tramite l'applicazione della sola pena della multa) "nei casi di lieve entità", circostanza da apprezzarsi con riferimento ai parametri di gravità del reato di cui all'art. 133, comma 1 c.p., e potrà dipendere "dal fatto che l'obiettivo criminoso non abbia modificato l'attribuzione della vittoria sul terreno di gioco, ovvero dalla modesta rilevanza della competizione cui la frode si riferisce"⁵⁵⁵.

Il successivo art. 2 della L. n. 401/1989 prevede poi che l'esercizio dell'azione penale per il delitto di frode in competizioni sportive di cui all'art. 1 e la sentenza che definisce il relativo giudizio "non influiscono in alcun modo sull'omologazione delle gare né su ogni altro

⁵⁵¹ PADOVANI, sub *Art. 1 L. 13/12/1989 n. 401*, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 92-93; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine (Legge 13 dicembre 1989 n. 401)*, in *Giust. pen.*, 1992, pp. 648-656; PALOMBI, *La frode nelle competizioni sportive*, in *Riv. pen. econ.*, 1990, pp. 126 ss.; ALBEGGIANI, voce *Sport (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 538 ss.; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2001, pp. 70 ss.

⁵⁵² PADOVANI, sub *Art. 1* cit., p. 94; cfr. TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., p. 71.

⁵⁵³ PADOVANI, sub *Art. 1* cit., p. 94.

⁵⁵⁴ PADOVANI, sub *Art. 1* cit., pp. 94-95; cfr. PALOMBI, *La frode nelle competizioni sportive* cit., pp. 126 ss.; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 71 ss.

⁵⁵⁵ PADOVANI, sub *Art. 1* cit., pp. 94-95.

provvedimento di competenza degli organi sportivi” (comma 1), così come “l’inizio del procedimento per i delitti previsti dall’art. 1 non preclude il normale svolgimento secondo gli specifici regolamenti del procedimento disciplinare sportivo” (comma 2). Questa disposizione trova la sua ragion d’essere nel fatto che la legge n. 401 del 1989, con l’art. 1, rende penalmente rilevanti nell’ordinamento statale comportamenti che già costituiscono illeciti nell’ordinamento sportivo, con la differenza che nell’ordinamento statale sono rilevanti anche i comportamenti di chi non fa parte dell’ordinamento sportivo (cioè gli iscritti alle varie associazioni ed organizzazioni sportive); si potranno quindi avere punti di contatto e sovrapposizioni fra i due ordinamenti ove siano coinvolte nel reato di frode sportiva persone che sono al tempo stesso anche membri dell’ordinamento sportivo. La disposizione in esame si propone quindi di disciplinare i rapporti fra ordinamento statale e sportivo, quanto ai comportamenti che costituiscono illecito penale nel primo ed illecito sportivo nel secondo, stabilendo che i due ordinamenti procedano parallelamente: in particolare, l’esercizio dell’azione penale e la sentenza che definisce il giudizio non influiscono né sull’attività degli organi della federazione sportiva (che verificano la regolarità della gara e ne omologano il risultato), né sugli organi di giustizia sportiva (che constatano la regolarità o meno di svolgimento della gara)⁵⁵⁶.

L’art. 3 della legge 401/1989 stabilisce poi un obbligo di rapporto all’autorità giudiziaria, gravante sui presidenti delle federazioni sportive nazionali affiliate al CONI, sui presidenti degli organi di disciplina di secondo grado delle stesse federazioni e sui corrispondenti organi preposti alla disciplina degli enti e delle associazioni indicate nell’art. 1, comma 1 della legge in esame, i quali, nell’esercizio o a causa delle loro funzioni, hanno notizia dei reati di frode in competizioni sportive. La *ratio* di tale disposizione è quella di obbligare determinati soggetti, facenti parte dell’ordinamento sportivo, a portare a conoscenza dell’autorità giudiziaria le notizie dei reati di frode in competizione sportiva, veicolando in tal modo la *notitia criminis* dall’ordinamento sportivo all’ordinamento generale, consentendo quindi una migliore efficienza e funzionalità al sistema⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ LUIISO, sub Art. 2 L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 97-98; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., pp. 656-657; ALBEGGIANI, *Sport* cit., pp. 538 ss.; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 80 ss.

⁵⁵⁷ DEL CORSO, sub Art. 3 L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 100; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., pp. 657-658; ALBEGGIANI, *Sport* cit., pp. 538 ss.; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 83 ss.

La seconda norma incriminatrice introdotta dalla L. n. 401/1989 è l'art. 4, relativo all'esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa, che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni "chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario", nonché "chi comunque organizza scommesse o concorsi pronostici su attività sportive gestite dal CONI, dalle organizzazioni da esso dipendenti o dall'UNIRE" (comma 1); la medesima disposizioni, sempre al comma 1, prevede una contravvenzione per "chiunque abusivamente esercita l'organizzazione di pubbliche scommesse su altre competizioni di persone o animali e giochi di abilità", punibile con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a un milione di lire. Il comma 2 e il comma 3 prevedono poi ulteriori contravvenzioni – fuori dei casi di concorso in uno dei reati previsti dal comma 1 – rispettivamente, per chi pubblicizza l'esercizio di concorsi, giochi o scommesse gestiti con le modalità di cui al comma 1, e per chi partecipa a tali concorsi, giochi o scommesse.

Le origini di tale disposizione, come sottolineato già nei lavori preparatori⁵⁵⁸, si ricollega alla necessità di risolvere il problema relativo alla qualificazione penale del fenomeno del c.d. calcio-scommesse, nonché delle scommesse clandestine sulle corse di cavalli. Le previsioni dell'art. 4, come emerge anche dalla relazione al d.d.l.⁵⁵⁹, sono quindi preordinate ad una finalità di razionalizzazione e di semplificazione della disciplina penale del gioco del lotto, delle scommesse e dei concorsi pronostici: la disposizione mira infatti a stabilire una disciplina unitaria di tutte le attività di esercizio abusivo di giochi, scommesse o concorsi pronostici inerenti a funzioni riservate allo Stato o ad altri enti pubblici e quindi il legislatore ha unificato in un medesimo trattamento penale – allo stesso tempo più grave e più differenziato rispetto alle frammentarie disposizioni previgenti – l'attività di esercizio in forma "organizzata" di tali giochi, scommesse o concorsi, per impedire l'usurpazione da parte di soggetti non legittimati di attribuzioni connesse con funzioni spettanti agli enti pubblici monopolisti a ciò dedicati⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Relazione al d.d.l. n. 1516/1987 cit., p. 1.

⁵⁵⁹ Relazione al d.d.l. n. 1888/1987 cit., p. 2, con riferimento all'art. 3 della proposta di legge, corrispondente all'attuale art. 4.

⁵⁶⁰ DE FRANCESCO, sub Art. 4, L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 104-105; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., pp. 658-662; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 85 ss.

L'art. 5 della L. n. 401/1989 contempla le pene accessorie derivanti dalla condanna per i delitti di frode in competizioni sportive e di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa: il comma 1 prevede che "la condanna per i delitti di cui agli articoli 1 e 4 importa il divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche o si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giuochi d'azzardo autorizzati", mentre il II comma contempla – unicamente in caso di condanna per i delitti previsti dall'art. 1 – l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea (art. 32 bis c.p.) dagli uffici direttivi delle società sportive; entrambe le pene accessorie "non possono avere una durata inferiore a sei mesi né superiore a tre anni".

Le pene accessorie di cui al comma 1, consistenti nel divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche e nel divieto di accedere ai luoghi ove si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giuochi d'azzardo autorizzati, erano presenti già nell'originaria proposta di legge⁵⁶¹ e conseguono, rispettivamente, alla condanna per il delitto di cui all'art. 1 e a quella per il delitto di cui all'art. 4 (con esclusioni quindi delle contravvenzione contemplate dalla stessa disposizione). La qualificazione del divieto di cui all'art. 5 come pena accessoria comporta la possibilità di sospenderla condizionalmente e la configurabilità del reato di cui all'art. 389 c.p. (inosservanza di pene accessorie) in caso di trasgressione degli obblighi o dei divieti inerenti a tale pena⁵⁶². Stante anche l'esplicita qualificazione normativa, non si nutrono dubbi sulla natura giuridica di pena accessoria delle misure previste dall'art. 5, a differenza di altre figure di ben più difficile inquadramento⁵⁶³. Queste pene accessorie sembrano orientate sia in una direzione generalpreventiva, in quanto il divieto d'accesso ai suddetti luoghi avrebbe potuto indurre i consociati all'astenersi dai delitti di cui agli artt. 1 e 4, sia in chiave specialpreventiva, nel senso di impedire al reo di commettere nuovamente in futuro gli stessi delitti; tuttavia, come è stato osservato, il reato di frode in competizione sportiva non richiede necessariamente un accesso ai luoghi ove si svolgono le competizioni e, tanto meno l'esercizio del lotto clandestino o delle scommesse clandestine postulano in ogni caso l'ingresso nei luoghi ove si accettano le scommesse

⁵⁶¹ Relazione al d.d.l. n. 1112/1987 cit., p. 3.

⁵⁶² VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento e sospensione condizionale della pena*, in *Foro it.*, II, 115, 1992, p. 213.

⁵⁶³ DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice": il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Riv. pen.*, 1993, p. 680.

autorizzate: di conseguenza, le pene accessorie introdotte dalla legge del 1989 sembrano più avere un contenuto afflittivo che preventivo⁵⁶⁴.

Il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche dovrebbe essere inteso come divieto di accesso a quei luoghi ove si svolgono solo le competizioni menzionate dall'art. 1; inoltre, come è stato osservato, la pena accessoria opera non solo nei confronti del "corruttore", ma anche del "partecipante alla competizione che accetta il denaro o altra utilità o vantaggio, o ne accoglie la promessa", con la conseguenza però che la misura in esame si risolve inevitabilmente nell'interdizione da una professione o da un'arte (pena accessoria prevista dall'art. 30 c.p., che pure non è richiamato dalla norma in discorso), finendo col modificare nella pratica le reali funzioni di tale pena accessoria⁵⁶⁵.

Altro problema posto dall'art. 5 riguarda la determinazione dei luoghi dove si accettano scommesse autorizzate o dove si tengono giochi d'azzardo autorizzati: appare opportuna un'interpretazione restrittiva del divieto di accesso a tali luoghi, riferendolo solo a quei luoghi ove in via esclusiva "si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giochi d'azzardo autorizzati", perché diversamente si giungerebbe a risultati paradossali, interdiciendo l'ingresso persino a bar e tabacchi⁵⁶⁶.

Più rispondente ad un'ottica sia generalpreventiva che specialpreventiva risulta invece essere la pena accessoria prevista dal II comma della disposizione in discorso, consistente nell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle società sportive: pur richiamandosi all'art. 32 bis c.p., questa pena accessoria è svincolata dal duplice requisito codicistico della condanna alla reclusione non inferiore a sei mesi e del presupposto dell'abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti l'ufficio nella commissione del delitto; appare invece troppo limitativa la scelta di non estendere l'interdizione a tutte le persone giuridiche operante nel settore sportivo e non alle sole società sportive⁵⁶⁷.

1.3.2. *Le prime misure contro la violenza negli stadi: la nascita del DASPO.*

Il legislatore, come si è anticipato, non è rimasto insensibile di fronte agli episodi di violenza nei campi di gioco (di calcio, in particolare) che si sono manifestati con modalità sempre più preoccupanti, per la loro frequenza e intensità non solo in Stati europei (come Gran Bretagna

⁵⁶⁴ DEL CORSO, sub Art. 5, L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 110-111; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 663; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 89 ss.

⁵⁶⁵ DEL CORSO, sub Art. 5 cit., pp. 111-112; cfr. TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 89 ss.

⁵⁶⁶ DEL CORSO, sub Art. 5 cit., p. 112.

⁵⁶⁷ DEL CORSO, sub Art. 5 cit., p. 112; cfr. TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 89 ss.

e Olanda), ma anche in Italia: con le misure di cui agli articoli 6 e 8 della legge in esame, si è quindi cercato di porre un argine a tali episodi. Nonostante l'avvertita necessità di un intervento legislativo in una materia fino a quel momento devoluta in buona parte all'autonomia dell'ordinamento sportivo, i primi commentatori, come meglio si vedrà nel prosieguo, hanno mosso alcune critiche alla legge del 1989, in quanto caratterizzata da un'inadeguata tecnica normativa e da numerose lacune (difetti solo in parte giustificati dalla molteplicità dei settori regolamentati) che hanno fatto subito sorgere numerose incertezze interpretative⁵⁶⁸.

L'art. 6 è una disposizione centrale nella L. n. 401/1989 ed è destinato a diventare il cardine del sistema delle misure di prevenzione elaborate per contrastare la violenza negli stadi. Tale disposizione, originariamente piuttosto laconica, stabilisce che "l'autorità di pubblica sicurezza può sempre ordinare il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si rechino con armi improprie, o che siano state condannate o che risultino denunciate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle stesse circostanze abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte" (comma 1); il comma 2 dispone poi che "il contravventore del divieto di cui al comma 1 è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno". Come si è visto, originariamente il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di competizioni agonistiche era destinato, in base alle originarie proposte di legge, ad inserirsi nel corpo della L. n. 1423/1956 (precisamente, nell'art. 3), relativa alle misure di prevenzione in generale, tuttavia, anche a seguito dell'abrogazione dell'istituto della diffida (da parte dell'art. 1, L. n. 327/1988), nel testo approvato al Senato è stata infine soppressa l'ipotesi del divieto di accesso in aggiunta alla sorveglianza speciale, così "autonomizzando" il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, inserito ormai nell'art. 6, comma 1 della nuova legge; tale divieto è stato inoltre munito di una autonoma e specifica sanzione di natura contravvenzionale (art. 6, comma 2), con una pena edittale identica a quella stabilita in caso di contravvenzione agli obblighi della sorveglianza speciale (art. 9, comma 1 L. n. 1423/1956); si tratta di una norma speciale rispetto all'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), il quale contempla un trattamento sanzionatorio meno severo (arresto fino a tre mesi o, in alternativa, l'ammenda). Da questo *iter* emerge chiaramente come il divieto di cui all'art. 6 – circoscritto, nella sua stesura conclusiva, solo ai luoghi dove si svolgono competizioni sportive – sia nato come misura di

⁵⁶⁸ VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 648.

prevenzione ma, nel corso dell'approvazione della legge in cui è contenuto, abbia poi assunto una sua autonoma specificità, che lo ha allontanato dall'originaria comunanza con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, cui era inizialmente legato in modo indissolubile⁵⁶⁹. Anche in ragione di queste specificità, una parte minoritaria della dottrina, inizialmente, ha qualificato la misura in esame come sanzione amministrativa irrogabile dall'autorità di pubblica sicurezza⁵⁷⁰.

All'interno del sistema preventivo delineato dalla L. n. 1423/1956 in cui sarebbe andato ad inserirsi – che distingueva tra misure di prevenzione “giurisdizionalizzate” e misure di “competenza amministrativa” (così come oggi fa il codice antimafia) – il divieto di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 si collocava all'interno di questa seconda specie di misure, irrogate direttamente e soltanto dall'autorità amministrativa – individuata in via interpretativa nel questore⁵⁷¹ – e soggette a ricorso giurisdizionale avanti al giudice amministrativo (e non più solo al ricorso gerarchico), il quale esercita un sindacato di sola legittimità, comprendente il vizio di eccesso di potere⁵⁷²: ciò in quanto il divieto in questione è stato concepito dal legislatore come un provvedimento specialpreventivo, diretto ad evitare la commissione di reati da parte di determinate tipologie di soggetti considerati pericolosi, indipendentemente – almeno in via di tendenza – dalla commissione di un precedente reato⁵⁷³. Pur non essendo espressamente indicato, è palese che il provvedimento debba assumere la forma scritta ed essere notificato all'interessato; la natura amministrativa di esso si ricava dall'autorità legittimata ad emetterlo e sembra pacifico anche l'obbligo di motivazione (come previsto

⁵⁶⁹ DEL CORSO, sub *Art. 6, L. 13/12/1989 n. 401, Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 113-114 e 116; per la natura giuridica di misura di prevenzione, cfr. DEMURO, *Una particolare misura “neutralizzatrice”* cit., p. 679, nonché CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale. Problemi interpretativi della legge 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Riv. dir. sport.*, n. 4, 1990, p. 589 e ALBEGGIANI, *Sport* cit.

⁵⁷⁰ VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 214.

⁵⁷¹ Ciò in base al riparto di attribuzioni delineato dall'art. 1, ultimo comma R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, d'ora in avanti T.U.L.P.S.), che individua nel Prefetto e nel Questore coloro che esercitano le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza; cfr. CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 588; DEL CORSO, sub *Art. 6* cit., p. 115. Dato che il Prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica in senso lato nella provincia e che è un organo essenzialmente politico, è stata esclusa, in dottrina, la potestà in capo a tale figura di adottare un provvedimento che è meramente funzionale ad una responsabilità tecnico-amministrativa, propria del Questore, il quale può adottare legittimamente tutti quegli atti ritenuti idonei al fine dell'attuazione dell'attività di prevenzione; inoltre, il Questore – secondo l'art. 32 L. n. 121/1981 – non può delegare ai dirigenti dei commissariati di p.s. le proprie funzioni in tema di misure di prevenzione, pertanto né questi ultimi né i sindaci dei comuni in cui non sono presenti commissariati hanno la titolarità in tema di misure di prevenzione spettanti al Questore (ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche*, in *Riv. polizia*, 1992, pp. 779-780).

⁵⁷² MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 1995, p. 2747.

⁵⁷³ DEL CORSO, sub *Art. 6* cit., p. 114; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 664; DEMURO, *Una particolare misura “neutralizzatrice”* cit., p. 679.

dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241), necessario in tutti gli atti amministrativi che impongono un comando o un divieto incidente su un diritto del cittadino⁵⁷⁴.

Per quanto riguarda i limiti applicativi del divieto di accesso, per “luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche” devono intendersi i luoghi ove si svolgono solo le competizioni menzionate dall'art. 1 della L. n. 401/1989 (vale a dire, quelle organizzate dalle federazioni riconosciute dal CONI, dall'UNIRE o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti), a condizione che tali competizioni stiano per svolgersi o si stiano svolgendo. L'individuazione di tali luoghi ha però generato alcuni dubbi in dottrina, a causa della palese genericità dell'espressione “competizione agonistica” (che potrebbe ricomprendere, ad esempio, anche gli incontri di calcio amichevoli) ed è stata quindi suggerita un'interpretazione che limita il divieto di accesso “a quegli stessi impianti sportivi e per quelle competizioni simili o concretamente assimilabili a quella presa in considerazione nel caso specifico in base alla corrispondenza tra impianto sportivo e competizione agonistica ritenuta suscettibile di creare turbative all'ordine pubblico”⁵⁷⁵.

Con riferimento invece alle categorie di soggetti a cui l'autorità di pubblica sicurezza può ordinare il divieto di accesso, anzitutto si tratta di coloro che si rechino nei luoghi appena menzionati con “armi improprie”, individuate dall'art. 585, cpv. n. 2 c.p., come “tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto, ovvero senza giustificato motivo” (cioè, quegli “oggetti che, pur non essendo obiettivamente destinati in modo univoco all'offesa della persona, presentano nondimeno una notevole facilità di impiego in direzione offensiva della persona e un'elevata potenzialità lesiva”⁵⁷⁶); rientrerebbero nel campo di applicazione della norma gli oggetti elencati tassativamente dalla legge (come mazze, tubi, catene e sfere metalliche), ma non sassi o mattoni, perché, pur essendo oggettivamente pericolosi in situazioni di tempo e di luogo in cui possono essere usati per l'offesa della persona, si tratta di semplici oggetti e non di “strumenti”⁵⁷⁷. In secondo luogo, vi sono le persone che “siano state condannate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, vale a dire per fatti di reato a base violenta commessi durante lo svolgimento di competizioni agonistiche, ovvero in relazione ad essi; inoltre, il divieto si applica anche alle persone semplicemente denunciate

⁵⁷⁴ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2746; cfr. ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., p. 782.

⁵⁷⁵ ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., p. 780.

⁵⁷⁶ PALAZZO, voce *Armi esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in *Dig. pen.*, I, 1987, p. 253; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 664; ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., p. 781.

⁵⁷⁷ ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., pp. 781-782.

per i medesimi fatti; infine, tra i destinatari del divieto sono presenti coloro che, nelle “medesime circostanze”, cioè “in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, “abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o scritte”: secondo i primi commentatori, si tratterebbe di ipotesi di istigazioni a commettere fatti di reato a base violenta, aventi una peculiare potenzialità criminosa in ragione delle modalità con cui si incita alla violenza (cioè “grida” o “scritte”, quindi mezzi con particolare “risonanza esterna”), ovvero episodi di “apologia” della violenza stessa, significativi in ragione dei mezzi con cui l’apologia viene pubblicamente manifestata⁵⁷⁸. Quest’ultimo elemento ha destato perplessità poiché non appare di agevole attuazione pratica, in quanto, mentre è relativamente facile individuare chi espone scritte, al contrario appare molto difficile identificare chi incita o inneggia alla violenza con grida, quando queste avvengono in una moltitudine, anche volendo ricorrere all’uso di riprese televisive quali prove⁵⁷⁹.

Fin da subito in dottrina si sono evidenziate una serie di criticità relative al divieto di accesso di cui all’art. 6, sul piano della violazione delle garanzie costituzionali: infatti tale misura, per come originariamente concepita, incideva sulla garanzia del contraddittorio, e quindi della difesa, sulla libertà di circolazione e, soprattutto sulla libertà personale, garantita dall’art. 13 Cost., il quale consente, com’è noto, “la restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”; e tali criticità erano accentuate dal fatto che la norma, nella sua formulazione originaria, non prevedeva un limite massimo di durata dell’applicazione del divieto di accesso⁵⁸⁰; in proposito, è stato osservato che, trattandosi di un atto ad efficacia prolungata che dà vita ad un rapporto di carattere continuativo (con un termine finale), la durata del provvedimento andrà commisurata alla rilevanza qualitativa del livello di turbativa posto in essere (tenendo conto quindi della gravità del fatto in rapporto all’ordine pubblico e all’effetto dissuasivo del provvedimento sul prevedibile futuro atteggiamento dell’agente)⁵⁸¹. Il provvedimento di cui all’art. 6 infatti finisce con il limitare significativamente diritti fondamentali dell’individuo al di fuori di un controllo giurisdizionale ed è rivolto non solo a soggetti condannati, ma anche a semplici denunciati, senza quindi che vi sia stato un effettivo

⁵⁷⁸ DEL CORSO, sub *Art. 6* cit., pp. 115-116; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 664.

⁵⁷⁹ CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 589.

⁵⁸⁰ DEL CORSO, sub *Art. 6* cit., p. 115; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 665.

⁵⁸¹ ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., p. 781.

giudizio di accertamento delle responsabilità⁵⁸². Tuttavia, la primissima giurisprudenza⁵⁸³ e parte della dottrina hanno affermato che la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13, II comma Cost. non è violata e che quindi, sotto questo profilo, l'art. 6 non presenta profili di illegittimità costituzionale, poiché tale norma limita unicamente il diritto di circolazione e soggiorno garantito dall'art. 16 Cost., mentre non costituisce una compressione della libertà personale: la Costituzione non tutela infatti il diritto di circolazione e soggiorno con la stessa intensità della libertà personale, poiché l'art. 16 Cost., nel prevedere una riserva di legge (generale e rinforzata) che circoscrive la possibilità di limitare tale diritto solo in via generale e alla presenza di motivi di sanità o sicurezza pubblica, non contempla la garanzia per cui una limitazione a tale diritto promani esclusivamente dall'autorità giudiziaria, potendo invece configurarsi restrizioni disposte anche dall'autorità amministrativa⁵⁸⁴. Fin da subito si è evidenziato come distinguere quali misure configurano una limitazione della libertà personale e quali costituiscono invece una restrizione alla libertà di circolazione non è affatto agevole⁵⁸⁵: mentre infatti per una tesi minoritaria la libertà di circolazione e soggiorno è una *species* del *genus* libertà personale, per la prevalente dottrina (avallata dalla Corte costituzionale) l'art. 16 Cost. ha piena autonomia rispetto all'art. 13, anche se poi vi sono innumerevoli criteri discretivi⁵⁸⁶; considerato che nel nostro ordinamento il diritto alla libertà personale si fonda sul diritto positivo e che la Costituzione non detta una disciplina identica per essa e per il diritto di libera circolazione, allora la riserva di giurisdizione, che è forse il tratto più caratteristico della disciplina approntata dall'art. 13 Cost. per la libertà personale,

⁵⁸² CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 589.

⁵⁸³ Pret. Genova, ord. 19 aprile 1991, Leopizzi e altri, che è probabilmente la prima pronuncia (precisamente un'ordinanza cautelare ex art. 700 c.p.c.) relativa all'art. 6 L. n. 401/1989, nella quale il Pretore ha escluso un'incompatibilità tra tale norma e gli artt. 13 e 27 Cost. (in *Nuova giurisp. civ. comm.*, 1992, pp. 376 ss., con nota di Bianco e in *Giur. merito*, III, 1992, pp. 544 ss., con nota di Vipiana).

⁵⁸⁴ BIANCO, *Questioni in tema di provvedimenti d'urgenza e di limitazioni al diritto di circolazione della persona*, in *Nuova giurisp. civ. comm.*, 1992, p. 383; cfr. VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992, p. 547; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2748.

⁵⁸⁵ VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi* cit., pp. 547-549; cfr. BIANCO, *Questioni in tema di provvedimenti d'urgenza* cit., p. 383.

⁵⁸⁶ Riassuntivamente: secondo alcuni la distinzione dipende da basi quantitative, ossia dall'entità del limite (Vassalli); secondo altri, afferisce all'art. 13 l'obbligo positivo di soggiornare entro una determinata circoscrizione, mentre incide sulla libertà di circolazione e soggiorno di cui all'art. 16 Cost. l'obbligo negativo di non circolare e di non risiedere in una località (Mazziotti); in base ad un'altra opinione, il diritto di libertà personale non tollera nessuna coercizione fisica o lesione della dignità morale, salvo i casi di reati o di pericoli di reato, mentre ricadono nell'art. 16 solo quelle restrizioni alla libertà di movimento derivate da obiettive esigenze di sicurezza o sanità, senza richiedere apprezzamenti sulle qualità morali dei destinatari dei divieti, e quindi senza influenzare la loro capacità generale né incidere sulla loro dignità e sulla pienezza delle loro relazioni sociali (Mortati e Barbera); infine, nel disposto dell'art. 13 rientrano le sole misure di coercizione fisica, mentre l'art. 16 attiene alle misure obbligatorie (Pace); cfr. VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi* cit., p. 548.

non è quindi estensibile alla libertà di circolazione e soggiorno, conseguentemente, “le limitazioni alla libertà di circolazione (...) possono essere imposte con atto amministrativo, e non necessariamente con provvedimento giurisdizionale”⁵⁸⁷. Pertanto, secondo questa impostazione, l’art. 6 della legge n. 401, contenendo un preciso riferimento ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche e solo a quelli, andrebbe ad incidere unicamente al diritto di circolazione e non sul diritto alla libertà personale, dal che consegue che i provvedimenti del Questore che dispongono tale divieto di accesso non violano la riserva di giurisdizione posta a tutela di quest’ultimo diritto; inoltre, per tali atti amministrativi avrà giurisdizione il giudice amministrativo e non il giudice ordinario⁵⁸⁸.

L’art. 6 – introducendo l’istituto che negli anni successivi sarà conosciuto come DASPO o “diffida”, cardine nella lotta al teppismo calcistico (e non solo) – si pone quindi fin da subito come norma problematica nel sistema delle misure di prevenzione e, nel corso degli anni, subirà una profonda evoluzione, che condurrà alla risoluzione di alcune problematiche, ma anche alla creazione di nuove criticità.

Oltre al centrale art. 6, nell’ottica del contrasto alla violenza negli stadi perseguita dalla L. n. 401/1989, grande importanza riveste anche l’art. 8, dedicato agli “effetti dell’arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive”: tale disposizione prevede che “nei casi di arresto in flagranza per reato commesso durante o in occasione di manifestazioni sportive, i provvedimenti di remissione in libertà conseguenti a convalida di fermo e arresto o di concessione della sospensione condizionale della pena a seguito di giudizio direttissimo possono contenere prescrizioni in ordine al divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche”.

Come si è visto, il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche può rappresentare uno dei contenuti della pena accessoria ne caso di condanna per i delitti di frode in competizioni sportive e di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa (art. 5), ovvero il contenuto della misura di prevenzione che può essere disposta dall’autorità di pubblica sicurezza nei confronti di soggetti che hanno dimostrato una pericolosità collegata alla frequenza nei luoghi in questione (art. 6). Anche l’art. 8 prevede l’eventualità di una compressione della libertà di accedere ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche, ma si pone in completa autonomia rispetto all’art. 5, poiché, richiedendo quale

⁵⁸⁷ Pret. Genova, ord. 19 aprile 1991 cit.; cfr. VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi* cit., pp. 548-549.

⁵⁸⁸ BIANCO, *Questioni in tema di provvedimenti d’urgenza* cit., p. 384; in tal senso, Pret. Genova, ord. 19 aprile 1991 cit.; cfr. VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi* cit., p. 549.

primo elemento l'arresto in flagranza per un reato commesso durante lo svolgimento delle suddette competizioni, sicuramente non è applicabile alle fattispecie delittuose di cui agli artt. 1 e 4 L. n. 401, per le quali non è consentito procedere all'arresto in flagranza, quantomeno in base ai limiti edittali di pena originariamente previsti⁵⁸⁹. Più complessa è invece la definizione dei rapporti tra le "prescrizioni" imposte dal giudice penale ai sensi dell'art. 8 ed il divieto di accesso applicato dall'amministrazione ex art. 6: è possibile infatti ricondurre i nuovi poteri attribuiti all'autorità giurisdizionale nell'ambito dei poteri di coercizione processuale; in passato la giurisprudenza aveva talora utilizzato la misura di presentazione alla polizia giudiziaria per conseguire un obiettivo raggiungibile in modo più diretto proprio per il tramite dell'art. 8; infatti, attraverso l'individuazione di specifici orari e/o uffici di polizia per l'adempimento dell'obbligo, si voleva evitare che l'imputato potesse accedere ai luoghi dove si svolgono determinate competizioni agonistiche, in considerazione del fatto che la presenza in tali luoghi confliggeva con esigenze di prevenzione speciale; inoltre, la previsione di "prescrizioni" contenute nel provvedimento di concessione della sospensione condizionale potrebbe richiamare la tematica delle condizioni cui è subordinato l'effetto estintivo del reato conseguente al buon esito della prova⁵⁹⁰. In ogni caso, in assenza di un'esplicita "subordinazione" delle valutazioni dell'autorità amministrativa rispetto a quella dell'autorità giudiziaria, tra il divieto ex art. 6 e quello ex art. 8 non è configurabile un rapporto di specialità, in ragione delle finalità perseguite e del più ristretto ambito applicativo della seconda misura: ciò implica che non è consentita una loro autonoma applicazione, sicché nel caso di anteriore irrogazione del divieto in via amministrativa, il periodo anteriore all'emanazione del provvedimento giudiziale deve essere interamente computato, rimanendo comunque assorbito in tale provvedimento. Quando invece è l'autorità giudiziaria a decidere per prima sull'irrogazione del divieto, viene meno il potere

⁵⁸⁹ La pena più grave prevista per tali fattispecie era infatti la reclusione di tre anni (art. 4, comma 1, I parte), inferiore al limite posto dall'art. 381 c.p.p., che per i delitti non colposi (come quelli qui in discorso) richiede una pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione (cfr. MARZADURI, sub *Art. 8* cit. p. 118, nota 2). Tuttavia, come meglio si vedrà, il d.l. n. 119/2014, conv. con modif. in L. n. 146/2014 ha innalzato la pena della frode in competizioni sportive (art. 1 L. n. 401/1989) alla reclusione da due a sei anni, unita ad una multa da 1.000 a 4.000 euro, mentre il delitto di esercizio abusivo di attività di giuoco o scommessa di cui all'art. 4, comma 1, I parte della stessa legge è ora punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro: ciò evidentemente rende possibile l'arresto in flagranza ai sensi dell'art. 381 c.p.p. per entrambi i delitti richiamati dalla norma sulle pene accessorie di cui all'art. 5.

⁵⁹⁰ MARZADURI, sub *Art. 8* cit. pp. 117-118; cfr. CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 588.

dell'autorità amministrativa, non essendo accettabile una soluzione che conduce alla duplicità di misure, sulla base di identici elementi di pericolosità⁵⁹¹.

Con riferimento alle condizioni di applicazione dell'art. 8, occorre chiarire che il reato commesso “durante” la competizione agonistica (espressione non equivalente a “manifestazione sportiva”, che si riferisce ad ogni spettacolo a larga partecipazione pubblica, configurabile anche in assenza di una vera e propria gara), vale a dire nel corso dello svolgimento della competizione stessa, dev'essere collegato ad essa sia sul piano spaziale che su quello temporale; per quanto riguarda i reati commessi “in occasione” di tali manifestazioni, si deve trattare di fatti avvenuti a breve distanza nel tempo e nello spazio dall'evento sportivo. È inoltre necessario che la condotta penalmente rilevante che ha dato luogo all'arresto in flagranza trovi la sua spiegazione nel fatto sportivo che sta per compiersi o si è appena compiuto, il quale quindi deve fornire l'occasione, nel senso di pretesto e opportunità, al reato stesso⁵⁹².

Le misure previste dall'art. 8 non possono essere disposte in modo autonomo, ma solo in modo accessorio rispetto a specifici provvedimenti del giudice penale: anzitutto, la disposizione fa riferimento impropriamente ai “provvedimenti di remissione in libertà conseguenti a convalida di fermo e arresto”, espressione che non compare nel previgente codice di rito (dove si parla “di rimessione in libertà”, all'art. 277 c.p.p. abr.), che probabilmente fa riferimento ai casi in cui il giudice delle indagini preliminari, nell'esercizio dei poteri riconosciuti dall'art. 391, comma 6 c.p.p., decide di non applicare alcune delle misure coercitive previste dalla legge e “dispone con ordinanza la immediata liberazione dell'arrestato o del fermato”⁵⁹³; la liberazione potrà seguire alla convalida solo nei casi in cui il pubblico ministero avrà chiesto al giudice l'adozione di misure coercitive, perché altrimenti dovrebbe essere lo stesso p.m. a disporre la liberazione dell'arrestato ex art. 121 disp. att. c.p.p.; quindi, il presupposto necessario perché il giudice possa stabilire prescrizioni circa il divieto d'accesso, individuandone i limiti di operatività nello spazio e nel tempo, è rappresentato – come affermato dall'art. 391, comma 5 c.p.p. – da un giudizio negativo sulla sussistenza delle condizioni di applicabilità previste dall'art. 273 c.p.p. e/o delle esigenze cautelari previste dall'art. 274 del codice di rito. In forza dell'art. 8, il giudice penale potrà quindi valorizzare *contra libertatem* situazioni che non consentirebbero la limitazione della

⁵⁹¹ VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 667; cfr. VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 217.

⁵⁹² MARZADURI, sub *Art. 8* cit., pp. 117-118.

⁵⁹³ MARZADURI, sub *Art. 8* cit., pp. 117-118; cfr. TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 332-333.

libertà nell'ambito processuale, o perché non vi è un adeguato fondamento alla prognosi di condanna o perché – convalidato l'arresto in flagranza – non emergono sufficienti pericoli per le esigenze cautelari⁵⁹⁴. Come è stato notato già dai primi commentatori, la misura in esame sembra così avere “un settore operativo che può riguardare le misure di prevenzione, nella loro funzione di surrogato non solo di una repressione penale inattuabile per mancanza dei normali presupposti probatori, ma altresì di una ‘prevenzione penale’ che non può trovare canali di entrata negli strumenti cautelari processuali”⁵⁹⁵; secondo altri, la norma, limitando il suo campo di applicazione ai casi di arresto in flagranza, escludendo i casi di giudizio in stato di libertà, sembra dare particolare valore alle reazioni dell'opinione pubblica, in quanto la sanzione applicata immediatamente alla persona arrestata soddisferebbe l'esigenza emotiva sentita dalla cittadinanza di porre un freno urgente al fenomeno della violenza negli stadi⁵⁹⁶.

L'attribuzione al giudice della convalida del potere di stabilire prescrizioni relative al divieto di accesso nei luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche sembra porsi nella stessa logica che ha portato all'introduzione della misura di prevenzione di cui all'art. 6, rispetto al quale l'art. 8 prevede l'attribuzione di poteri *de libertate* ad un organo giurisdizionale e non all'autorità di polizia; nonostante ciò, è stato subito osservato come anche sull'art. 8 possano permanere dubbi di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 13, comma 2 Cost., in quanto, da un lato, mancherebbero indici adeguati per guidare la discrezionalità giudiziale nella decisione sull'emissione o meno del provvedimento preventivo (tra cui i limiti temporali entro i quali contenere la misura)⁵⁹⁷; da un altro lato, la legge non accenna alla tematica delle impugnazioni ed è stata subito rilevata la pericolosità di questo silenzio, “laddove la giurisprudenza ritenesse che tale misura di prevenzione non rientrasse nel novero dei provvedimenti sulla libertà personale, per i quali opera la garanzia del ricorso in cassazione ex art. 111, comma 2 (oggi comma 7) Cost.”⁵⁹⁸; in ogni caso, il giudice deve motivare il provvedimento sul divieto, ricavando dagli elementi in suo possesso una prognosi di pericolosità dell'arrestato che si concretizzi proprio in relazione alla presenza del medesimo nei luoghi che sono teatro di determinati eventi sportivi⁵⁹⁹.

⁵⁹⁴ MARZADURI, sub Art. 8 cit., pp. 119-120; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 665.

⁵⁹⁵ MARZADURI, sub Art. 8 cit., p. 120.

⁵⁹⁶ CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 590.

⁵⁹⁷ MARZADURI, sub Art. 8 cit., p. 120; VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 667.

⁵⁹⁸ MARZADURI, sub Art. 8 cit., p. 120.

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

Per quanto riguarda la seconda ipotesi prevista dall'art. 8 per l'adozione delle prescrizioni in ordine al divieto di accesso, occorre osservare che esse, se contenute nel provvedimento di concessione della sospensione condizionale emesso al termine del giudizio direttissimo, possono configurarsi in termini di condizioni poste al condannato a pena sospesa: questa impostazione che consentirebbe di valorizzare sul piano specialpreventivo la misura di cui all'art. 8 non sembra tuttavia praticabile, poiché, come per l'ordine di sospensione della pena, anche per l'adempimento degli obblighi e dei divieti imposti dal giudice, il termine deve decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna; però, le prescrizioni in esame sono "effetti" dell'arresto in flagranza, quindi appare improbabile che il legislatore abbia voluto consentire il trascorrere di un tempo significativo tra il momento in cui vengono disposte ed il momento in cui possono trovare esecuzione; inoltre, tali misure possono essere applicate soltanto al termine del giudizio direttissimo, evidenziandosi ulteriormente l'esigenza di una vicinanza temporale tra la commissione del reato e l'operatività delle stesse⁶⁰⁰.

In mancanza di un'espressa qualificazione da parte del legislatore (che rubrica l'art. 8 con la generica espressione "effetti"), si è presto acceso un dibattito sulla natura giuridica del divieto di accesso di cui all'art. 8 della L. n. 401: in particolare, tale misura potrebbe essere considerata misura di prevenzione, pena accessoria, misura di sicurezza o definita come sanzione atipica⁶⁰¹. La qualificazione in un senso o nell'altro non costituisce solo un problema teorico, ma assume grande rilevanza in fase di applicazione.

Parte della dottrina ha classificato anche le prescrizioni ex art. 8 – come già la misura di cui all'art. 6 – nell'ambito delle misure di prevenzione e, considerando che la previsione normativa circoscrive la possibilità di intervento del giudice alle sole situazioni considerate nello stesso art. 8, tutte caratterizzate dalla quasi immediata liberazione di chi era stato arrestato in flagranza per un reato commesso durante o in occasione di una manifestazione sportiva, sembra emergere una logica dell'esemplarità che il legislatore ha voluto attuare anche nelle situazioni in cui l'epilogo della vicenda *de libertate* o dello stesso processo ha fatto venir meno rapidamente gli effetti di esemplarità comunque ricollegabili all'arresto in flagranza; laddove non si configuri questa esigenza, il legislatore si è invece affidato all'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza, nelle forme di cui all'art. 6, senza

⁶⁰⁰ MARZADURI, sub. Art. 8 cit., p. 120.

⁶⁰¹ VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 214; cfr. TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche* cit., p. 334.

preoccuparsi di attribuire al giudice del processo penale analoghi poteri⁶⁰². Questa conclusione è stata tuttavia criticata da chi ha notato che le misure di prevenzione, tecnicamente intese, sono misure specialpreventive *ante o praeter delictum* e si applicano a soggetti pericolosi prima della commissione di reati o a prescindere dall'avvenuta commissione di altri reati, pertanto, nelle misure preventive viene in considerazione in primo luogo l'autore (possibile) di fatti di reato; differentemente, nel divieto ex art. 8, è il fatto di reato (o meglio, le modalità della sua commissione) a segnalare la pericolosità di un soggetto e in ciò si distingue dalla misura di prevenzione – di eguale contenuto – di cui all'art. 6 L. n. 401, applicabile nei confronti di individui non necessariamente autori di fatti di reato⁶⁰³. L'accertamento di una pericolosità *post delictum*, se si considera il reato commesso come sintomo di essa e se la disposizione avesse come scopo evitare la recidiva, potrebbe avvicinare la fattispecie di cui all'art. 8 alle misure di sicurezza: tuttavia, tale divieto non può nemmeno essere annoverato tra queste misure, in quanto la sua applicazione presuppone esclusivamente l'arresto in flagranza di reato e non richiede invece il preventivo accertamento della "pericolosità sociale" dell'autore di un reato che, pur non preveduto dalla legge come reato, assuma un particolare valore sintomatico (come nei casi previsti dagli artt. 49 e 115 c.p.)⁶⁰⁴; inoltre, è stato anche osservato che, mentre la misura di sicurezza ha come proprio referente immediato il soggetto pericoloso, le misure come quella di cui all'art. 8 hanno riferimento *in primis* alla comunità e alle sue esigenze di difesa, in un'ottica più neutralizzatrice che risocializzatrice⁶⁰⁵.

Alcune delle prime pronunce sul tema⁶⁰⁶ hanno invece inquadrato la misura di cui all'art. 8 in termini di pena accessoria, non riferibile a reati specifici come la pena accessoria di cui all'art. 5, ma ad ipotesi criminose semplicemente connotate dall'essere state commesse in occasione o durante manifestazioni sportive; tuttavia, proprio da una lettura coordinata degli artt. 5 e 8 della legge n. 401, emerge che il legislatore quando ha voluto prevedere delle pene accessorie, lo ha espressamente indicato nel corpo della stessa legge (come ha fatto nella prima e non nella seconda norma). Inoltre, per l'applicazione del divieto di cui all'art. 8 il

⁶⁰² MARZADURI, sub Art. 8 cit., pp. 120-121; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., pp. 665-666; TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche* cit., p. 333.

⁶⁰³ DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 679.

⁶⁰⁴ VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 666; cfr. VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 213; TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche* cit., p. 334.

⁶⁰⁵ DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 679.

⁶⁰⁶ Cass. pen. sez. VI, sent. 12 aprile 1991, Galatà (in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss., con nota di Venturi e in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 331 ss., con nota di Trevisson Lupacchini).

legislatore ha previsto una discrezionalità che contrasta con l'automatismo delle pene accessorie, che conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa (art. 20 c.p.)⁶⁰⁷. È stato anche notato che la qualificazione in termini di pena accessoria del divieto di accesso di cui all'art. 8 comporterebbe anche che la sua durata, in base all'art. 37 c.p., dovrebbe coincidere con la durata della pena principale inflitta⁶⁰⁸, ma ciò comporterebbe una forte riduzione dell'efficacia preventiva della norma poiché i reati riferiti ad episodi di "violenza sportiva" sono sanzionati con pene miti, di norma sospensibili condizionalmente e, a seguito della L. n. 19/1990, la sospensione condizionale può interessare anche le pene accessorie: la misura in parola seguirebbe quindi la sorte della pena principale, fino a scomparire in caso di sospensione condizionale di quest'ultima⁶⁰⁹.

Qualche voce in dottrina (e parte della giurisprudenza⁶¹⁰) ha poi inquadrato il divieto di cui all'art. 8 tra le "sanzioni penali atipiche", o misure che impongono particolari modalità di esecuzione della remissione in libertà, qualificazione che consentirebbe l'applicazione della misura anche in caso di patteggiamento, sia in caso di sospensione condizionale della pena concessa anche al di fuori del patteggiamento⁶¹¹. Il problema di una simile qualificazione è però che mancherebbero, tra l'altro, parametri alla luce dei quali stabilire la durata del divieto, in quanto la ricostruzione avviene solo in negativo (questo perché si tratta di una categoria di creazione giurisprudenziale)⁶¹². C'è infine chi, considerando che nel divieto di cui all'art. 8, tra le "sottofunzioni" della specialprevenzione prevale quella della neutralizzazione, ha classificato tale divieto in termini di "misura di neutralizzazione", definizione che ne mette in luce la caratteristica essenziale⁶¹³. Alcuni hanno inoltre espresso

⁶⁰⁷ È stato tuttavia osservato che l'automatismo delle pene accessorie è un dato "tendenziale ma non indefettibile, non mancando esempi di pene accessorie connotate dal carattere della discrezionalità", come quella di cui all'art. 32, comma 3 c.p. (VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., pp. 213-214); cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 666; DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 680.

⁶⁰⁸ Tuttavia, questo principio non è osservato dalle sentenze che hanno condannato alla pena della reclusione accompagnata dal divieto ex art. 8 per una durata che ha riferimento non alla reclusione, ma allo svolgersi di una o più stagioni calcistiche: in tal senso, Pret. Cagliari, sent. 4 novembre 1992, nella quale la condanna a quattro mesi di reclusione è accompagnata dal divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche per la durata del campionato di calcio 1992-1993 (DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 680 e p. 682, nota 15).

⁶⁰⁹ CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., pp. 590-591; cfr. DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 680.

⁶¹⁰ In tal senso, Cass. pen. sez. VI, sent. 26 marzo 1991, Di Giovanni, nonché Pret. Genova, sent. 4 ottobre 1991, Fazio (entrambe in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss. e, la prima, anche in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 332 ss.).

⁶¹¹ VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 217; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 666.

⁶¹² CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., pp. 590-591; cfr. DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 681.

⁶¹³ DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 681.

preoccupazione per il fatto che un contrasto giurisprudenziale in ordine all'applicabilità di misure interdittive o, comunque limitative della sfera delle libertà individuali non inquadrabili nella categoria delle pene accessorie, in caso di applicazione della pena su richiesta, affiderebbe al caso l'operatività di effetti penali di natura sanzionatoria, in contrasto col principio di legalità di cui all'art. 25, commi 2 e 3 Cost. e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione⁶¹⁴.

A chiusura del sistema, il legislatore del 1989 ha inserito l'illecito amministrativo di "turbativa di competizioni agonistiche", contemplato dall'art. 7 della L. n. 401, ai sensi del quale, "salvo che il fatto costituisca reato, chiunque turba il regolare svolgimento di una competizione agonistica è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 50.000 a lire 300.000⁶¹⁵" (comma 1); la legge ha affidato al prefetto il compito di irrogare la sanzione, seguendo così una tendenza ad accentuare il ruolo della figura prefettizia nell'ambito di vasti settori della vita sociale, e i proventi sono devoluti allo Stato (comma 2). Questo illecito amministrativo (già contemplato nel primo d.d.l. del 1987) ha una funzione di "completamento" del sistema delineato dalla L. n. 401/1989 e trova applicazione in presenza di un fatto che, pur non essendo previsto come reato, tuttavia altera lo svolgimento di una delle competizioni agonistiche di cui all'art. 1 già citato. L'espressione "regolare svolgimento" va interpretata nel senso che l'andamento della competizione sportiva deve essere valutato non alla stregua di quanto normalmente accade nella pratica agonistica, bensì in base a quelle regole di natura tecnica o disciplinare che la specifica regolamentazione sportiva considera cogenti. Come è stato osservato, l'art. 7 potrà trovare applicazione solo quando il fatto di turbativa non integri già gli estremi di una fattispecie penalmente rilevante, giacché in tal caso la clausola "salvo che il fatto costituisca reato" garantirebbe in ogni caso la prevalenza della norma penale⁶¹⁶. È stato subito previsto che il carattere sussidiario di tale norma ne avrebbe drasticamente ridotto l'ambito operativo poiché, a fronte di un ricco reticolato di disposizioni codicistiche e di norme speciali idonee a sanzionare penalmente una varietà di condotte condizionanti il corretto svolgimento dell'attività sportiva, appare problematica l'individuazione di comportamenti che, senza configurare reati, egualmente

⁶¹⁴ TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche* cit., pp. 335-336; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., pp. 666-667.

⁶¹⁵ Oggi da intendersi da euro 25 a euro 154.

⁶¹⁶ DEL CORSO, sub Art. 7, L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 116-117; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 662; CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 589; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., p. 96.

turbino il regolare andamento della competizione⁶¹⁷: si è pertanto subito dubitato dell'effettiva utilità pratica di tale disposizione⁶¹⁸.

In conclusione, la L. n. 401/1989, da un lato, viene giudicata positivamente per l'abbandono da parte del legislatore dell'atteggiamento di "totale indifferenza verso il mondo dello sport, i cui accadimenti se lesivi degli interessi della collettività venivano precedentemente sanzionati alla stregua della normativa generale, e cioè all'interno di [un] assetto ordinamentale che ne disconosceva i tratti di specificità e di atipicità rispetto ad ogni altro fenomeno"⁶¹⁹, così come viene nello specifico apprezzata l'introduzione di un "efficace strumento-tampone" di natura preventiva (il divieto di accesso di cui all'art. 6), che fosse di pratica utilità nell'arginare il grave fenomeno della violenza sportiva⁶²⁰; ma, da un altro lato, la legge viene criticata a causa dei numerosi problemi interpretativi che ha fatto sorgere, soprattutto a causa di una tecnica legislativa approssimativa⁶²¹ e di numerose lacune del dato normativo, che dimostrano una difficoltà da parte del legislatore di approcciarsi ad "una realtà, quale quella sportiva, che ha tradizionalmente mostrato una tendenziale riottosità ad essere collocata nelle strettoie dell'ordinamento statale"⁶²².

2. Le modifiche "emergenziali" apportate alla L. n. 401/1989 succedutesi nel corso degli anni e le pronunce della Corte costituzionale.

L'art. 6 della legge n. 401 del 1989 ha immediatamente ricevuto un significativo utilizzo⁶²³, che si è progressivamente incrementato col passare degli anni⁶²⁴; ciò nondimeno è stato presto oggetto di modifiche da parte del legislatore e, dopo pochi anni dalla sua entrata in

⁶¹⁷ Tra le possibili ipotesi di turbamento delle competizioni agonistiche, sono stati individuati le incitazioni verbali sugli spalti che non sconfinano nell'illecito penale, ma che turbano gravemente i giocatori in campo o la terna arbitrale, l'invasione di un cane che, lasciato libero dal padrone, scorrazza sul terreno di gioco, l'abbattimento colposo delle reti di recinzione che mette in soggezione i giocatori e gli altri tesserati (cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 662, nota 71).

⁶¹⁸ VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 662.

⁶¹⁹ VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 667.

⁶²⁰ ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., pp. 777.

⁶²¹ Si è detto che "l'involucro normativo è stato formulato senza badare troppo alla solidità della struttura, inevitabilmente soggetta a censure" (ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso* cit., pp. 777).

⁶²² VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 667.

⁶²³ Nella stagione 1989-1990 – primo anni di applicazione della legge – i tifosi soggetti al divieto di cui all'art. 6 sono stati 632 (ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza*, Bologna, 1992, p. 137).

⁶²⁴ Nel periodo 1989-1995, il numero maggiore di provvedimenti di divieto di accesso ex art. 6 L. n. 401/1989 si è registrato durante il campionato 1990/1991 (1879 "diffide" emesse), con un progressivo calo nelle stagioni 1991/92 (1068 provvedimenti), 1992/93 (982) e un minimo durante il campionato 1994/94 (910 divieti), ma con un significativo rialzo nella prima parte della stagione 1994/95 (ben 1130 DASPO), evidenziando così un andamento abbastanza irregolare (CALVANESE – BRAMBILLA, *Tifo ultras e polizia: percezione del fenomeno in un gruppo di operatori della polizia di Stato*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 1998, pp. 247-249).

vigore, la Corte costituzionale si è pronunciata in più occasioni sulla nuova normativa antiviolenza, talvolta ritenendo infondate le censure proposte, ma, in due casi, dichiarando la parziale incostituzionalità dell'art. 6 della legge n. 401.

Occorre fin d'ora notare che il legislatore, nell'apportare modificazioni e correttivi alle disposizioni contro la violenza negli stadi, ha fatto ricorso sistematicamente al decreto-legge, formalmente rispettoso della riserva di legge in materia penale sancita dall'art. 25, comma 2 Cost., in quanto fonte di rango primario, ma il cui utilizzo è sempre stato fortemente criticato da autorevolissima dottrina⁶²⁵: l'art. 77 Cost. consente infatti al Governo di adottare decreti-legge "in casi straordinari di necessità e d'urgenza"; al contrario, le scelte politico-criminali richiedono "ponderazione, attenta valutazione delle tecniche sanzionatorie alternative, meditate prognosi degli effetti positivi e negativi che si possono attendere dall'intervento penale"⁶²⁶, mentre, l'uso del decreto-legge "si presta ad un impiego emotivo e non meditato dell'arma della pena"⁶²⁷. Nella materia qui in esame, il legislatore, successivamente al primo intervento normativo rappresentato dalla L. n. 401/1989 (legge ordinaria), ha sempre preferito adottare un approccio emergenziale, ben rappresentato dal sistematico ricorso al decreto-legge.

2.1. Un primo intervento: l'ampliamento dei soggetti destinatari del divieto di accesso agli stadi, compiuto dalla "legge Mancino" (d.l. 26 aprile 1993, n. 122 conv. con modif. in L. 25 giugno 1993, n. 205).

Tra le innovazioni apportate dal d.l. n. 122/1993, conv. con modif. in L. n. 205/1993 (c.d. legge Mancino), recante "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa"⁶²⁸, anzitutto si stabilisce, all'art. 2, relativo alle disposizioni di prevenzione, il

⁶²⁵ In tal senso, MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001, pp. 41-43; nonché, MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Milano, 2020, p. 46; FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., Torino, 2014, pp. 55-56; riconoscono le criticità del ricorso al decreto-legge anche PULITANÒ, *Diritto penale*, VIII ed., Torino, 2019, p. 84, MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Padova, 2013, pp. 55-56 e PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, III ed., Torino, 2008, p. 116.

⁶²⁶ MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale cit.*, p. 43.

⁶²⁷ *Ibidem*.

⁶²⁸ Tale intervento normativo, adottato a seguito della recrudescenza di manifestazioni ispirate all'intolleranza e alla discriminazione razziale ed etnica, aveva l'intento di ampliare l'intervento repressivo già previsto dalla legge n. 654/1975, con cui l'ordinamento italiano aveva dato attuazione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, approvata a New York dall'Assemblea generale dell'ONU il 21 dicembre 1965, la quale, all'art. 4, impegnava gli Stati firmatari a "dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, come ogni aiuto apportato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento" (DE FRANCESCO, sub Art. 1, *Commenti articolo per articolo, D.l. 26/4/1993 n. 122, conv. con modif. dalla l. 25/6/1993 – Misure urgenti in materia di discriminazione razziale*,

divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con emblemi o simboli “propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all’art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654⁶²⁹”, vale a dire quelli che hanno tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; il contravventore di tale divieto è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno (art. 2, comma 2)⁶³⁰. Secondo la Relazione al d.l. n. 122/1993, “la norma trae origine dal fatto che, in occasione soprattutto di competizioni relative al gioco del calcio, si è constatato che da parte di gruppi di facinorosi vengono frequentemente esibiti in pubblico striscioni provocatori inneggianti all’odio razziale che sovente sfociano in intollerabili atti di violenza e di teppismo”⁶³¹; tali comportamenti contengono una significativa carica di pericolosità infatti, in riferimento al contesto in cui si esplicano, possono costituire il detonatore di disordini e di violenze, attesa la diffusività di queste azioni⁶³².

Con riferimento alla formulazione della disposizione, ci si è anzitutto chiesti se la condotta incriminata consista non nel fatto di “recarsi”, ma in quello di “accedere” ai luoghi dove si svolgono le competizioni agonistiche, data la differenza tra la formulazione della disposizione nell’originario decreto-legge e quella del testo frutto della conversione: secondo alcuni, l’interpretazione più plausibile dovrebbe ricomprendere nel divieto anche la condotta di “recarsi” – nel senso di dirigersi intenzionalmente verso la meta – nei luoghi di svolgimento della competizione agonistica, non limitandolo al solo “accesso”, considerando anche che la contravvenzione è intesa a reprimere azioni prodromiche all’ostentazione di emblemi o simboli razzisti⁶³³. Per quanto riguarda poi l’identificazione dei “luoghi dove si

etnica e religiosa, in *Leg. pen.*, 1994, pp. 174-175; cfr. PAVICH – BONOMI, *Reati in tema di discriminazione: il punto sull’evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso conforme a costituzione la normativa vigente*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2014, pp. 1 ss.).

⁶²⁹ Richiamo che, in seguito al D.lgs. n. 21/2018, va oggi riferito all’art. 604 bis c.p.

⁶³⁰ Nella versione originaria del decreto-legge, al comportamento descritto si ricollegava la misura di prevenzione contemplata dall’art. 6 L. n. 401/1989, ma in sede di conversione è stata introdotta una fattispecie contravvenzionale (DEL CORSO, sub *Art. 2, Commenti articolo per articolo, D.l. 26/4/1993 n. 122, conv. con modif. dalla l. 25/6/1993 – Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*, in *Leg. pen.*, 1994, p. 207); sul punto, cfr. anche MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1, Commenti articolo per articolo, D.l. 22/12/1994 n. 717, conv. con modif. dalla l. 24/2/1995 n. 45*, in *Leg. pen.*, 1995, p. 221; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza in occasione di competizioni agonistiche (legge 24 febbraio 1995 n. 45)*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1, 1996, p. 36; DE ROSE, *La violenza negli stadi*, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 79 e 85.

⁶³¹ DEL CORSO, sub *Art. 2 cit.*, p. 202.

⁶³² NUZZO, *Violenza negli stadi: siamo alla “melina” sui contributi delle società sportive*, in *Guida al dir.*, 6, 2000, p. 12.

⁶³³ DEL CORSO, sub *Art. 2 cit.*, pp. 207-208; per la Cassazione, il reato in questione sussiste per il solo fatto che taluno acceda ai luoghi di svolgimento di manifestazioni agonistiche recando con sé emblemi o simboli di associazioni o gruppi razzisti e simili, nulla rilevando che a tali gruppi o associazioni egli non sia iscritto, il che integra la condotta di uso di simboli propri di organizzazioni razziste (Cass., Sez. III, 29 novembre 2006 (dep. 08/03/2007), n. 9793, Lucani; cfr. PAVICH – BONOMI, *Reati in tema di discriminazione cit.*, p. 9).

svolgono competizioni agonistiche” sembra che la logica sia differente da quella di proteggere “la correttezza dell’attività sportiva sotto l’egida di un ente pubblico” (come per l’incriminazione di cui all’art. 1 L. n. 401/1989); la *ratio* della fattispecie contravvenzionale in esame risiede piuttosto nell’esigenza di punire atti (preparatori) del delitto contemplato dal comma 1 del medesimo decreto-legge⁶³⁴, il che delinea un diverso profilo di offensività: pertanto – pur con alcune criticità – alcuni ritengono che potrebbe risultare più opportuna una “nozione di ‘luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche’ che tenga conto del carattere ‘pubblico’ della riunione verso cui si reca il contravventore, in modo da poter ricomprendere in essa anche quelle situazioni in cui la competizione predetta non è organizzata da uno degli enti richiamati dall’art. 1 l. 401/89”⁶³⁵.

Lo stesso art. 2 d.l. n. 122/1993, al comma 3, ha poi esteso l’applicabilità dell’art. 6 L. n. 401/1989 nei confronti delle persone denunciate o condannate per un delitto associativo di cui all’art. 3, comma 3 L. n. 654/1975 (oggi il riferimento è da intendersi all’art. 604 bis c.p.), per uno dei delitti di genocidio di cui alla L. n. 962/1967, per un reato aggravato perché commesso per finalità discriminatorie, ai sensi dell’art. 3 d.l. n. 122/1993 (oggi art. 604 ter c.p.), nonché nei confronti delle persone sottoposte a misure di prevenzione, che possono rappresentare un concreto pericolo per le esigenze di tutela della sicurezza o della tranquillità pubblica (art. 2, comma 3 d.l. n. 122/1993)⁶³⁶. L’inclusione di quest’ultima categoria di soggetti appare problematica poiché la formulazione letterale della disposizione sembra estendere l’applicabilità del divieto di accesso a tutte le persone sottoposte a misure di prevenzione perché dedite a quei particolari tipi di reato, anche se non collegati a motivi di discriminazione razziale, etnica o religiosa; però, si è osservato che, accogliendo tale interpretazione, la misura si porrebbe, da un lato, al di fuori del contenuto e degli scopi della legge, senza alcuna razionale giustificazione e, dall’altro, costituirebbe un’intromissione di un’autorità amministrativa nel corso dell’esecuzione di una tipica misura di prevenzione adottata dall’autorità giudiziaria, senza che ricorrano le ragioni poste a fondamento dell’autonoma specifica misura del divieto di accesso (vale a dire discriminazione razziale,

⁶³⁴ Il comma 1 dell’art. 2 d.l. n. 122/1993 punisce con la reclusione fino a tre anni e con la multa da 103 a 258 euro “chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all’art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654” (richiamo oggi da intendersi all’art. 604 bis c.p.).

⁶³⁵ DEL CORSO, sub *Art. 2* cit., p. 208.

⁶³⁶ LEOTTA, voce *Razzismo*, in *Dig. disc. pen.*, 2008; cfr. DEL CORSO, sub *Art. 2* cit., p. 209; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 210; GOISIS, *Crimini d’odio. Discriminazioni e giustizia penale*, Napoli, 2019, p. 266; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2754; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999, p. 340.

etnica o religiosa). In più, non essendo chiaro il collegamento, sotto il profilo specialpreventivo, fra le situazioni che consentono di applicare il divieto di accesso ed il contenuto della misura stessa, quest'ultima assume natura prevalentemente afflittiva; considerando la tendenza del legislatore ad ampliare e non a restringere i casi di applicabilità del divieto di accesso, sarebbe poi incomprensibile la ragione della mancata menzione delle categorie previste dai numeri 1 e 2 dell'art. 1 L. n. 1423/1956, che sono socialmente più pericolose, pur potendo sussistere anche nei loro confronti le condizioni richieste dalla legge speciale per la sua applicazione⁶³⁷.

Il divieto di accesso – che nella formulazione originaria dell'art. 6 L. n. 401 non prevedeva limiti temporali – è stato espressamente (ed opportunamente) predeterminato in cinque anni: si tratta di un termine stabilito in modo fisso dalla legge, per cui nel provvedimento non può essere determinato un periodo minore, salva la possibilità di un successivo provvedimento di revoca qualora ne ricorrano le condizioni. La misura cessa se vengono emessi un provvedimento di archiviazione, sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento o provvedimento di revoca della misura di prevenzione, ovvero se è concessa la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 c.p. o dell'art. 15 L. n. 327/1988 (riferimento oggi da intendersi all'art. 70 D.lgs. 159/2011); il riferimento si limita alla durata del provvedimento (stabilita in modo fisso dalla legge), e non ad altre determinazioni, quindi la misura può solamente essere revocata, ma non modificata⁶³⁸.

È stato osservato che la misura di cui al comma 3 dell'art. 2 prende, almeno in parte, le distanze dalla definizione tradizionale di misure di prevenzione, intese quali “insieme di provvedimenti applicabili a cerchie di soggetti considerati a vario titolo socialmente pericolosi e finalizzati a controllarne la pericolosità in modo da prevenire la commissione di futuri reati”, ovvero come misure *ante delictum*, “applicabili a prescindere dalla previa realizzazione di un fatto criminoso”⁶³⁹: ciò è sicuramente vero per i soggetti già sottoposti a (altra) misura di prevenzione, ritenuti pericolosi in quanto “dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica” (ipotesi sub c); diversamente, nel caso di persone denunciate o condannate con sentenza non irrevocabile per reati di “matrice” razzista, il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni

⁶³⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2754-2755.

⁶³⁸ DEL CORSO, sub Art. 2, p. 209; cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2756-2757; MARZADURI – BRESCIANI, sub Art. 1 cit., p. 219; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 340.

⁶³⁹ In tal senso, FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, 1994, pp. 108 ss.; cfr. DEL CORSO, sub Art. 2 cit., p. 210.

agonistiche assume – secondo alcuna dottrina – “i caratteri di una misura interdittiva applicata in corso di causa, come dimostra il fatto che essa sia destinata a cessare di efficacia qualora segua un provvedimento di archiviazione, o una sentenza di non luogo a procedere o una di proscioglimento”⁶⁴⁰; invece, nell’ipotesi in cui il divieto di accesso operi relativamente a persone condannate con sentenza irrevocabile per gli stessi reati di “matrice” razzista, la figura in esame sembra configurarsi come misura di sicurezza⁶⁴¹.

In generale, oltre alla criticità già rilevate, questa prima modifica dell’ambito soggettivo di estensione della misura di cui all’art. 6 L. n. 401/1989 ha attirato ulteriori critiche in dottrina: secondo alcuni autori, non sembra così evidente e chiaro il collegamento, in chiave strettamente specialpreventiva, fra le situazioni che consentono l’applicabilità della misura di cui al III comma dell’art. 2 ed il contenuto della misura stessa, “la quale pare perciò connotarsi prevalentemente in termini di mera afflizione, visto che c’è da chiedersi che rapporto intercorra, ad es., fra la diffusione di idee razziste ed il divieto di accesso a luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche; d’altro canto, paradossalmente, la mancata previsione legislativa della commissione dei fatti criminosi di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 2 in esame quale situazione legittimante l’applicazione del divieto, con la conseguenza che potrà essere inibito l’accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche a coloro che ivi si siano recati e/o abbiano ostentato emblemi o simboli razzisti, solo qualora ricorrano le condizioni stabilite dall’art. 6 L. n. 401/1989⁶⁴².

Questo primo intervento incidente sulla estensione soggettiva dell’ambito applicativo del DASPO, pur con le criticità appena menzionate, trova giustificazione nella volontà del legislatore di contrastare i gravi fenomeni di razzismo la cui verifica si è progressivamente estesa negli stadi italiani, come si è avuto modo di vedere nel capitolo precedente; tuttavia, l’efficacia degli ulteriori strumenti preventivi e repressivi introdotti dalla legge Mancino si è rivelata scarsa, soprattutto perché i responsabili degli illeciti, appartenenti ad una massa indistinta, riuscivano comunque ad eludere spesso qualsiasi controllo da parte delle forze dell’ordine⁶⁴³. L’insufficienza di questo primo intervento ai

⁶⁴⁰ DEL CORSO, sub *Art. 2* cit., p. 210.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² DEL CORSO, sub *Art. 2* cit., p. 210.

⁶⁴³ Per rimediare a questo problema, gli organi politico-istituzionali hanno richiesto una più intensa collaborazione alla Federcalcio e alla Lega, che hanno previsto una soluzione – dall’efficacia pratica ritenuta discutibile – consistente in una procedura attivata dal funzionario di polizia responsabile dell’ordine pubblico all’interno dello stadio consistente nel comunicare all’assistente dell’arbitro la necessità di non iniziare o sospendere la gara in seguito all’ostensione di striscioni che incitano o fanno apologia di violenza e discriminazione razziale; in caso di mancata rimozione degli striscioni entro 45 minuti veniva prevista la sanzione della sconfitta per la società sportiva di appartenenza dei tifosi colpevoli; come è stato però osservato,

fini della risoluzione del più ampio problema del teppismo calcistico ha perciò condotto il legislatore, a distanza di poco più di un anno, ad avvertire nuovamente l'esigenza di mettere mano – in modo molto più consistente – al neonato sistema di prevenzione della violenza negli stadi.

2.2. La prima rilevante modifica del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche e l'introduzione della prescrizione dell'obbligo di presentazione all'autorità di p.s. (D.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995).

Questo primo significativo intervento legislativo volto ad ampliare la portata del divieto di accesso agli stadi previsto dall'art. 6 L. n. 401/1989 è motivato dai gravi episodi di violenza che nel corso dei primi anni '90 hanno continuato a verificarsi negli stadi italiani e di cui si è dato conto nel capitolo precedente; tali eventi hanno spinto il Governo ad introdurre “misure che, operando soprattutto sul piano della prevenzione, intendono offrire strumenti più adeguati e efficaci per contrastare il fenomeno della violenza organizzata e le manifestazioni di carattere teppistico”⁶⁴⁴ e, a questo fine, “i meccanismi preventivi sono apparsi come i mezzi più efficaci per soddisfare quelle esigenze cautelari che difficilmente riescono a essere recepite dagli strumenti processuali”⁶⁴⁵. Peraltro, proprio mentre il Parlamento si stava occupando della conversione del decreto-legge, il 29 gennaio 1995, allo stadio Marassi di Genova avveniva il brutale omicidio del tifoso Vincenzo Spagnolo, ad opera di un ultrà milanista: tale episodio ha avuto vasta eco in tutta Italia e ha portato ad un ulteriore inasprimento delle misure che erano in corso di adozione⁶⁴⁶. L'ampliamento soggettivo operato con la legge Mancino del 1993 si era rivelato inefficace, perciò si è avvertita l'urgenza di un rafforzamento degli strumenti di repressione, volti a fronteggiare nell'immediato il fenomeno della violenza negli stadi, poiché il susseguirsi di episodi, spesso sanguinosi, aveva creato un notevole allarme nella collettività e aveva conseguentemente aumentato la domanda di misure adeguate a fronteggiare la situazione; a tal fine, il d.l. n. 717/1994 ha introdotto sia rimedi giuridici di carattere preventivo nei confronti dei tifosi

tale strumento avrebbe potuto rivelarsi causa di reazioni inconsulte (NUZZO, *Violenza negli stadi: siamo alla "melina" sui contributi* cit., p. 12).

⁶⁴⁴ Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. 22/12/1994 n. 717, p. 3; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1*, cit., p. 209.

⁶⁴⁵ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 209; cfr. in tal senso, MARZADURI, sub *Art. 8* cit., pp. 119-120.

⁶⁴⁶ Cfr. DE BERNART, *L'art. 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401 sul divieto di accesso negli stadi dopo la novella della legge 24 febbraio 1995, n. 45*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1996, p. 649; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 212, nota 19.

violenti, tendenti a rafforzare le previsioni già esistenti nella legge del 1989, sia un apparato sanzionatorio nel caso di violazione degli obblighi imposti⁶⁴⁷.

Tramite l'art. 1 del decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, convertito, con modificazioni in legge 24 febbraio 1995, n. 45, l'art. 6 della L. n. 401/1989 ha subito consistenti modifiche: anzitutto, sono stati ampliati i presupposti per l'individuazione dei destinatari (ulteriormente rispetto a quanto aveva già fatto la legge Mancino). In secondo luogo, l'applicazione spaziale è stata estesa ai luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni agonistiche. In terzo luogo – e soprattutto –, al fine di assicurare l'effettività dei contenuti della misura, è stata prevista la possibilità che essa potesse essere accompagnata dalla prescrizione di comparire personalmente in un ufficio o comando di polizia nell'orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni agonistiche per le quali opera il divieto, prescrizione che va a rafforzare “la finalità cautelare della norma, tesa a evitare che persone pericolose possano operare indisturbate e reiterare fatti di violenza ogni qualvolta si presenti l'occasione di ‘confondersi’ in folli gruppi di tifosi”⁶⁴⁸, eludendo il divieto, la cui violazione non sempre risulta facilmente accertabile. Questa rilevante modifica, incidente sulla libertà personale, ha imposto la predisposizione di un procedimento di convalida giudiziaria, che però presenta alcune criticità, in quanto non fa cenno al diritto al contraddittorio dell'interessato, esponendo la norma a censure di legittimità costituzionale. Inoltre, per assicurare ulteriormente il rispetto del divieto di accesso, oltre ad un inasprimento della pena della fattispecie contravvenzionale integrata dalla violazione del divieto medesimo (o della prescrizione di comparire nell'ufficio o comando di polizia), da un lato, è stato introdotto l'arresto facoltativo in flagranza del contravventore (che non sarebbe consentito ai sensi dell'art. 381 c.p.p.), dall'altro, si è consentito il ricorso agli artt. 282 e 283 c.p.p. per l'applicazione di misure coercitive, derogando anche sotto questo profilo al codice di rito; il provvedimento cautelare comporta per l'indagato anche la prescrizione di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di competizioni agonistiche specificamente indicate. Infine, questa stessa prescrizione, unitamente al divieto di accesso, costituisce il contenuto di una pena accessoria che può seguire alla sentenza di condanna per la contravvenzione alla misura di prevenzione: emerge quindi l'intenzione del legislatore di fornire uno strumento repressivo

⁶⁴⁷ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni. Resta il “nodo” delle società sportive*, in *Guida al dir.*, n. 11, 1995, p. 17; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 210.

⁶⁴⁸ Relazione al d.l. 717/1994 cit.; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 210.

particolarmente rigoroso, giacché l'esecuzione della sanzione non viene esclusa nei casi di sospensione condizionale della pena e di applicazione della pena su richiesta⁶⁴⁹.

2.2.1. *L'autorità competente e il nuovo ambito di applicazione spaziale.*

Analizzando le innovazioni apportate dal d.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995 più nello specifico, emerge come il contenuto del divieto di accesso non sia stato modificato, confermando così la scelta di non armonizzare il meccanismo di applicazione del divieto con le garanzie tipiche del procedimento giurisdizionale (ciò in un'ottica di "degiurisdizionalizzazione" del procedimento di prevenzione). Anzitutto, nella nuova formulazione del comma 1 dell'art. 6, è stato precisato che competente a disporre il divieto è il questore (in sostituzione della più generica espressione "autorità di pubblica sicurezza" contenuta nella disposizione originaria⁶⁵⁰), che è titolare di un potere discrezionale e non vincolato⁶⁵¹; nel silenzio della legge, è prospettabile quindi la concorrente legittimazione, nei confronti della stessa persona e per addebiti coincidenti (del tutto o in parte), di diversi questori, con riferimento alle competizioni che ricadono nei rispettivi territori; si verifica quindi il pericolo di una sovrapposizione di provvedimenti⁶⁵². Sotto altro profilo, sicuramente può provvedere il funzionario al quale sono attribuite funzioni vicarie, in caso di impedimento del questore e quest'ultimo può delegare la firma ad un funzionario dell'ufficio centrale della questura, ma, trattandosi di misura di prevenzione, anche se atipica

⁶⁴⁹ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 210-211.

⁶⁵⁰ In sede di conversione è stato abbandonata la limitazione della competenza al questore della provincia in cui si svolge la competizione agonistica, ritenuta non comprensibile poiché poteva incidere negativamente sulla tempestività ed efficacia della misura di prevenzione (cfr. LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti*, in *Dir. pen. proc.*, 3, 1995, pp. 307 ss., nonché ID., *Un decreto-legge per fermare la violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, 2, 1995, pp. 163 ss. e MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2746; DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 652).

⁶⁵¹ Scelta mai posta in discussione dal legislatore, ma criticata da alcune voci in dottrina che tuttavia hanno riconosciuto che la facoltatività della misura, nel quadro complessivo del mantenimento dell'ordine pubblico in occasione di una gara particolarmente "sentita", può essere utile per non innescare ulteriori fattori di tensione tra le frange più violente della tifoseria (in tal senso, LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss.).

⁶⁵² Questo inconveniente, secondo alcuni, si sarebbe potuto evitare attribuendo la legittimazione esclusiva al questore del luogo di residenza o di dimora abituale dell'interessato (MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2746); tale autorità dovrebbe infatti possedere quella conoscenza del soggetto che, travalicando i limiti ristretti e contingenti del fatto accaduto nel caso di specie, è in grado di fornire un adeguato giudizio di prognosi individuale di pericolosità; tuttavia, l'autorità provinciale del luogo in cui sono accaduti gli atti di violenza ha una visione più immediata delle circostanze in cui si sono svolti i fatti, con particolare riferimento alle condizioni locali dell'ordine e della sicurezza (DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., pp. 653-654).

– non è consentita la delega a dirigenti di commissariati dipendenti (ciò in base al disposto dell'art. 32 L. n. 121/1981)⁶⁵³.

Dal punto di vista spaziale, oltre ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche – che ora devono essere “specificamente indicate” – il divieto opera anche per i luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle medesime competizioni⁶⁵⁴: questa estensione, suggerita da massime di esperienza, tende ad evitare che i teppisti turbino, nel corso del viaggio, le aggregazioni di tifosi che si recano in trasferta o rientrano nella loro città⁶⁵⁵. Abbandonata l'indeterminatezza della formula originaria, spetterà al questore determinare l'esatta estensione della misura, specificando i luoghi – diversi da quelli dove si tengono le competizioni – in cui opererà il divieto⁶⁵⁶; la necessità di determinare il periodo di durata e di indicare specificamente le competizioni agonistiche alle quali il divieto si riferisce ed i luoghi interessati alla sosta ed al transito conseguenti alle competizioni stesse impongono, a maggior ragione, l'obbligo di motivazione, poiché occorre una spiegazione, anche se sommaria, delle ragioni che giustificano l'uso di un corretto potere discrezionale⁶⁵⁷. Rimangono alcune difficoltà interpretative legate all'espressione “competizioni agonistiche”, che dovrebbero identificarsi con le competizioni organizzate dalle federazioni riconosciute dal CONI o dall'UNIRE, o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, ciò in base ad un'interpretazione sistematica della L. n. 401/1989⁶⁵⁸. L'ambito oggettivo del divieto, da un lato, non può estendersi alle competizioni agonistiche clandestine, che sono in radice vietate, dall'altro, è diverso dal divieto di partecipare a pubbliche riunioni previsto come prescrizione inerente alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale do p.s. (art. 5, comma 3 L. n. 1423/1956), il quale

⁶⁵³ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2746-2747; cfr. DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 653; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 81.

⁶⁵⁴ Il d.l. n. 717/1994 confermava l'originaria delimitazione spaziale del divieto di accesso, ma questa estensione è stata inserita nella legge di conversione, anche in considerazione dei gravi episodi di violenza avvenuti a Genova nel gennaio 1995 (MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 212, nota 19; cfr. LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss. e ID., *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss.).

⁶⁵⁵ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 17; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 211-212.

⁶⁵⁶ Ciò può comunque presentare delle problematiche poiché, come è stato osservato, molti stadi dove si disputano partite calcistiche, costruiti molto tempo fa, sono ormai ubicati all'interno delle città, rendendo così molto difficile il controllo delle zone limitrofe e il divieto di accesso potrebbe trasformarsi in un divieto di circolazione all'interno di aree estese, incentivando i dubbi sulla legittimità di una simile misura adottata dal questore, senza alcun contraddittorio (VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., pp. 40-41).

⁶⁵⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2746.

⁶⁵⁸ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 212; cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2750.

– come precisato dalla Corte costituzionale⁶⁵⁹ – non può identificarsi come divieto alla libera manifestazione del pensiero, alla partecipazione alla vita democratica, alle funzioni di culto ed alle riunioni sportive⁶⁶⁰.

2.2.2. *La modifica e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione.*

Per quanto riguarda l'aspetto soggettivo, in base al nuovo comma 1 dell'art. 6 il divieto si può applicare alle persone condannate o denunciate per aver indebitamente portato fuori dalla propria abitazione o dalle appartenenze di essa alcuni degli oggetti individuati dall'art. 4, commi 1 e 2 della L. n. 110/1975⁶⁶¹: questo riferimento normativo, assente nella versione originaria della disposizione⁶⁶², comprende la categoria delle “armi improprie”, ossia quelle che, pur non avendo una specifica destinazione all'offesa personale, possono tuttavia servire a tale scopo⁶⁶³. La lettera della disposizione così modificata potrebbe condurre ad alcune conclusioni paradossali, poiché, data la natura tassativa dell'elencazione delle categorie, si dovrebbe escludere l'applicazione della misura a chi sia stato denunciato o condannato per il porto, commesso a causa od in occasione di manifestazioni sportive, di un'arma da guerra o di un'arma bianca, pur essendo certamente più pericolose di un'arma impropria, né il divieto sarebbe applicabile, nelle medesime circostanze, ad un soggetto, munito di licenza, denunciato o condannato per aver portato in una pubblica riunione un'arma⁶⁶⁴; tuttavia, parte della dottrina ritiene il riferimento comprensivo dei reati concernenti sia il porto abusivo di armi comuni da sparo e non da sparo, o di oggetti atti ad offendere⁶⁶⁵. Inoltre, il fatto per cui

⁶⁵⁹ In tal senso, Corte cost. sent. 5 maggio 1983, n. 126, ord. 27 maggio 1982, n. 105 (cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2750).

⁶⁶⁰ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2750.

⁶⁶¹ Il riferimento normativo è impreciso, poiché commi 1 e 2 della L. n. 110/1975 in realtà non prevedono alcuna fattispecie di reato, ma si limitano a vietare determinate condotte (MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 213): il comma 1 si riferisce ad “armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrolocazione” (questi ultimi riferimenti sono stati inseriti dal D.lgs. n. 204/2010); il comma 2 della medesima disposizione invece parla di “bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche, nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona (...)”.

⁶⁶² Il testo originario dell'art. 1, comma 3 d.l. n. 717/1994 puniva con l'arresto da tre mesi ad un anno i contravventori del divieto di accedere con armi improprie ai luoghi delle manifestazioni sportive; a tal proposito, le forze dell'ordine, in applicazione dell'obbligo su di esse gravante di evitare la commissione di un reato (art. 55 c.p.p.), hanno il dovere di impedire l'accesso allo stadio a chi sia trovato in possesso di un'arma impropria (LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., p. 163).

⁶⁶³ In tal senso, PALAZZO, *Armi, esplosivi e munizioni* cit., p. 253 nonché, più di recente, CIVELLO, *Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale (II agg.)*, in *Dig. disc. pen.*, 2013; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 213.

⁶⁶⁴ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2751.

⁶⁶⁵ NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. pen.*, 1995, II, p. 315.

interviene denuncia o condanna, stando al testo della disposizione, non sembrerebbe dover essere collegato necessariamente ad una competizione sportiva, per cui l'ambito di operatività del provvedimento verrebbe così ad essere piuttosto ampio⁶⁶⁶; tuttavia, secondo altra dottrina, tale conclusione sarebbe da respingere, perché risulterebbe irrazionale, specialmente considerando che manca l'espressa previsione di un necessario giudizio di pericolosità sociale: quindi una tale interpretazione si porrebbe in contrasto con sia con l'art. 3., che con l'art. 25, comma 3 Cost., il quale, in particolare, impone – per il principio di legalità – la previsione di fattispecie di pericolosità adeguatamente descritte dalla legge⁶⁶⁷.

Il riferimento alle persone denunciate o condannate “per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive” è invece immutato rispetto alla formulazione originale della disposizione in esame⁶⁶⁸; anche riguardo a questa ipotesi, oltre al fatto che l'espressione “manifestazioni sportive” è più ampio rispetto a “competizioni agonistiche”, è stato osservato che “il riferimento ad episodi di violenza sia troppo generico al fine della descrizione di una fattispecie legale che consenta un sicuro parametro di riferimento”⁶⁶⁹.

Infine, il divieto di accesso è anche applicabile alle persone che, nelle stesse circostanze, “abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza”: rispetto alla formulazione originaria, da un lato è venuto meno il riferimento a grida, simboli e scritte⁶⁷⁰, dall'altro, è stato annoverato anche l'atteggiamento di chi abbia “indotto” alla violenza. Questo riferimento ha subito suscitato perplessità perché dimostra “il venir meno della tipizzazione delle

⁶⁶⁶ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 17; lo stesso Autore precisa comunque che i precedenti giudiziari e penali “assumono valore significativo solo se la condotta attuale del soggetto, sulla base di elementi univoci, induca a ritenere probabile che l'intervento di costui ad una competizione agonistica rappresenti un pericolo per la sicurezza pubblica” (ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 315).

⁶⁶⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2751; in tal senso anche VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 38.

⁶⁶⁸ Questa eterogenea categoria si riferisce a condotte che implicano l'uso della violenza e che si consumano in una coincidenza spazio-temporale con la manifestazione sportiva: ad es., risse in prossimità dello stadio tra sostenitori delle opposte squadre, lanci di sassi o di altri oggetti contundenti contro i partecipanti alla manifestazione sportiva, danneggiamenti di auto appartenenti ai seguaci della squadra avversaria, violenza o resistenza a pubblico ufficiale, ecc. (VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 39); i precedenti in questione devono essere dotati di particolare valore dimostrativo, poiché i comportamenti violenti devono essere collegati in termini spaziali e temporali con una manifestazione sportiva (NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., pp. 315-316).

⁶⁶⁹ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2752.

⁶⁷⁰ Il testo originario del d.l. eliminava unicamente il riferimento alle “grida”, scelta ritenuta condivisibile poiché la parola finiva con il ricomprendere una vasta gamma di “urla da stadio” che non qualificabili come sintomatiche di per sé sole di una pericolosità del soggetto tale da giustificare l'imposizione del divieto di accesso (in tal senso, LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss.); diversamente, il testo definitivo della legge non contiene più nemmeno il riferimento a simboli o scritte, pertanto qualsiasi forma impiegata per realizzare le condotte descritte può considerarsi rilevante, grida comprese (LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., p. 307).

modalità e dei mezzi attraverso i quali siffatta condotta è destinata ad acquistare rilievo ai fini dell'adozione della misura preventiva⁶⁷¹, in quanto sembra che l'elemento costitutivo della fattispecie di pericolosità sia il semplice contesto spazio-temporale in cui agisce chi pone in essere condotte che possono, anche indirettamente, far sorgere in altri l'impulso di azioni violente; perché tale previsione non finisca per sovrapporsi alla figura criminosa di cui all'art. 414 c.p. (istigazione a delinquere), in caso di istigazione non accolta, oppure ad un caso di concorso ex art. 110 c.p. nel reato commesso dalla persona indotta a delinquere, in caso di istigazione accolta, dovrà ritenersi riferibile a condotte (come ad es. scandire slogan violenti) che, pur astrattamente integrando la fattispecie dell'istigazione o dell'apologia, non si siano rivelate concretamente idonee a provocare la commissione di delitti⁶⁷². Anche in quest'ultima ipotesi, oltre a risultare difficile l'accertamento dei comportamenti richiesti, manca una adeguata determinazione della fattispecie legale di prevenzione; nel probabile intento di far rientrare nella categoria tutti i comportamenti di istigazione (sia quelli configuranti reato che quelli per cui non sia possibile acquisire idonei elementi probatori per una denuncia), il legislatore ha usato una formula ambigua che però crea gravi difficoltà all'interprete⁶⁷³ e rischia di "introdurre nel nostro sistema un apparato preventivo basato più sul sospetto che su di una certa effettiva pericolosità"⁶⁷⁴. Secondo altri autori, una simile formulazione normativa è in linea con la *ratio legis*, poiché consente di valutare, a fini di prevenzione, "atteggiamenti ricchi di spinta aggressiva e qualificati da intrinseca pericolosità per la sicurezza pubblica", anche se "le frasi meramente offensive e contumeliose, di per sé sole, non bastano a suffragare il divieto"⁶⁷⁵.

Per quanto riguarda l'applicabilità del divieto di cui all'art. 6 ai soggetti indicati dalla legge Mancino del 1993, è possibile applicare anche la prescrizione di comparizione personale, in quanto il rinvio ad altra fonte normativa non può considerarsi circoscritta alle norme contenute nel testo originario della norma fonte, ma si estende, in difetto di un'espressa limitazione o di un'espressa esclusione, anche alle norme successivamente interpolate nello stesso testo in sostituzione, modificazione o integrazione di quelle originarie⁶⁷⁶.

⁶⁷¹ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 214.

⁶⁷² MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 214; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 17; ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 316; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2752.

⁶⁷³ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2752.

⁶⁷⁴ VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 39.

⁶⁷⁵ In tal senso, NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 316, nonché, con riferimento all'originaria formulazione dell'art. 6, VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi* cit., p. 544.

⁶⁷⁶ In tal senso, Cass. sez. I, 21 gennaio 1993, Caliendo, sez. I, 11 dicembre 1989, Marcellino, con riferimento all'analogia questione che era sorta riguardo alla possibilità di estendere le disposizioni integratrici della L. n. 575/1965, aventi ad oggetto misure patrimoniali, introdotte con la L. n. 646/1982 a tutti i soggetti indicati dagli

Considerando che per l'applicazione delle tipiche misure di prevenzione la legge richiede sia l'appartenenza del soggetto, da accertarsi sulla base di elementi di fatto, a determinate categorie criminogene, sia che si tratti di persona pericolosa per la pubblica sicurezza (pericolosità che deve essere attuale), anche nella versione novellata dell'art. 6 L. n. 401/1989 non si riscontra alcun riferimento alla pericolosità: come è stato osservato, “se effettivamente il questore potesse prescindere da qualsiasi accertamento in proposito, il suo potere sarebbe tanto discrezionale da sconfinare nell'arbitrio”⁶⁷⁷; l'accertamento della pericolosità dovrebbe ritenersi imposto da un'interpretazione conforme ai principi costituzionali (con conseguente obbligo del questore di motivare sul punto), a pena di incostituzionalità della normativa in esame⁶⁷⁸.

2.2.3. *L'innovativa prescrizione dell'obbligo di presentazione presso un ufficio di p.s. durante lo svolgimento delle competizioni agonistiche, unitamente al divieto di accesso.*

Il profilo più interessante della modifica legislativa apportata dall'art. 1 d.l. n. 717/1994 è il nuovo comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401, che mira a conseguire un effettivo rispetto della misura che vieta ai soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico l'accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, rendendo così più efficace la misura preventiva: si tratta della prescrizione che impone ai destinatari della misura di presentarsi presso l'ufficio o comando di polizia⁶⁷⁹ indicato nel provvedimento, nei giorni e nelle ore in cui si svolgono manifestazioni sportive⁶⁸⁰. L'attribuzione al questore di tale potestà, se non accompagnata da opportune garanzie, si sarebbe posta in insanabile contrasto con la disposizione costituzionale che attribuisce in via esclusiva all'autorità giudiziaria poteri limitativi della libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost.; per questo motivo il legislatore, nel passaggio dal decreto alla legge di conversione, ha previsto un'articolata procedura conseguente all'adozione da parte del questore della “prescrizione” che integra il divieto di ingresso⁶⁸¹.

artt. 18 e 19 L. n. 152/1975 (MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2755-2756; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 46).

⁶⁷⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2753.

⁶⁷⁸ *Ibidem*.

⁶⁷⁹ L'indicazione sia dell'ufficio che del comando è opportuna per non escludere nessuna delle forze di polizia indicate nell'art. 1 L. n. 121/1981, consentendo così di ricomprendervi sia gli uffici della Polizia di Stato, che i comandi dei Carabinieri (DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 82).

⁶⁸⁰ Tale risultato, come si è detto, era stato raggiunto dalla giurisprudenza già prima della L. n. 401/1989, facendo ricorso all'obbligo di presentazione alla p.g., come misura di coercizione processuale (cfr. MARZADURI, sub *Art. 8* cit., p. 118; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 215, nota 40).

⁶⁸¹ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 215-217; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., pp. 317-318; MOLINARI, *La nuova formulazione*

Secondo il procedimento di convalida delineato dal nuovo comma 3 dell'art. 6⁶⁸², la prescrizione di cui al comma 2 è comunicata dal questore al procuratore della Repubblica presso la pretura del circondario, il quale, nel rispetto dei ruoli delineati dal codice di rito nel procedimento applicativo delle misure cautelari, assume un potere di impulso, in quanto deve procedere ad una preventiva e sommaria deliberazione in ordine alla sussistenza, in concreto, dei presupposti che possono giustificare l'adozione della prescrizione; operata questa prima valutazione, il procuratore della Repubblica, se convinto della legittimità del provvedimento, potrà avanzare richiesta di convalida – entro 48 ore dalla notifica dell'interessato – al giudice per le indagini preliminari presso la pretura, il quale dovrà provvedere nelle 48 ore successive; se la convalida non è disposta in questo lasso di tempo, la prescrizione cessa di avere efficacia⁶⁸³.

A differenza della convalida delle misure pre-cautelari, la cui disciplina consente al p.m. di rimuovere immediatamente le misure che ritiene illegittime (art. 389 c.p.p.), la prescrizione qui in esame conserva comunque efficacia per 96 ore, a decorrere dalla notifica all'interessato; inoltre, non è prevista alcuna udienza di convalida, con la conseguenza che il g.i.p. provvede *de plano* senza contraddittorio, che si instaura soltanto con l'eventuale ricorso per cassazione⁶⁸⁴. Questo procedimento consente comunque di rispettare le scadenze temporali imposte dall'art. 13, comma 3 Cost. (analogamente al procedimento previsto dal codice di rito per l'arresto e per il fermo) e di subordinare l'efficacia della prescrizione disposta dal questore al provvedimento di convalida adottato dall'autorità giurisdizionale. Contro l'ordinanza di convalida, ai sensi del comma 4 dell'art. 6, è proponibile ricorso per cassazione, unicamente per vizi di legittimità, che non sospende l'esecuzione dell'ordinanza

delle atipiche misure di prevenzione personali cit., p. 2748; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 42; DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 654.

⁶⁸² Il procedimento è stato profondamente innovato dalla legge di conversione, rispetto all'originario decreto-legge: secondo la precedente formulazione, il divieto doveva essere comunicato al pretore competente in relazione alla residenza del soggetto, entro i tre giorni precedenti quello in cui si sarebbe svolta la manifestazione; l'ordine del questore era esecutivo, salvo revoca del pretore nelle 24 ore precedenti la gara, o dello stesso questore, nel caso in cui fossero venuti meno i presupposti che avevano determinato l'adozione del divieto; tale formulazione poneva diversi problemi pratici, pertanto è stata modificata in sede di conversione (LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss; cfr. ID., *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.).

⁶⁸³ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 217; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 318; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 82.

⁶⁸⁴ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2748-2749; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 42; DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 655.

(similmente a quanto previsto dall'art. 4, comma 11, L. n. 1423/1956)⁶⁸⁵. Nel caso in cui in sede di convalida sia accertata l'insussistenza dei presupposti anche per l'applicazione del divieto collegato alla prescrizione, la mancata convalida di quest'ultima lascia impregiudicato il divieto di accesso, generando una grave anomalia⁶⁸⁶.

In dottrina è stato subito notato che il legislatore, pur avendo scandito i tempi del giudizio di convalida nel rispetto di quanto sancito in Costituzione, tuttavia sembra avere “rinunciato a dare adeguato rilievo a quel carattere ‘interinale’ che – coerentemente alla logica dell'eccezionalità imposta dal dettato costituzionale per i provvedimenti limitativi della libertà personale adottati dall'autorità di pubblica sicurezza – contrassegna, invece, il procedimento di convalida delle misure pre-cautelari in sede processuale”⁶⁸⁷. In più, la lacunosità della disposizione fa sorgere alcuni dubbi sulla conciliabilità con la disciplina costituzionale di una misura limitativa della libertà personale: il procedimento in questione, pur essendo giurisdizionalizzato, per rispettare realmente le garanzie previste dalla Carta fondamentale dovrebbe pienamente rispettare i principi di inviolabilità della difesa e quello della motivazione della decisione finale; quanto alle garanzie difensive, nel silenzio della normativa, alcuni autori ritengono “tacitamente richiamate le disposizioni processuali che regolano il procedimento di convalida delle misure pre-cautelari adottate dalla polizia giudiziaria (...), così da garantire una fase che assicuri la partecipazione delle parti in contraddittorio alla decisione del giudice sulla prescrizione imposta dal questore”⁶⁸⁸. Altri hanno invece sostenuto che le lacune andrebbero colmate sulla base della considerazione che la disciplina delineata dall'art. 6 L. n. 401/1989 è speciale rispetto a quella tracciata dalla L. n. 1423/1956, regolante le misure di prevenzione tipiche, pertanto gli aspetti non esplicitamente disciplinati dall'art. 6 dovrebbero rinvenire una completa ed esaustiva regolamentazione nella L. n. 1423/1956: conseguenza di ciò è, ad esempio, l'applicabilità delle regole processuali di cui all'art. 4, comma 5 di tale legge, per garantire un effettivo

⁶⁸⁵ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 217; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2748-2749.

⁶⁸⁶ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2749; cfr. DE BERNART, *L'articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 652). Come osserva Molinari, una prescrizione molto simile nel contenuto è prevista anche nel sistema delle misure di prevenzione tipiche (art. 5, comma 5 n. 2 L. n. 1423/1956), ma è adottabile esclusivamente dal tribunale; anche l'imposizione provvisoria di alcune misure cautelari personali (art. 6 L. n. 1423/1956) e di alcune prescrizioni (art. 3-bis, comma 2 L. n. 575/1965) è sempre affidata all'autorità giudiziaria.

⁶⁸⁷ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 218.

⁶⁸⁸ *Ibidem*.

contraddittorio, indispensabile per la giurisdizionalità del procedimento⁶⁸⁹. D'altro lato, è stato anche sottolineato come il difetto di tassatività dei presupposti rischia di svuotare di significato la garanzia costituita dalla presenza di un giudice, che però è dotato di “una pressoché assoluta discrezionalità nella decisione sulla convalida”⁶⁹⁰, poiché la legge non precisa quali condizioni sono richieste per l'applicazione della prescrizione, al di fuori dell'ambito dei soggetti indicati nel comma 1 dell'art. 6⁶⁹¹; anche in questo caso, parte della dottrina ritiene che la discrezionalità del giudice nella decisione di convalida potrebbe trovare un limite nell'obbligo di motivazione, che non può prescindere dalla valutazione della pericolosità del soggetto destinatario della prescrizione, da valutarsi alla stregua di elementi obiettivi e della sua personalità globale, come richiesto nel sistema generale della prevenzione⁶⁹².

La novella legislativa si è occupata poi di offrire una predeterminazione temporale, prima mancante, della misura del divieto di ingresso (e dell'eventuale prescrizione ad essa collegata), che viene fissata nel massimo di un anno (art. 6, comma 5), senza che sia indicato un minimo, perciò il divieto potrebbe essere disposto anche per una sola competizione agonistica⁶⁹³. Vi è però una deroga, poiché tramite il III comma dell'art. 2 d.l. n. 122/1993 (conv. con modif. dalla L. n. 205/1993) – che estendeva l'applicabilità dell'art. 6 L. n. 401/1989 ad alcune tipologie di soggetti specificamente individuate – il legislatore aveva già stabilito la durata di cinque anni: anche se anteriore al d.l. n. 717/1994, la legge Mancino deve ritenersi speciale, pertanto la diversa indicazione della durata massima della misura deve ritenersi conservata, limitatamente ai casi indicati, in base al principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*⁶⁹⁴. La disparità di trattamento è notevole, tuttavia è spiegabile alla luce della diversa valenza di pericolosità che il legislatore, nell'esercizio non

⁶⁸⁹ In tal senso, VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., pp. 43-44; cfr. ID., *Circa la prevenzione della violenza negli stadi (nota a Corte cost. nn. 143 e 193 del 1996)*, in *Foro it.*, parte I, vol. II, fasc. 9, 1996, cc. 2620 ss.

⁶⁹⁰ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 218-219.

⁶⁹¹ Questa forte discrezionalità dovrebbe imporre al questore, fin dall'origine, a spiegare le ragioni che sorreggono l'imposizione della prescrizione, che incide sulla libertà personale, al fine di escludere ogni arbitrio (in tal senso, MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2749).

⁶⁹² VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 45.

⁶⁹³ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; cfr. ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 318; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 219; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2756.

⁶⁹⁴ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 219-220.

irrazionale del suo potere discrezionale, ha attribuito alle categorie criminogene previste dal d.l. n. 122/1993⁶⁹⁵.

È poi prevista la possibilità di revoca o modificazione della misura (possibilità non prevista nel testo originario dell'art. 6⁶⁹⁶), sia in presenza di un mutamento dei presupposti sui quali si fondava originariamente il provvedimento, sia in seguito a una decisione di archiviazione o alla concessione della riabilitazione: il secondo caso si riferisce all'ipotesi in cui il g.i.p. dispone l'archiviazione per infondatezza delle denuncia (art. 408 c.p.p.), o per mancanza di una condizione di procedibilità o per estinzione del reato o perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 411 c.p.p.); a differenza della previsione contenuta nell'art. 2, comma 3 della legge Mancino, fra le cause che legittimano una "rivisitazione" del divieto di accesso disposto dal questore non sono menzionate né la sentenza di non luogo a procedere, né quella di proscioglimento, tuttavia parte della dottrina ritiene che è logico estendere la possibilità di revoca-modifica ai casi in cui interviene sentenza di non doversi procedere (art. 529 c.p.p.), di assoluzione (art. 530 c.p.p.) o dichiarativa di estinzione del reato in dibattimento (art. 531 c.p.p.), in quanto trattasi di situazioni assimilabili; tali provvedimenti del giudice penale devono avere per oggetto il reato posto come presupposto del divieto di accesso e della prescrizione⁶⁹⁷. Nella disposizione novellata è presente un riferimento solo alla riabilitazione di cui all'art. 178 c.p., ma non alla speciale riabilitazione prevista per le misure di prevenzione tipiche (art. 15 L. n. 327/1988), riferimento presente invece nel comma 3 dell'art. 2 d.l. n. 122/1993, fatto che avrebbe reso opportuno un coordinamento tra le due disposizioni; tale scelta si spiega in ragione del fatto che il divieto di accesso e la prescrizione di comparizione di cui all'art. 6 non sono collegate alla precedente sottoposizione ad una tipica misura di prevenzione, la cui eventuale esistenza è soltanto accidentale⁶⁹⁸. Ha subito destato sospetti di illegittimità costituzionale l'attribuzione (anche se non in via esclusiva⁶⁹⁹) della potestà in materia di revoca e di modifica della misura originaria ad un organo del potere amministrativo, ciò in apparente contrasto con la riserva di giurisdizione imposta dall'art. 13, commi 2 e 3 Cost. e con una conseguente compressione

⁶⁹⁵ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2756.

⁶⁹⁶ Tuttavia, per principio generale, la pubblica amministrazione può, in sede di autotutela o quando siano mutate le condizioni, revocare o modificare i suoi provvedimenti (MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2756; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 47).

⁶⁹⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2757; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 47.

⁶⁹⁸ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2757.

⁶⁹⁹ Secondo la Relazione al d.l. n. 717/1994, l'operatività del divieto di accesso può venire meno anche nei "casi in cui tanto il pretore che il questore ne dispongano la revoca per sopravvenuti motivi" (MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 220, nota 62).

del diritto di difesa⁷⁰⁰. Ci si è chiesti se sia consentita una *reformatio in peius* e se alla scadenza del termine possa essere applicata una nuova misura: deve ritenersi possibile sia prolungare la durata del divieto, entro il massimo consentito, sia aggiungere la prescrizione di comparizione personale, sia estendere le località in cui opera il divieto poiché, trattandosi di un provvedimento amministrativo, non si pongono le questioni che sorgono, con riferimento all'intangibilità del giudicato, in tema di misure di prevenzione adottate dall'autorità giudiziaria, tuttavia, la modificazione dovrebbe essere consentita solo se sopravvengono fatti nuovi (o fatti prima ignoti); parte della dottrina ritiene inoltre che è possibile applicare una nuova misura dopo la scadenza del termine massimo di durata consentito, con riferimento a fatti successivi a tale scadenza, che palesino una persistente pericolosità sociale⁷⁰¹.

Nella nuova formulazione dell'art. 6 – così come nella previgente – non è contenuto (inspiegabilmente, tenuto conto che il fenomeno della violenza negli stadi interessa consistenti fasce di giovanissimi) alcuno specifico riferimento alla possibilità di applicare le misure in esso previste ai minorenni: la giurisprudenza di legittimità si è espressa a favore di quest'ipotesi⁷⁰². I dubbi erano sorti poiché, il divieto di accesso ex art. 6, laddove ritenuto vera e propria misura di prevenzione, non sarebbe stato riconducibile in alcuna delle tipiche misure di prevenzione applicabili ai minori, previste dagli artt. 25-32 r.d.l. n. 1404/1934 (conv. dalla L. n. 835/1935); la Cassazione ha però escluso che il divieto in questione integrasse una misura di prevenzione, qualificando invece la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 6 come “misura interdittiva di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza per la salvaguardia di finalità inerenti all'ordine pubblico” e l'obbligo di presentazione previsto dal comma 2 della stessa disposizione come misura di carattere “accessorio e strumentale”, con la funzione di assicurare l'effettiva osservanza del provvedimento del questore; pertanto, secondo la Suprema Corte, è possibile applicare a soggetti minorenni le misure in questione, anche considerando che proprio costoro sono spesso protagonisti degli episodi di violenza negli stadi ed escluderli dall'applicazione della normativa andrebbe contro la *ratio legis*⁷⁰³. Questa soluzione non sarà però ritenuta del tutto soddisfacente, tanto che, nello stesso anno

⁷⁰⁰ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 219-220; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18.

⁷⁰¹ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2757-2758.

⁷⁰² In tal senso, Cass. pen. sez. I, 21 febbraio 1996, Elia e altri, in *Foro it.*, III, 1996, pp. 340-342 e in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 e 755-756 (con nota di Vidiri), che risulta la prima pronuncia di legittimità sul tema; cfr. DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 83; VIDIRI, *Circa la prevenzione della violenza* cit., c. 2622.

⁷⁰³ Cass. pen. sez. I, 21 febbraio 1996, Elia e altri cit., p. 342; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995, n. 45 all'esame della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, p. 761.

– come meglio si vedrà – la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 6 L. n. 401/1989, proprio con riferimento alle garanzie processuali spettanti ai minorenni.

2.2.4. *Le misure sanzionatorie in caso di violazione del divieto.*

La violazione del divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche integra la contravvenzione di cui al comma 6 dell’art. 6: la pena, in base all’originario testo del d.l. doveva rimanere invariata (ma solo estesa all’ipotesi di mancato rispetto della prescrizione di presentazione nell’ufficio o comando di polizia) e analoga alla contravvenzione agli obblighi della sorveglianza speciale di cui all’art. 9, comma 1 L. n. 1423/1956; tuttavia, la legge di conversione, anche in conseguenza del grave episodio avvenuto a Genova nel gennaio 1995, ha inasprita il massimo edittale, che è stato quindi portato a diciotto mesi di arresto (il minimo edittale è invece rimasto invariato a tre mesi)⁷⁰⁴; la contravvenzione così modificata è applicabile anche ai soggetti considerati nell’art. 2, comma 3 d.l. n. 122/1993, per i quali è espressamente prevista l’applicabilità dell’art. 6 L. n. 401/1989⁷⁰⁵. La consumazione di tale illecito penale è ipotizzabile dal momento in cui sono operanti il divieto d’accesso e la prescrizione di comparire nell’ufficio o comando di polizia emanati dal questore: deve quindi prima essersi realizzata la notifica agli interessati; invece, relativamente all’individuazione dell’inizio dell’esecuzione, per il divieto di accesso sarà necessario fare riferimento ai contenuti del provvedimento, in cui dovranno essere specificamente indicate le competizioni agonistiche rispetto alle quali vi è l’esigenza di impedire l’accesso a determinati luoghi, mentre per la prescrizione di cui al comma 2 dell’art. 6, l’efficacia decorrerà “dalla prima competizione successiva alla notifica”, non risultando subordinata né alla valutazione del p.m. la sussistenza dei presupposti per la convalida, né alla convalida stessa. Laddove l’organo dell’accusa ritenga di non doversi attivare per la convalida, ovvero quando questa venga negata dal g.i.p. presso la pretura circondariale, viene meno il provvedimento preventivo, con efficacia *ex tunc*, con la conseguenza che non potrà considerarsi integrato il fatto di reato; analoga conclusione dovrebbe raggiungersi laddove la Cassazione annulli l’ordinanza di convalida delle prescrizioni. Diversamente, la revoca del provvedimento di prevenzione conseguente a

⁷⁰⁴ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; cfr. ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 318; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 220; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 48; DE BERNART, *L’articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 656; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 83.

⁷⁰⁵ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 220; cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2758.

ragioni sopravvenute non può incidere sulla configurabilità dell'illecito e sul riconoscimento della responsabilità dell'autore⁷⁰⁶.

Rimane ferma la diversa contravvenzione prevista dall'art. 2, comma 2 della legge Mancino, che punisce con l'arresto da tre mesi ad un anno chi accede ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche con emblemi o simboli propri od usuali delle organizzazioni razziste, poiché si tratta di una contravvenzione che non presuppone l'adozione di uno specifico provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza, per cui potrebbe apprezzarsi un profilo di minore rimproverabilità dell'agente⁷⁰⁷.

Il legislatore ha anche predisposto un particolare regime delle misure pre-cautelari per chi contravviene al divieto di accesso, introducendo una specifica ipotesi di arresto facoltativo in flagranza (art. 6, comma 6): assente nel testo originario del decreto-legge, questa deroga alle previsioni codicistiche (in base agli artt. 380 e 381 c.p.p. infatti non è consentito l'arresto in flagranza per le contravvenzioni) si basa sulla considerazione per cui la presenza in determinati luoghi di un soggetto sul quale il provvedimento del questore ed il conseguente deterrente penale non ha avuto alcun effetto, rappresenta ragionevolmente un fattore di rischio per le esigenze di tutela della sicurezza e della tranquillità pubblica⁷⁰⁸. Il potere di arresto facoltativo, ai sensi dell'art. 381 c.p.p., è esercitabile dalla polizia giudiziaria solo quando l'adozione della misura è giustificata dalla gravità del fatto, ovvero dalla pericolosità del soggetto, desunta dalla sua personalità e dalle circostanze del fatto; pertanto, nell'udienza di convalida, il giudice accerterà che l'arresto sia stato legittimamente eseguito anche in relazione ai presupposti ex art. 381, comma 4 c.p.p. e se non siano sopraggiunte cause di inefficacia dell'arresto, per inosservanza dei termini da parte della p.g. o del p.m.⁷⁰⁹.

Vi è una deroga anche al regime ordinario delle misure cautelari previsto dall'art. 280 c.p.p., poiché, nell'udienza di convalida dell'arresto, il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone l'applicazione di alcune misure coercitive "minori", quali l'obbligo di presentazione alla polizia (art. 282 c.p.p.) e il divieto od obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.)⁷¹⁰; le misure possono essere applicate congiuntamente, nel rispetto del criterio di adeguatezza ex art. 275,

⁷⁰⁶ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 220-221.

⁷⁰⁷ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 221.

⁷⁰⁸ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 222; cfr. LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2758-2759; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 49.

⁷⁰⁹ NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., pp. 318-319.

⁷¹⁰ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 222; cfr. LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2758-2759; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 49; NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 319; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 83.

comma 2 c.p.p., “tenendo conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare”⁷¹¹. L’adozione di queste misure rappresenta solo un primo momento della tutela cautelare assicurata dal nuovo art. 6 L. n. 401/1989, infatti il giudice, accertata la sussistenza di esigenze significative ai sensi dell’art. 274 c.p.p., potrà anche prescrivere all’interessato di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di competizioni agonistiche specificamente indicate, per un periodo da due mesi a due anni: questa misura, pur identica nei contenuti alla misura preventiva di cui al comma 2 dell’art. 6, non è assimilabile ad essa sul piano della qualificazione giuridica⁷¹², poiché si tratta di un’integrazione degli obblighi derivanti dall’applicazione di una delle misure coercitive messe a disposizione del giudice, giustificata dalla natura dell’infrazione e dalla particolarità delle esigenze cautelari individuali nella fattispecie. Non è stato regolamentato il caso in cui vi sia una sovrapposizione tra l’intervento del giudice penale e il provvedimento preventivo, tuttavia, considerando l’autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, è possibile ipotizzare la contemporanea esecuzione dei provvedimenti con i quali sono state disposte le prescrizioni; considerando la loro maggior durata massima, le misure applicate dal giudice penale possono avere una concreta utilità quando prolungano quelle già disposte dal questore. Laddove invece il giudice penale non abbia provveduto, continuerà ad eseguirsi la misura preventiva⁷¹³.

Parte della dottrina ha poi osservato che il legislatore ha serbato un “censurabile silenzio” relativo al caso in cui a commettere atti di violenza correlati alle competizioni agonistiche siano minorenni (il che accade molto di frequente, considerando la giovane età di molti ultras): è stata perciò proposta dalla dottrina un’attività di coordinamento tra quanto prescritto in tema di misure cautelari dall’art. 6 L. n. 401/1989 e quanto previsto dall’art. 19 D.P.R. n. 448/1988, sul processo penale minorile, che pone il principio della tipicità delle misure applicabili, con conseguente inoperatività di quelle non richiamate. Va rispettata la regola del necessario raccordo tra esigenze cautelari ed esigenze educative del minorenne,

⁷¹¹ NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 319.

⁷¹² Ancora diversa è la funzione dell’art. 8 L. n. 401/1989, non modificato dal d.l. n. 717/1994, il quale consente l’adozione del divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche in situazioni nelle quali non si individuano esigenze cautelari, tali da giustificare il ricorso ad una misura coercitiva (MARZADURI, sub Art. 8 cit., pp. 119 ss.; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub Art. 1 cit., p. 223, nota 75; NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 218).

⁷¹³ MARZADURI – BRESCIANI, sub Art. 1 cit., pp. 222-223; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2759.

che si traduce in un obbligo di maggiore responsabilizzazione del giudice in punto di motivazione dei provvedimenti limitativi della libertà⁷¹⁴.

È stato poi disposto che con la sentenza di condanna per la violazione delle misure di prevenzione applicate ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 6, il giudice può disporre il divieto di accesso e l'obbligo di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di competizioni agonistiche specificamente indicate per un periodo da due mesi a due anni (art. 6, comma 7): anche se tale misura non è qualificata espressamente⁷¹⁵, secondo alcuni autori si tratterebbe di una pena accessoria e ciò sarebbe confermato dal fatto che il legislatore ha sentito l'esigenza di precisare che tali misure non sono escluse "nei casi di sospensione condizionale della pena e di applicazione della pena su richiesta" (art. 6, comma 7, II periodo), precisazione che sarebbe risultata inutile se non si fosse trattato di una pena accessoria⁷¹⁶; in proposito, altra parte della dottrina parla di "sanzioni atipiche" come effetto eventuale della condanna, in ciò simili alla problematica misura di cui all'art. 8 della L. n. 401/1989⁷¹⁷. Oltre alla deroga al regime stabilito dall'art. 166 c.p. e dall'art. 445 c.p.p., motivata dall'esigenza di un'effettività della risposta penale, la misura in esame manca inoltre del carattere dell'automaticità, che normalmente contraddistingue l'applicazione di tali sanzioni, infatti il giudice ha qui la possibilità di operare una graduazione della durata della misura⁷¹⁸.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 6 esclude l'assoluta inderogabilità dell'obbligo di presentazione in un determinato ufficio o comando di polizia e il questore può autorizzare l'interessato, per gravi e comprovate esigenze, a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando il luogo di privata dimora o altro diverso luogo nel quale quest'ultimo sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche; l'autorizzazione del questore consente un "soddisfacimento alternativo dell'interesse pubblico perseguito con l'imposizione dell'obbligo di presentazione, in modo da contemperare tale interesse con la tutela di interessi fondamentali dell'individuo, quali la salute, i rapporti familiari, il diritto

⁷¹⁴ VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., pp. 50-51.

⁷¹⁵ Nella versione originaria del decreto-legge si faceva invece esplicito riferimento ad una "pena accessoria" (MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 224; cfr. LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss.).

⁷¹⁶ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 223-224; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18.

⁷¹⁷ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2762; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., pp. 51-52.

⁷¹⁸ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 224; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18.

al lavoro”⁷¹⁹. Per quanto riguarda l’individuazione delle fattispecie che possono giustificare questa modificazione della misura, il legislatore non ha delimitato settori della vita privata in relazione ai quali possono essere ricavate le “gravi e comprovate esigenze”: con riferimento alla situazione di “comprovata necessità” richiesta dall’art. 5, comma 3 L. n. 1423/1956 per giustificare l’esonero dal rispetto dell’obbligo di permanere in casa gravante sul soggetto sottoposto a misura di prevenzione (che rende possibile tracciare un parallelo), la giurisprudenza, pur valutando con severità i casi di “comprovata necessità,” ha affermato che tale concetto non deve identificarsi con lo stato di necessità di cui all’art. 54 c.p.; tuttavia, il riferimento alle “gravi e comprovate esigenze” appare differenziarsi dalla “comprovata necessità”, lasciando intendere che vi sia maggiore spazio a favore della persona vincolata dalla prescrizione nell’operazione di bilanciamento di interessi che il questore è chiamato ad operare⁷²⁰.

Anche la disposizione di cui all’art. 6, comma 8 suscita alcune perplessità poiché il potere di modifica della misura è attribuito all’autorità amministrativa sia con riferimento alle prescrizioni “convalidate” dal g.i.p., sia a quelle applicate, in completa autonomia dall’iniziativa del questore, da parte del giudice nel corso del procedimento penale o in occasione dell’emissione della sentenza di condanna. Considerando che, con riferimento alla disciplina generale delle misure di prevenzione, l’accertamento dell’esistenza della “comprovata necessità” spetta all’organo giurisdizionale e non all’autorità di pubblica sicurezza⁷²¹, un intervento di questo genere dell’autorità amministrativa costituirebbe un’inammissibile modifica del provvedimento del giudice, tanto da far sorgere dubbi sulla legittimità costituzionale della previsione in esame, “se si ritenesse che i poteri così riconosciuti al questore, incidendo sulle modalità di esecuzione di un provvedimento rilevante ai sensi dell’art. 13 Cost., che viene ‘trasformato’ da obbligo di presentazione in obbligo di reperibilità, determinino un’inaccettabile deroga alla riserva di giurisdizione stabilita in tema di libertà personale”⁷²².

⁷¹⁹ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 225;

⁷²⁰ *Ibidem*.

⁷²¹ In tal senso, Cass. sez. I, 4 marzo 1986, Russo; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 225.

⁷²² MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 225; cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2762; VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 53; DE BERNART, *L’articolo 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401* cit., p. 656; DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 83.

2.2.5. Sanzioni anche per le società sportive.

Interessante risulta la disposizione di cui all'art. 1-bis (rubricato “divieto alle società sportive di erogare contributi, sovvenzioni facilitazioni”), introdotta nel d.l. n. 717/1994 ad opera della legge di conversione n. 45/1995, che costituisce un'importante innovazione poiché – ponendosi nell'ottica di un intervento multilivello, che coinvolga tutti i soggetti coinvolti, sollecitato dalle fonti sovranazionali – è espressione della volontà di intervenire nella delicata materia dei contributi di qualsiasi natura erogati dalle società sportive ai propri tifosi⁷²³. È stato infatti osservato che le società sportive “spesso (...) in modo subdolo e occulto coltivano, finanziano, sovvenzionano ed alimentano il ‘tifo organizzato’, pagando le spese di viaggio e di vitto, fornendo strumenti ed accessori (...) ‘scenici’ ed agendo psicologicamente sugli affiliati, spesso con deplorabile imprudenza e sempre con piena irresponsabilità”⁷²⁴; l'obiettivo delle sanzioni alle società è quindi quello di fare “terra bruciata” intorno alle frange violente della tifoseria, impedendo ogni sorta di aiuto da parte dei sodalizi sportivi tra i quali era diffusa la prassi di assegnare ai gruppi organizzati di sostenitori facilitazioni di vario genere (ad esempio, sotto forma di omaggio o riduzione di prezzo per un certo numero di biglietti, ovvero di contributo alle spese sostenute per seguire in trasferta le squadre)⁷²⁵.

La nuova disposizione prevede due distinte fattispecie di illecito, prevedendo per entrambe una sanzione amministrativa: la prima ipotesi è fondata sul divieto, per le società sportive, di erogare qualsiasi tipo di contributo, nonché di concedere qualunque facilitazione nei confronti delle persone a cui il questore, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 717/1994, abbia vietato di accedere ai luoghi dove si tengono competizioni agonistiche; la seconda fattispecie di illecito estende tale divieto anche nei confronti di quelle associazioni di tifosi nelle cui fila si trovino uno o più soggetti contro i quali siano stati adottati i provvedimenti di cui allo stesso art. 1 (art. 1-bis, comma 1)⁷²⁶. La violazione di questi obblighi comporta una sanzione consistente nel pagamento di una somma dal 10 al 50% dell'incasso di competenza di quella società per le gare successive, fino a un massimo di quattro (art. 1-bis, comma 2), che costituisce un importo potenzialmente molto elevato: ciò al fine di indurre le società sportive a svolgere un ruolo effettivo per contenere il fenomeno della violenza negli stadi⁷²⁷. Il

⁷²³ VUOTO, sub Art. 1-bis d.l. 22/12/1994 n. 717, conv. con modif. dalla l. 24/2/1995 n. 45, *commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1995, p. 226.

⁷²⁴ DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 78.

⁷²⁵ LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.

⁷²⁶ VUOTO, sub Art. 1-bis cit., p. 227; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., pp. 54-55.

⁷²⁷ LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307 ss.; cfr. NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 320.

coinvolgimento delle società sportive è stato ritenuto utile al fine di responsabilizzarle nell'impegno a contrastare la violenza nelle competizioni agonistiche e la previsione degli illeciti amministrativi sopra detti ha consentito un parziale superamento del radicato principio *societas delinquere non potest*⁷²⁸. Tuttavia, è stato anche osservato che tali illeciti amministrativi sono di difficile accertamento, a causa del vincolo solidaristico che si instaura tra l'autore della violazione e il beneficiario, entrambi intesi a evitare sanzioni, alle quali possono sottrarsi solo con il silenzio⁷²⁹.

Pur non direttamente collegato all'intervento del d.l. n. 717/1994, si segnala infine l'istituzione, nel 1995 (proprio in seguito ai tragici eventi di Genova), di un osservatorio operante nell'ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, i cui compiti saranno ereditati – 10 anni dopo – dall'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, istituito anch'esso (tramite il d.l. n. 162/2005 conv. con modi. In L. n. 210/2005) presso il Ministero dell'Interno e con una composizione integrata dalle rappresentanze dei vari organismi di settore interessati alla prevenzione e al contrasto della violenza negli stadi (come il CONI, le Federazioni sportive e le rispettive Leghe)⁷³⁰.

L'intervento legislativo del 1994-1995 è stato salutato con favore da alcuni commentatori, che hanno valutato positivamente il tempestivo intervento del legislatore per porre un argine alla violenza negli stadi⁷³¹, anche alla luce della recrudescenza di tale fenomeno che, proprio durante la conversione del decreto-legge, faceva un'altra vittima (evento che ha condotto all'inasprimento di alcuni aspetti della legge). L'art. 6 della L. n. 401/1989, da disposizione breve e poco articolata, è diventato il perno del sistema di contrasto al teppismo calcistico (e non solo), delineando un microsistema preventivo (ma anche repressivo) sempre più complesso e ricco di contenuti. Tuttavia, fin da subito sono emerse tutta una serie di criticità, dovute ad un testo normativo non privo di difetti e lacune anche alla luce del più generale sistema in cui andava ad inserirsi: è stato osservato che “lo strumento del decreto legge non pare il più appropriato per disciplinare una materia così delicata e così densa di implicazioni”⁷³², infatti, pur essendo possibile porre rimedio ai gravi fenomeni di violenza

⁷²⁸ DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 84.

⁷²⁹ Maggiormente intimidatorio, secondo un'opinione, sarebbe stato imporre alle società la partecipazione alle notevoli spese connesse al mantenimento dell'ordine pubblico, da affrontare ogni settimana in occasione di manifestazioni sportive (*in primis*, le partite di calcio (in tal senso, NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; ID., *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 320);

⁷³⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2006, pp. 23-24.

⁷³¹ In tal senso, seppur con diverse note critiche, VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 58.

⁷³² DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, p. 1594.

in occasioni di competizioni agonistiche in modo più ponderato e rispettoso dei principi dell'ordinamento giuridico, anche sotto l'aspetto costituzionale, invece “si è preferito, sotto la spinta emotiva di altri recenti gravi episodi, provvedere nell'ottica dell'emergenza, che genera spesso leggi frammentarie e non coordinate sia tra di loro e sia con il sistema dell'ordinamento giuridico, nel quale provocano incongruenze difficilmente superabili”⁷³³. Alcune voci in dottrina hanno perciò auspicato un testo unico che riordinasse la complessa normativa delle misure di prevenzione, nel quale avrebbero potuto trovare posto anche le misure atipiche, come quelle rivolte contro la violenza negli stadi, da riportare nell'alveo delle misure tipiche e della giurisdizione⁷³⁴; ciò è avvenuto solo in parte, in quanto la materia delle misure di prevenzione è stata effettivamente riordinata per il tramite del D.Lgs. 159/2011 (c.d. codice antimafia), lasciandone però al di fuori il “microsistema” delle misure di prevenzione rivolte ai fenomeni di violenza in ambito sportivo.

La prassi applicativa degli anni immediatamente successivi al d.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995, come previsto, ha evidenziato numerose criticità e ha portato in più occasioni (sentenze n. 143/1996, 193/1996, 144/1997 e 136/1998) – nel giro di poco più di due anni – all'attenzione della Corte costituzionale diversi aspetti della normativa contro la violenza negli stadi, con vari esiti.

2.3. Una prima pronuncia di incostituzionalità del divieto di accesso alle competizioni agonistiche con riguardo ai minorenni (Corte cost., sent. n. 143/1996).

La Corte costituzionale, chiamata per la prima volta a pronunciarsi sull'art. 6 della legge n. 401/1989, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 di tale disposizione, “nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento adottato dal questore nei confronti del minore di età ai sensi del II comma dello stesso articolo spetti al giudice per le indagini preliminari presso la pretura del circondario in cui ha sede l'ufficio di questura anziché al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale per i minorenni competente per territorio”, per violazione dell'art. 31, comma 2 Cost. (Corte cost., sent. 7 maggio 1996, n. 143⁷³⁵).

⁷³³ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2762; significativo, secondo questo Autore, il fatto che nello stesso articolo di legge (l'art. 6) una misura di eguale contenuto (come il divieto di accesso con prescrizione di comparizione personale) possa assumere ben tre diverse connotazioni, vale a dire: misura atipica di prevenzione amministrativa, misura coercitiva personale e sanzione atipica (*Ibidem*, p. 2763).

⁷³⁴ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2763.

⁷³⁵ In *Cass. pen.*, fasc. 10, 1996, pp. 2852 ss. (con nota di Molinari); in *Foro it.*, 1996, pp. 2621 ss. (con nota di Vidiri); in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 ss. (con nota di Vidiri); in *Giur. cost.*, I, 1996, pp. 1409 ss.

La Consulta anzitutto riconosce che la misura di cui al comma 2 dell'art. 6 "incide nella sfera della libertà personale del soggetto tenuto a comparire, dal momento che, attraverso l'imposizione di un obbligo di presenza in un luogo determinato, comporta una restrizione nella libertà di movimento dello stesso soggetto durante una particolare fascia oraria"⁷³⁶; questo carattere restrittivo del provvedimento adottato dal questore trova conferma sia nei lavori preparatori della disposizione denunciata, sia nella prevista garanzia del ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari (art. 6, comma 4). Peraltro, la procedura prescelta dal legislatore per disciplinare le modalità della convalida del provvedimento in questione ricalca quella prevista dal codice di procedura penale per la convalida dell'arresto o del fermo, sia per quanto concerne gli organi interessati (p.m. e g.i.p.), sia in riferimento ai termini entro i quali deve addivenirsi alla richiesta ed alla convalida (48 ore per ognuna delle due fasi), sia, infine, in relazione agli effetti del mancato rispetto di tali limiti temporali (da cui discende l'inefficacia della misura).

Con riferimento al quadro della specifica tutela prevista a favore dei minori dall'art. 31, comma 2 Cost. – secondo i giudici costituzionali – "il principio costituzionale espresso in tale norma richiama l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante"⁷³⁷; proprio a questo fine, per i reati commessi dai minori, è prevista la competenza generale del tribunale per i minorenni in quanto struttura "diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più adatte per la rieducazione dei minorenni"⁷³⁸, mentre le disposizioni relative al processo minorile introducono garanzie specifiche riferite all'*iter* processuale ed alla possibilità di avvalersi dei servizi minorili, allo scopo di approfondire la conoscenza della personalità e delle condizioni di vita del minore, nonché la rilevanza sociale del fatto per cui si procede. Alla luce di ciò la competenza del giudice minorile deve ritenersi necessaria anche con riferimento alla prescrizione dell'obbligo di presentazione presso un ufficio di p.s., di cui all'art. 6, comma 2 L. n. 401/1989, dal momento che "l'imposizione di una misura restrittiva della libertà personale, come quella prevista dalla norma impugnata, non può non presupporre, per raggiungere la finalità di protezione indicata dall'art. 31, comma 2, della Costituzione, una valutazione adeguata da

⁷³⁶ Così in motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, p. 365.

⁷³⁷ In questo senso anche Corte cost., sent. n. 222/1983.

⁷³⁸ Corte cost., sent. n. 78/1989; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 760.

parte del giudice della personalità del minore, nonché dell'utilità ai fini educativi della stessa misura, anche in relazione alle modalità della sua applicazione"⁷³⁹.

La dottrina ha subito notato come la prima sentenza della Corte costituzionale sull'art. 6 L. n. 401/1989, pur dichiarandone la parziale incostituzionalità, da un lato, ritiene comunque legittima la misura nel suo complesso, dall'altro, evita di affrontare direttamente la questione della natura di essa⁷⁴⁰: la prescrizione di comparizione personale è stata infatti equiparata ad una misura cautelare e tale equiparazione è sufficiente ai fini della decisione, ma non basta ai fini di un discorso più ampio che richiede l'accertamento della natura del divieto di accesso e della prescrizione di comparizione personale⁷⁴¹. La prevalente dottrina ha qualificato tali figure come misure di prevenzione, per numerose ragioni: lo scopo di prevenzione speciale, l'applicazione da parte di un organo amministrativo, l'ambito soggettivo (che comprende soggetti condannati e non)⁷⁴²; inoltre, viene esclusa la qualificazione delle misure in parola come misure cautelari (nonostante l'equiparazione compiuta dalla Corte costituzionale, con riferimento alla sola prescrizione di comparizione personale) perché queste sono applicate dall'autorità giudiziaria nell'ambito del procedimento penale, senza che vi sia alcuna legittimazione del questore, che non è ufficiale di polizia giudiziaria. I giudici costituzionali si sono posti in continuità con quella giurisprudenza tendente ad attribuire in ogni caso la competenza per tutti i procedimenti a carico di minorenni al giudice specializzato, ma i problemi delle interferenze tra le misure di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 e la legislazione concernente i minorenni hanno aspetti più ampi e incisivi della singola questione decisa dalla Corte (che ha limitato la sua analisi alle misure che può disporre il questore, con esclusione quindi delle altre misure, di competenza del giudice, previste dai commi 6 e 7 dell'art. 6 e dall'art. 8 della medesima legge) e, anche dopo la sentenza in esame, la L. n. 401/1989 continua a rappresentare un assetto

⁷³⁹ Così in motivazione della sentenza; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 761; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 368; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 344.

⁷⁴⁰ Parte della giurisprudenza, come si è visto, ha rifiutato di qualificare le misure di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 come misure di prevenzione, preferendo definire il divieto di accesso ex comma 1 come "atipica misura interdittiva di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, mentre l'obbligo di presentazione ex comma 2 come misura "di carattere accessorio e strumentale", connotata dalla funzione di assicurare l'effettività del provvedimento del questore (Cass. pen. sez. I, 21 febbraio 1996, Elia e altri cit.; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 761).

⁷⁴¹ MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 1996, p. 2856.

⁷⁴² In tal senso, MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., p. 2857; ID., *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione* cit., p. 2745; DEL CORSO, sub *Art. 6* cit., pp. 113-114; DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice"* cit., p. 679; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 207 ss.; NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 318.

ordinamentale poco permeabile alle esigenze dei minori, a causa delle perduranti difficoltà di coordinamento tra il testo dell'art. 6, novellato dalla L. n. 45/1995, e il disposto dell'art. 19 del processo penale minorile, che introduce il principio della tipicità delle misure cautelari, con conseguente inapplicabilità di misure diverse⁷⁴³.

Il vero quesito da risolvere, come è stato osservato, è se le autonome e specifiche misure di prevenzione in discussione siano o no applicabili ai minorenni. Sicuramente esclusa l'applicabilità delle misure in discorso ai minori degli anni quattordici, che sono non imputabili per presunzione assoluta, occorre chiedersi se esse, se qualificate come misure di prevenzione, possono applicarsi ai minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni: sia la dottrina⁷⁴⁴, sia la giurisprudenza prevalente⁷⁴⁵ ritengono che ai minori dovrebbero essere applicate unicamente le misure di prevenzione previste dalla legge sui tribunali per i minorenni (r.d.l. n. 1404/1934 conv. dalla L. n. 835/1935), con esclusione quindi di quelle previste dalla L. n. 1423/1956. Le ragioni sono varie, in quanto l'attribuzione della competenza, con carattere generale ed esclusivo, al tribunale per i minorenni è imposta dalla qualità dei soggetti e dalla particolare protezione ad essi accordata dall'art. 31, comma 2 Cost.; in più, le particolari misure previste dalla legge per minorenni presuppongono l'accertamento della pericolosità sociale; infine, la legge per i minorenni ha natura speciale rispetto alle leggi in tema di misure di prevenzione⁷⁴⁶. Tali argomenti, secondo alcuni autori, sono pienamente validi anche per le particolari misure di prevenzione previste dall'art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989, considerate inconciliabili con i valori su cui è incentrato il processo penale minorile (in particolare con il rispetto della personalità del minore e delle sue esigenze educative)⁷⁴⁷; pertanto, è stata prospettata l'inapplicabilità nei confronti dei minori infradiciottenni delle misure in esame, con conseguente illegittimità dell'eventuale provvedimento del questore che, anche se non impugnato in sede amministrativa, deve essere disapplicato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 5 L. n. 2248/1865, all. E (legge

⁷⁴³ VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 761; MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., pp. 2855-2856.

⁷⁴⁴ PIGHI, *Minori e tossicomani: due ipotesi di non applicabilità della legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1976, pp. 1533 ss.; cfr. MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., p. 2857.

⁷⁴⁵ Cass. pen. sez. I, 27 novembre 1973, Ierìndò, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, p. 1533 (con nota di Pighi), nonché Trib. min. Roma, 15 settembre 1972 e App. min. Roma, 18 dicembre 1973; *contra*, Cass. pen. sez. I, 22 marzo 1972, Castellani, con riferimento ad un provvedimento di diffida (allora in vigore) nei confronti di un minorenne; cfr. MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., p. 2857.

⁷⁴⁶ MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., pp. 2856-2858.

⁷⁴⁷ VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 761; cfr. MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., pp. 2857-2858.

abolitrice del contenzioso amministrativo)⁷⁴⁸. Molto problematico rimane anche il tema – non affrontato dalla sentenza n. 143/1996 – della possibilità di applicare ai minorenni le misure coercitive di cui agli artt. 282 e 283 c.p.p. (art. 6, comma 6), nonché la disposizione che consente al questore di imporre un obbligo di reperibilità che, se riguardante i minori d'età, “può assumere una non marginale incidenza sulla formazione e sul loro modo di vivere, in un contesto di evidente totale emarginazione del ruolo del Giudice minorile”⁷⁴⁹.

2.4. Secondo la Consulta, non è necessaria la garanzia giurisdizionale per il divieto semplice, che incide solo sulla libertà di circolazione (Corte cost., sent. n. 193/1996).

Di poco successiva alla sent. n. 143/1996, appena esaminata, la sentenza 12 giugno 1996, n. 193⁷⁵⁰ vede la Corte costituzionale occuparsi nuovamente dell'art. 6 L. n. 401/1989, ma con esiti differenti, poiché il Giudice della Legge ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento al III comma dell'art. 6, nella parte in cui non prevede la speciale procedura di sindacato giurisdizionale stabilita per l'ordine del questore di comparire personalmente presso un ufficio o comando di polizia durante le competizioni agonistiche di cui al comma 2, anche per il divieto di accesso agli stessi luoghi previsto dal comma 1.

Nello specifico, la Consulta, riconosciuto che il divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive incide sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.), afferma che l'art. 6 L. n. 401/1989 “prevede l'adozione di due provvedimenti aventi portata ed effetti fra loro differenti, atti ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente differenziati anche nella disciplina dei rimedi”: infatti, il provvedimento che impone l'obbligo a comparire negli uffici di polizia viene a configurarsi come atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire, imponendone la presenza negli uffici addetti al controllo dell'osservanza della misura e comportando, altresì, una restrizione della sua libertà di movimento durante una fascia oraria determinata⁷⁵¹; per questo motivo tale misura, è circondata da particolari garanzie, che si completano nella possibilità di ricorrere per cassazione avverso l'ordinanza di convalida del g.i.p.; invece, “diversa portata assume l'altro provvedimento, consistente più semplicemente

⁷⁴⁸ MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza* cit., p. 2858.

⁷⁴⁹ VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 762.

⁷⁵⁰ In *Foro it.*, 1996, pp. 2620 ss. (con nota di Vidiri); in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 e 752-754 (con nota di Vidiri); in *Riv. polizia*, 1997, pp. 200 ss. (con nota di Santacroce); in *Giur. cost.*, I, 1996, pp. 1762 ss.

⁷⁵¹ Cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 366; LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 1996, p. 1352.

nell'interdizione all'accedere agli stadi o agli altri luoghi dove si svolgono le previste manifestazioni sportive, con una minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto"⁷⁵². Infine, secondo la Corte, va escluso che la scelta dell'uno o di entrambi i provvedimenti sia affidata al mero arbitrio del questore, il quale è "tenuto a determinarsi motivatamente per l'adozione dell'uno, ovvero di entrambi, sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze oggettive e soggettive tali da indurre a ritenere sufficiente solo il primo (...), ovvero da consigliare anche il secondo"⁷⁵³.

La pronuncia in esame, occupandosi dei rapporti tra libertà personale e libertà di circolazione, ha affrontato una problematica molto complessa, che ha da sempre suscitato un vivace dibattito: la soluzione adottata si concilia con quell'indirizzo dottrinario che ritiene riferibili alla libertà personale gli ordini positivi di fare o di recarsi in un determinato luogo, mentre ritiene attinenti alla libertà di circolazione quei provvedimenti contenenti un mero obbligo negativo di non circolare o soggiornare in particolari parti del territorio⁷⁵⁴, infatti il divieto di accesso di cui all'art. 6 ricade certamente in questa seconda ipotesi; a questa stessa conclusione si può pervenire in base a quell'orientamento che restringe ulteriormente il concetto di libertà personale, limitandolo ai soli comportamenti coattivi strumentalmente rivolti all'attuazione delle finalità previste negli artt. 25, 30 e 32 Cost.⁷⁵⁵, o anche in base a quella tesi secondo cui occorre valutare il dato quantitativo delle limitazioni, escludendo dal campo di tutela dell'art. 13 Cost. "quelle coercizioni che, per la loro lieve entità materiale e per il fatto di non comportare lesione di dignità sociale, appaiono di minore rilevanza"⁷⁵⁶. Si è però osservato che la mancata individuazione di una univoca definizione di libertà personale da parte della Corte costituzionale e l'omessa individuazione dei limiti che legittimano un abbandono delle garanzie giurisdizionali destano preoccupazione, poiché, da un lato, non sempre si riscontra la dovuta sensibilità verso la "personalità" dei destinatari dei precetti normativi, dall'altro, vi è "il pericolo che attraverso il moltiplicarsi di 'interventi

⁷⁵² Così in motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 365; LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo* cit., pp. 1352 ss.

⁷⁵³ Cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 758; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 368; SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di controllo giurisdizionale*, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 203 ss.; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., pp. 344-345.

⁷⁵⁴ In tal senso, MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, p. 16; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 759.

⁷⁵⁵ Così, ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 23; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 759.

⁷⁵⁶ In questi termini, CERRI, voce *Libertà personale (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1990, p. 3; cfr. VIDIRI, *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 759; ID., *Circa la prevenzione della violenza* cit., c. 2621.

emergenziali', sottratti a qualsiasi forma di controllo da parte dell'autorità giudiziaria, si pervenga ad un globale abbassamento del tasso di civiltà giuridica, sicuramente parametrabile sul rispetto della persona umana, e, quindi, in primo luogo della sua libertà"⁷⁵⁷. Anche successivamente agli interventi correttivi apportati dal d.l. n. 717/1994, conv. dalla l. n. 45/1995 e dopo queste due prime sentenze della Consulta, la legge n. 401/1989 conserva diverse criticità, per la soluzione delle quali si è auspicata in dottrina una più meditata regolamentazione della materia per risolvere le incertezze e i dubbi che permangono, rischiando di esporre la normativa ad ulteriori censure di legittimità⁷⁵⁸. Infatti, come è stato osservato, oltre a non fornire un'espressa qualificazione legislativa da parte del legislatore (che può portare a connotare di volta in volta il divieto di accesso in questione come misura di prevenzione, pena accessoria o sanzione penale atipica), il legislatore del 1994-1995, nell'integrare il contenuto del divieto di accesso, è ricorso ancora una volta alla logica dell'emergenza, con la conseguenza che ambiguità e anomalie continuano a persistere, in particolare sotto il profilo del mantenimento in vigore del divieto di accesso in caso di mancata convalida della prescrizione dell'obbligo di comparizione personale, con perdita di ogni effetto del provvedimento del questore; nonostante l'autonomia tra il provvedimento del questore e quello del giudice, i presupposti soggettivi delle due misure sono identici, quindi è difficile pensare che l'illegittimità della prescrizione di comparizione personale si riverberi inevitabilmente sul divieto d'accesso; pertanto, il riparto di giurisdizione appare un inutile aggravio procedurale, che costringe l'interessato a rivolgersi al giudice amministrativo, pur dopo una pronuncia del giudice ordinario che abbia vanificato (in tutto o in parte) l'efficacia di un provvedimento strettamente connesso ad un altro che funge da sua condizione legittimante⁷⁵⁹. In conclusione, per alcuni, la lacunosità dell'art. 6 L. n. 401/1989 "resta fortemente sospetta di legittimità costituzionale per la violazione di diverse garanzie, che vanno ben oltre il mancato rispetto dei principi del contraddittorio e della inviolabilità del diritto di difesa per attingere il contenuto proprio della misura del divieto di accesso che (...) non sembra più circoscrivibile nell'ambito di una mera limitazione della libertà di circolazione"⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ VIDIRI, *Circa la prevenzione della violenza* cit., c. 2622; ID., *La legge 24 febbraio 1995 all'esame della Corte costituzionale* cit., p. 759.

⁷⁵⁸ Di questo avviso, VIDIRI, *Circa la prevenzione della violenza* cit., c. 2623, nonché SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi* cit., pp. 208 e 210.

⁷⁵⁹ SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi* cit., pp. 206-210; cfr. LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo* cit., pp. 1352 ss.

⁷⁶⁰ SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi* cit., p. 210.

2.5. Una seconda dichiarazione di parziale incostituzionalità: il destinatario dell'obbligo di presentazione alla p.s. ha diritto ad una difesa più effettiva (Corte cost., sent. n. 144/1997).

La Corte costituzionale torna ad occuparsi dell'art. 6 della legge n. 401/1989 con la sentenza n. 144 del 23 maggio 1997⁷⁶¹, dichiarando l'illegittimità del comma 3 di tale disposizione, nella parte in cui non prevede che la notifica del provvedimento del questore contenga l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari⁷⁶².

Considerando che l'art. 6 prevede gravi limitazioni alla libertà personale, che possono protrarsi per un periodo di tempo non breve (fino ad un anno), nel procedimento nel quale viene in questione davanti ad un giudice l'interesse della libertà personale, spetta sempre al soggetto il diritto all'esercizio di una "integrale difesa", garantito dall'art. 24, comma 2 Cost.⁷⁶³. In particolare, nel provvedimento che impone l'obbligo di comparire presso l'ufficio o il comando di polizia territorialmente competente, nell'orario in cui si svolgono le competizioni sportive, la Consulta aveva già ravvisato una misura che incide sulla sfera della libertà personale del destinatario⁷⁶⁴; da ciò deriva l'esigenza che l'adozione di tale prescrizione "sia circondata, sul piano processuale, da quelle garanzie che la giurisprudenza ha da tempo indicato quando, pur ammettendo che provvedimenti provvisori possano essere adottati dall'autorità di pubblica sicurezza in situazioni caratterizzate da necessità ed urgenza, ha stabilito che gli stessi, qualora si risolvano in misure limitative della libertà personale, debbano essere sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria⁷⁶⁵"; questo è necessario per garantire un controllo sul provvedimento da parte del giudice, in conformità di quanto disposto dall'art. 13 Cost., nonché per assicurare la garanzia del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.⁷⁶⁶.

⁷⁶¹ In *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1576 ss. (con note di Pace e Dolso); in *Cass. pen.*, 10, 1997, pp. 2659 ss. (con note di Gazzaniga e Molinari in *Cass. pen.*, 1998); in *Riv. polizia*, 1997, pp. 704 ss. (con nota di Santacroce).

⁷⁶² La questione, rimessa alla Corte costituzionale dalla Cassazione (sez. I, ord. 26 ottobre 1995, Zangara e altri), ha origine dal divieto emesso dal questore di Genova nei confronti di alcuni tifosi di accedere per un anno agli stadi, alle stazioni ferroviarie di Genova Brignole e Principe, al casello autostradale di Genova est e allo scalo aereo e portuale di Genova, in occasione di incontri di calcio, di campionati e tornei nazionali ed internazionali (PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con "forme semplificate"*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1582-1583).

⁷⁶³ Cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e garanzie della difesa*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 1999, p. 1367; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo cit.*, p. 368.

⁷⁶⁴ In tal senso, le sentenze della Corte cost. nn. 143 e 193 del 1996.

⁷⁶⁵ In proposito, Corte cost., sentenze nn. 27/1959 e 74/1968.

⁷⁶⁶ Cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo cit.*, pp. 368-369; SANTACROCE, *Postilla a Corte cost., sent. n. 144 del 1997*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 707.

A fronte della lamentata lesione del diritto di difesa derivante dall'emissione dell'ordinanza di convalida "*inaudita altera parte*", la Corte giudica legittima la disciplina approntata dalla Legge n. 401/1989, osservando che "il diritto di difesa (...) ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato (sentenza n. 48 del 1994), al punto che la stessa assistenza del difensore può e deve trovare svolgimento in forme adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato (sentenza 160 del 1995), sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice"⁷⁶⁷.

Il ricorso al modello della convalida non impone necessariamente di assegnare al procedimento le medesime garanzie previste per la convalida dell'arresto e del fermo di polizia giudiziaria; ciò in quanto – secondo la sentenza – "l'identica qualificazione data al procedimento stesso, sul piano degli istituti processuali, non consente, infatti, di trascurare che il provvedimento qui assunto da parte del giudice per le indagini preliminari ha portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario, rispetto a quelle delle anzidette misure pre-cautelari o di altre ancora che, comunque, incidono in maniera ben più rilevante, sullo stesso bene"⁷⁶⁸. Inoltre, "nella fattispecie oggetto della disposizione censurata, la necessità di garantire all'interessato una adeguata difesa va coniugata con la celerità nell'applicazione della misura, condizione necessaria perché la stessa possa rivelarsi efficace, sì da giustificare, in un equilibrato rapporto fra esigenze in giuoco, l'adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicarsi il contraddittorio"⁷⁶⁹; nel caso di specie, non sussiste ad avviso della Consulta l'impossibilità per l'interessato di interloquire nel procedimento, "giacché, anche alla stregua del principio generale che nel processo penale consente alle parti ed ai difensori di presentare al giudice memorie o richieste scritte (art. 121 c.p.p.), non si può ritenere impedito all'interessato di esercitare la facoltà di esporre le proprie ragioni al giudice per le indagini preliminari"⁷⁷⁰.

Per quanto riguarda invece l'esigenza di assicurare all'interessato la concreta ed effettiva conoscenza delle facoltà di difesa di cui può fruire, al fine di eliminare il vizio di costituzionalità della disciplina sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, in sentenza si

⁷⁶⁷ In motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 369; PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1584; GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 345.

⁷⁶⁸ In questi termini la motivazione; cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., pp. 1367-1368.

⁷⁶⁹ Così in motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 369; GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

⁷⁷⁰ In motivazione; cfr. PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1584; GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

legge che “il destinatario del provvedimento deve essere espressamente avvisato della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, appositamente nominato, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari”⁷⁷¹, in modo che sia così garantito il contraddittorio⁷⁷²; la facoltà così riconosciuta dovrà “essere esercitata con modalità tali da non interferire con la definizione del procedimento di convalida, nei termini previsti dalla legge”, fatto ovviamente salvo il potere del legislatore di apprestare una specifica disciplina al riguardo⁷⁷³.

Questa soluzione però non è stata ritenuta soddisfacente dalla dottrina e non ha mancato di suscitare forti perplessità, poiché lascia insoluti una serie di aspetti problematici: l’art. 6, comma 3 è stato infatti giudicato incostituzionale non per la mancanza, nella fase di convalida, di una tutela completa (visto che l’ordinanza di convalida veniva addirittura emessa *inaudita altera parte*), ma solo perché la notifica del provvedimento del questore non conterrebbe l’avviso all’interessato della facoltà di presentare (personalmente o tramite il difensore) memorie o deduzioni al g.i.p., con il che – come è stato osservato da autorevole dottrina – “l’effettiva e integrale tutela del diritto di difesa, entrata trionfalmente dalla porta in forza della precedente giurisprudenza costituzionale⁷⁷⁴ (...) viene qui fatta surrettiziamente uscire dalla finestra, dato che per la Corte, ai fini del rispetto dell’art. 24 comma 2, sarebbe addirittura sufficiente l’esposizione delle proprie ragioni fatta ‘personalmente’ al g.i.p.”⁷⁷⁵; è stato così “salvato” il modello della convalida, ritenendo che sia garantito il diritto ad una difesa “adeguata” – tenuto conto delle esigenze di “celerità nell’applicazione della misura” – senza che l’intervento del difensore sia previsto come obbligatorio (oltre a non essere di fatto concretamente esercitabile, al di là del possibile intervento cartolare)⁷⁷⁶; secondo una diversa opinione, sostenuta dalla stessa Corte costituzionale in alcune pronunce⁷⁷⁷, difficilmente il diritto di difesa – rientrante nel novero dei principi supremi del nostro ordinamento – potrebbe essere bilanciato con le esigenze di

⁷⁷¹ In motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 369; PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1584.

⁷⁷² CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 345.

⁷⁷³ Cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1369.

⁷⁷⁴ Come nella sentenza n. 76/1970, con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato l’illegittimità dell’art. 4 L. n. 1423/1956 (relativo alla sorveglianza speciale) nella parte in cui non prevedeva l’assistenza obbligatoria del difensore (GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1367).

⁷⁷⁵ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1584; in proposito, cfr. SANTACROCE, *Postilla a Corte cost. n. 144 del 1997* cit., p. 707.

⁷⁷⁶ GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368; cfr. DOLSO, *Misure di prevenzione* cit., p. 1592.

⁷⁷⁷ È il caso della sent. n. 18/1982, anche se talvolta la stessa Corte (sent. n. 345/1987) ha ritenuto che il diritto di difesa vada contemperato con “altri valori costituzionalmente equivalenti”, tra cui l’esigenza che i processi abbiano compimento “entro congrui termini” (DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche* cit., p. 1592).

speditezza del processo e il diritto di difesa non può comunque mai essere pretermesso per realizzare “esigenze che si rivelano talora insussistenti”⁷⁷⁸. Inoltre, è stato osservato che l’applicazione al “sommario” giudizio di convalida dell’art. 121 c.p.p. non è priva di difficoltà, poiché, da un lato, occorre tenere conto dei ristrettissimi termini previsti dall’art. 13, comma 2 Cost. applicati dal legislatore al provvedimento del questore (nonostante questo provvedimento non sia affatto “provvisorio”, come invece previsto dallo stesso art. 13), dall’altro la piena applicazione della disposizione processuale richiederebbe il patrocinio di un difensore tecnico; la Consulta, con la sentenza in esame, “ha effettuato un ‘bilanciamento’ delle contrapposte esigenze in gioco, all’esito del quale ‘l’effettiva e integrale’ tutela del diritto di difesa è stata, contraddittoriamente, ritenuta realizzabile con ‘l’adozione di forme semplificate’ di difesa”⁷⁷⁹. Ferma restando l’utilizzabilità del modello dell’art. 13, comma 3 Cost., per l’adozione (e la convalida) dei provvedimenti – provvisori e urgenti – del questore, diversamente, secondo attenta dottrina, “il provvedimento definitivo che irroga una misura di prevenzione personale della gravità e della durata di quella prevista dall’art. 6, comma 2 non può (...) non spettare all’autorità giudiziaria ordinaria, con conseguente applicazione del principio del contraddittorio”⁷⁸⁰, qualunque sia la teoria della libertà personale seguita; pertanto, un giudizio di convalida sottoposto a termini così ristretti (delineati dall’art. 13, comma 3 Cost.) non può costituire un valido succedaneo del giudizio istituzionalmente spettante all’autorità giudiziaria, ai sensi dell’art. 13, comma 2 Cost.; per questo motivo la sentenza n. 144/1997 è stata criticata per non avere dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 6, comma 3 L. n. 401/1989 nella parte in cui non applica alla “definitiva” irrogazione della misura di prevenzione la disciplina prevista dalla L. n. 1423/1956 per le misure di prevenzione personali⁷⁸¹. Del resto, secondo alcuni, la previsione di un’udienza di convalida con la presenza del difensore non dovrebbe compromettere la celerità della procedura, tanto più che il provvedimento oggetto di convalida è provvisoriamente esecutivo⁷⁸²; una distinzione tra provvedimenti “provvisori” (immediatamente esecutivi) e “definitivi”, con termini meno ristretti, avrebbe infatti consentito di assicurare una più adeguata tutela del

⁷⁷⁸ In questi termini, Corte cost., sent. n. 86/1968, secondo la quale “il diritto di difesa, in un ordinamento che vieta di considerare colpevole chi non abbia subito una condanna definitiva, vale bene il sacrificio di una maggiore speditezza delle indagini” (DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche* cit., p. 1592).

⁷⁷⁹ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., pp. 1584-1585.

⁷⁸⁰ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, p. 1585; cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

⁷⁸¹ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1586; cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

⁷⁸² DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche* cit., p. 1593; cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

diritto di difesa, senza sacrificare le esigenze che hanno ispirato l'adozione delle misure antiviolenza⁷⁸³.

La stessa pronuncia, non essendo stata chiamata a risolverli, ha poi lasciato insoluti altri problemi relativi alla normativa in questione: da un punto di vista sostanziale, secondo alcuni, la misura di cui all'art. 6 della legge n. 401 è carente sotto il profilo della determinatezza, in quanto nelle fattispecie contemplate dalla disposizione novellata non è sempre evidenziato il legame che dovrebbe sempre ricorrere tra misura preventiva ed attività penalmente repressive e, a differenza della L. n. 1423/1956 (come modificata nel 1988), la normativa in esame, secondo la dottrina, incorre in una grave omissione, non esplicitando che l'irrogazione delle misure in essa previste devono fondarsi su "elementi di fatto" e non su meri sospetti; nella legge non si ritrova nemmeno alcun cenno alla pericolosità sociale, elemento imprescindibile in ogni attività di prevenzione; anche se si considerassero tali elementi impliciti nel sistema nel suo complesso, è stato osservato che sarebbe stato opportuno renderli espliciti, poiché "in una materia in cui viene in considerazione una situazione soggettiva così essenziale come la libertà personale, è bene non lasciare nulla di implicito"⁷⁸⁴. Infine, dal punto di vista processuale, non si è nemmeno espressa in merito all'impossibilità per il p.m. di far cessare l'efficacia del provvedimento disposto dal questore, neppure quando risulti "evidente" la sua illegittimità (come invece è consentito dall'art. 389 c.p.p. per l'arresto o il fermo illegittimi), con la conseguenza che permane la lacunosità della disciplina in esame, così come la sua difficile compatibilità con i principi costituzionali⁷⁸⁵.

2.6. La Consulta "salva" la rimodellata disciplina del divieto di accesso sotto i profili delle garanzie difensive e della tutela dei minorenni (Corte cost. sent. n. 136/1998).

Con il quarto intervento nel giro di meno di tre anni, la Corte costituzionale – con sentenza n. 136 del 23 aprile 1998⁷⁸⁶ – ha ritenuto infondate sia una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 6, commi 2 e 3 L. n. 401/1989, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., per il silenzio della legge circa le modalità procedurali atte a garantire il contraddittorio e la difesa, sia una questione relativa alla medesima disposizione, ma in riferimento all'art. 31, comma 2 Cost., in quanto la disciplina legislativa contrasterebbe con

⁷⁸³ GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

⁷⁸⁴ DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche* cit., pp. 1587-1592.

⁷⁸⁵ SANTACROCE, *Postilla a Corte cost. n. 144 del 1997* cit., p. 707.

⁷⁸⁶ In *Cass. pen.*, 9, 1998, pp. 2289 ss. (con nota di Molinari); in *Giur. cost.*, I, 1998, pp. 1057 ss. (con nota redaz. di D'Alessio).

le finalità rieducative proprie dell'intervento penale nei confronti dei minorenni, poiché il breve termine concesso per la convalida non consente l'acquisizione dei dati necessari a valutare la personalità dell'interessato, al giudice è impedito di incidere sul contenuto del provvedimento e, inoltre, gli è impedito di sostituire l'obbligo di presentarsi, con quello di reperibilità, di cui all'art. 6, comma 8⁷⁸⁷.

Sotto il primo profilo, la Consulta ha ritenuto infondata la censura relativa al giudizio di convalida, da parte del g.i.p., del provvedimento del questore con cui si fa obbligo a persone alle quali, per i loro precedenti, si è vietato l'accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni sportive, con l'obbligo di presentarsi nelle ore previste per il loro svolgimento, all'ufficio o comando di polizia⁷⁸⁸, osservando come "l'obbligo di comparizione, oggetto di convalida, ha natura accessoria rispetto al provvedimento di cui al comma 1 dell'art. 6, operando al fine di garantire l'effettività del divieto imposto con quest'ultimo, cui spetta individuare specificamente (...) le competizioni agonistiche ed anche i luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni medesime; e così pure di stabilire la durata dell'interdizione". Tuttavia, "il carattere strumentale del provvedimento che dispone l'obbligo di comparizione, rispetto al divieto di accesso, non esclude che al g.i.p., al momento di decidere se convalidare o meno il provvedimento stesso (...), spetti pur sempre – stante l'identità solo qualificatoria e di struttura procedimentale che la convalida in questione presenta rispetto all'istituto disciplinato dal codice di rito penale⁷⁸⁹– il controllo sulla ragionevolezza ed 'esigibilità' del provvedimento medesimo"⁷⁹⁰. In particolare, dopo la sentenza n. 144/1997, che – come si è visto – ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 6, comma 3 L. n. 401/1989, non si può più sostenere che l'interessato non abbia facoltà di interloquire nel procedimento e, per quanto riguarda i minorenni, con riferimento alle facoltà di difesa, non sussistono differenze apprezzabili in chiave di ingiustificata disparità di trattamento tra il procedimento in esame e le misure amministrative previste dall'art. 24 r.d.l. n. 1404/1934 (conv. in L. n. 835/1935)⁷⁹¹.

⁷⁸⁷ Quest'ultima questione è stata dichiarata inammissibile per difetto di motivazione (MOLINARI, *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 9, 1998, p. 2295; cfr. CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 345; D'ALESSIO, *Nota redazionale a Corte cost. sent. n. 136/1998*, in *Giur. cost.*, I, 1998, pp. 1057-1058.

⁷⁸⁸ D'ALESSIO, *Nota a Corte cost. n. 136/1998* cit., p. 1058.

⁷⁸⁹ In proposito, Corte cost. nn. 143/1996 e 144/1996.

⁷⁹⁰ Così in motivazione (in tal senso, già Cass. sez. I, 11 febbraio 1997, Nucciarelli, in *Cass. pen.*, I, 1998, pp. 240 ss.); cfr. sul punto FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 368; MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295; D'ALESSIO, *Nota a Corte cost. n. 136/1998* cit., pp. 1058-1059.

⁷⁹¹ D'ALESSIO, *Nota a Corte cost. n. 136/1998* cit., p. 1058; cfr. CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., pp. 345-346.

Per quanto riguarda il secondo profilo, relativo alla tutela dei minori, la Corte dichiara infondata anche tale questione, relativa alle modalità procedurali del giudizio di convalida, da parte del g.i.p., del provvedimento del questore con cui si fa obbligo ai destinatari del divieto di accesso di presentarsi all'ufficio o comando di polizia; si rileva infatti che i limiti che il g.i.p. (e, prima di lui, il p.m.) incontrano nell'avvalersi dei servizi minorili allo scopo di approfondire la conoscenza della personalità e della condizione di vita dell'interessato non danno luogo a violazione del principio costituzionale della protezione della gioventù, trattandosi di misure che, non essendo di per sé preordinate alla repressione e sanzione di fattispecie criminose, incidono in modo minimale sulla libertà personale, in modo adeguato allo scopo di prevenzione perseguito⁷⁹². Secondo la Consulta, per valutare l'adeguatezza della misura e delle sue modalità applicative con riguardo al minore, alla luce delle finalità dell'art. 31, II comma, della Costituzione, va effettuato un giudizio prognostico che deve attingere (...) non a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto, quale presupposto di giustificazione ed idoneità della misura stessa in relazione allo scopo cui è preordinata⁷⁹³. Infine, viene osservato che “il questore, oltre a stabilire la durata dell'obbligo entro il termine massimo dell'anno, è tenuto a individuare l'orario di presentazione nell'ambito del ‘periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni agonistiche’” e, nel quadro di un giudizio di ragionevolezza, il fatto che al g.i.p. competa soltanto di convalidare o meno il provvedimento “non esclude che, in ordine alla decisione da prendere, assumano rilievo, nella complessiva valutazione da effettuare, le modalità applicative concretamente determinate dal questore, in quanto eventualmente suscettibili di porsi in contrasto con le esigenze educative del minore”; nonostante questa affermazione contenuta nella sentenza in esame⁷⁹⁴, la dottrina ha considerato molto problematica la limitazione dei poteri del g.i.p. in sede di convalida, sia sotto il profilo dell'impossibilità di incidere sul contenuto e sulle modalità applicative del provvedimento che prescrive la comparizione personale, sia sotto il profilo dell'assenza di qualsiasi effetto sul divieto di accesso del rifiuto della convalida da parte del g.i.p.. Per quando riguarda specificamente i minorenni, ci si è quindi chiesti quale effettivo controllo sarà possibile sulla loro pericolosità

⁷⁹² Argomento ritenuta non convincente da Molinari (*Ancora su minorenni* cit., pp. 2294-2295); cfr. D'ALESSIO, *Nota a Corte cost. n. 136/1998* cit., p. 1058.

⁷⁹³ Cfr. Cass. n. 284/1997.

⁷⁹⁴ In linea con parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. sez. I, 11 febbraio 1997, Nucciarelli cit.), che richiede un controllo sulla ragionevolezza e sull'esigibilità del provvedimento; *contra*, Cass. sez. I, 6 febbraio 1996, Pozzati (in *Cass. pen.*, 11, 1996, pp. 3462, con nota di Molinari), secondo la quale il g.i.p. non deve compiere alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale del soggetto, quindi l'esame in sede di convalida è del tutto formale (MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295).

sociale, senza informazioni del servizio sociale, quale sorte poi avrà il divieto di accesso qualora in sede di convalida della prescrizione accessoria di comparizione il g.i.p. abbia ritenuto mancante o illogica la motivazione sulla pericolosità sociale del soggetto; infine ci si è interrogati sulla competenza del questore a concedere l'autorizzazione a sostituire l'obbligo di comparizione personale con la comunicazione del luogo di reperibilità, autorizzazione che per i minorenni assume connotazioni di maggiore gravità rispetto alla competenza funzionale inderogabile del giudice minorile⁷⁹⁵.

È stato osservato che, con quest'ultima pronuncia, la Consulta sembra essere tornata sui propri passi rispetto alla precedente sentenza n. 143/1996, che aveva valorizzato la prevalente finalità rieducativa di ogni intervento dello Stato rivolto ai minori, stabilendo la competenza del Tribunale per i minorenni in ordine alla convalida: la sentenza n. 136/1998 ha infatti legittimato la previsione di interventi per i minori anche a carattere preventivo, giustificando in tal senso la brevità dei termini concessi per la convalida; si motiva così la mancata flessibilizzazione della pena, necessaria per le finalità rieducative da parte del giudice dei minori, negando alla misura in esame il carattere di pena⁷⁹⁶. La conclusione raggiunta dalla Corte costituzionale è stata criticata in dottrina perché sarebbe “inadeguata la sommaria e frettolosa informazione *ad oras* dei servizi sociali, anche se la richiesta venga fatta, in via preliminare, dal p.m. con il guadagno di quarantotto ore (...) ed anche se venissero rafforzati gli organici dei servizi sociali”, poiché “saranno sempre notizie frammentarie ed inadeguate, con l'aggravante che se dopo la convalida pervenissero informazioni esaurienti il giudice non avrebbe alcuna possibilità di intervenire”⁷⁹⁷. Il problema non si pone per i minori infraquattordicenni, ai quali le misure in esame non sono applicabili in virtù della presunzione assoluta di incapacità di intendere e di volere, tuttavia per i minori ultraquattordicenni vale un discorso diverso: per essi infatti l'imputabilità deve essere accertata in concreto dal giudice caso per caso, ai sensi dell'art. 98 c.p., pertanto – come è stato osservato – “si impone, per ragioni logiche, prima di quello sulla pericolosità sociale l'accertamento sulla capacità di intendere o di volere, che può essere effettuato soltanto dal giudice minorile”⁷⁹⁸, perché ai soggetti totalmente incapaci di intendere o di volere “non sono applicabili misure sanzionatorie preventive comunque denominate”, essendo previste invece misure curative o, in caso di soggetto minorenne (anche maggiore

⁷⁹⁵ MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295.

⁷⁹⁶ CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 346.

⁷⁹⁷ MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295.

⁷⁹⁸ *Ivi*, p. 2296.

di 14 anni), misure rieducative dirette al suo recupero sociale (artt. 25-31 r.d.l. n. 1404/1934)⁷⁹⁹. Secondo parte della dottrina, alle misure di cui all'art. 6 L. n. 401/1989, rientrando nell'area della prevenzione e avendo natura sanzionatoria, si dovrebbero applicare i principi generali in tema di misure di prevenzione e, di conseguenza, “sembra una forzatura l'asserita incompatibilità tra le misure in discussione e la legislazione per i minorenni, tanto più se la questione viene riguardata nel sistema delle misure di prevenzione”, pertanto, “la tutela dei minorenni (...) non può essere in concreto disattesa in nome dei risultati che si intendono perseguire, risultati che, poi, sono tutt'altro che sicuri”⁸⁰⁰. Nonostante questo “salvataggio” da parte della Corte costituzionale della disciplina dell'art. 6 della legge n. 401/1989, pur profondamente modificato dal d.l. n. 717/1994 conv. in L. n. 45/1995 e ulteriormente “rimodellato” dalle sentenze costituzionali nn. 143/1996 e 144/1997, di accoglimento delle questioni di costituzionalità (sopra esaminate), la disciplina in questione ha continuato a mantenere significative criticità, tali da condurre ad un secondo intervento legislativo a distanza di pochi anni.

2.7. Un nuovo decreto-legge per potenziare – e correggere – la disciplina di contrasto alla violenza negli stadi (d.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377).

Il legislatore, preoccupato di porre un argine ai fatti criminali che non avevano mancato di verificarsi anche nella stagione calcistica 2000/2001⁸⁰¹ (che aveva visto “un preoccupante aumento di gravi episodi di violenza (...) che hanno spesso superato il limite di tolleranza, mettendo in pericolo l'incolumità e la vita dei tifosi, rischiando fortemente di determinare la crisi nel rapporto tra lo sport più popolare in Italia e il suo pubblico”⁸⁰²) ha deciso – per il tramite del d.l. 20 agosto 2001 n. 336, convertito, con modificazioni, in L. 19 ottobre 2001, n. 377 – di introdurre ulteriori disposizioni, sempre a carattere d’“urgenza”, per ampliare e potenziare le misure di contrasto al teppismo calcistico, introdotte dalla L. n. 401/1989 e profondamente modificate (come si è avuto modo di vedere) dal d.l. n. 717/1994, conv. dalla

⁷⁹⁹ *Ibidem.*

⁸⁰⁰ MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., pp. 2296-2297.

⁸⁰¹ Secondo i dati del Ministero dell'Interno, riportati nella Relazione al d.l. n. 336/2001, in tale stagione sono stati denunciati 323 incidenti, con un incremento del 50% rispetto a quella precedente e ben 1731 persone sono state denunciate all'autorità giudiziaria; dati che collocano l'Italia nelle ultime posizioni della classifica europea quanto a disciplina e sicurezza nello svolgimento delle manifestazioni sportive (LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società per rendere le nuove norme ancora più efficaci*, in *Guida al dir.*, 33, 2001, p. 9).

⁸⁰² Così la Relazione al d.l. n. 336/2001, in *Guida al dir.*, 33, 2001, p. 16.

L. n. 45/1995⁸⁰³. Già nella XIII legislatura, vi era stato un tentativo di rimettere mano alla disciplina di contrasto alla violenza negli stadi e un testo unificato⁸⁰⁴ era stato approvato dalla II commissione giustizia della Camera dei deputati nei primi mesi del 2000, ma non era poi giunto ad approvazione definitiva⁸⁰⁵, nonostante contenesse aspetti di novità che, da un lato, conferivano maggior efficacia alle misure preventive (oltre a contemplare sanzioni penali accentuate contro gli atti di teppismo commessi in occasione di competizioni agonistiche), dall'altro, miravano a spezzare il vincolo di connivenze tra tifosi violenti e società professionistiche, chiamando queste ultime a rispondere dei danni causati dai loro sostenitori, con l'obiettivo di responsabilizzarle⁸⁰⁶; questo progetto è stato tuttavia definitivamente accantonato nella successiva legislatura e il Governo ha preferito fare ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza – giustificata dall'imminente inizio del campionato di calcio 2001-2002⁸⁰⁷ – per introdurre nuove norme in materia. L'intervento recato dal d.l. n. 336/2001 è stato salutato con favore da alcuni tra i primi commentatori, secondo i quali le nuove figure di reato introdotte (seppur non da sole), appaiono in grado di contenere la violenza negli stadi, mentre sarebbe stato persino auspicabile stabilire l'obbligatorietà, in luogo della facoltatività, delle misure esistenti e di prevedere in ogni caso l'applicazione congiunta del divieto di accesso allo stadio con il contestuale obbligo di presentazione alla polizia⁸⁰⁸. Non sono tuttavia mancate varie considerazioni critiche, come meglio si vedrà analizzando più puntualmente le novità introdotte dal legislatore del 2001.

⁸⁰³ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1, *Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377 – Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2003, p. 15.

⁸⁰⁴ Tale testo unificato riuniva i disegni di legge C4579, C6916, C6219 e C6421 e, tra le altre cose, chiamava le società professionistiche a rispondere dei danni causati dai loro sostenitori in occasione di manifestazioni sportive, qualora avessero fornito a costoro (o ai loro club e associazioni) sostegni di qualsiasi natura; questa previsione, secondo alcuni, avrebbe costituito un primo strumento per interrompere il circuito di connivenze che ostacolava il raggiungimento di risultati positivi in materia, oltre che per sgravare lo Stato da pesanti oneri per le spese di gestione dell'ordine pubblico; la commissione Giustizia, approvando il testo, ha tuttavia stralciato l'articolo relativo (NUZZO, *Violenza negli stadi: siamo alla "melina" sui contributi* cit., p. 12; ID., *Violenza negli stadi: senza norme severe continua a prosperare l'area dell'immunità*, in *Guida al dir.*, 18, 2001, p. 10).

⁸⁰⁵ FORLENZA, *Contro i danni dei teppisti in trasferta il "pressing" delle nuove norme antisordini*, in *Guida al dir.*, 33, 2001, p. 18.

⁸⁰⁶ NUZZO, *Violenza negli stadi: senza norme severe continua a prosperare l'area dell'immunità* cit., p. 10; ID., *Violenza negli stadi: siamo alla "melina" sui contributi* cit., p. 12.

⁸⁰⁷ FORLENZA, *Contro i danni dei teppisti in trasferta* cit., p. 18; cfr. LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti*, in *Dir. pen. proc.*, 3, 2002, p. 277; ID., *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società* cit., p. 9.

⁸⁰⁸ LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società* cit., p. 9.

2.7.1. Profili sostanziali.

Anzitutto, sotto il profilo dell'ambito soggettivo, il divieto di accesso alle manifestazioni sportive viene esteso anche a coloro che siano indiziati per avere violato il divieto, sancito dall'art. 5 L. n. 152/1975, di usare caschi protettivi o altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico, o per essere entrati nei luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche con emblemi o simboli di tenore discriminatorio (art. 2, comma 2 d.l. n. 122/1993), o per avere commesso alcuni dei nuovi reati introdotti proprio dal d.l. n. 336/2001, previsti dai commi 1 e 2 del nuovo art. 6-bis l. n. 401/1989; il nuovo comma 1 dell'art. 6, combinandosi con il preesistente art. 2, comma 3 d.l. n. 122/1993, estende quindi ulteriormente l'ambito di applicazione del divieto a coloro che siano proclivi a delinquere per motivi "razziali", riconducendo l'ipotesi dell'ostentazione di simboli od emblemi di tenore discriminatorio quale indice di pericolosità sociale⁸⁰⁹. Come è stato osservato, i commi 1 e 2 dell'art. 6, come risultanti dalle modifiche, non brillano per chiarezza a causa della discutibile tecnica di normazione che fa ampio ricorso ai rinvii tra le diverse disposizioni⁸¹⁰.

Per quanto riguarda gli altri possibili destinatari del divieto di accesso, l'art. 1 del d.l. n. 336/2001 ha inserito una precisazione nel comma 1 dell'art. 6 L. n. 401/1989, specificando che gli episodi di violenza indizianti possono coinvolgere sia "persone" che "cose" (riferimento che evoca la "violenza sulle cose" contemplata dall'art. 392, comma 2 c.p.), consentendo inequivocabilmente la possibilità di applicare la misura di prevenzione ai soggetti autori di pregressi atti di "vandalismo"; anche se – è stato osservato – sarà necessario che tali atti denotino quella carica di pericolosità cui è subordinata l'imposizione del divieto di accesso ai luoghi delle competizioni sportive e anche a questo sembra riferito il richiamo della norma alla necessità che le violenze siano legato allo svolgimenti di (precedenti) manifestazioni sportive, quantomeno da un nesso di "occasionalità"⁸¹¹.

Il decreto-legge inserisce nell'art. 6 un'ulteriore precisazione, stabilendo che i soggetti destinatari del divieto previsto da tale disposizione possono risultare denunciati o condannati "anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni": questo riferimento, esplicitando che la condanna suscettibile di legittimare l'irrogazione del divieto *ante delictum* possa derivare anche da una sentenza non passata in giudicato, giova alla

⁸⁰⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., pp. 15-16; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Dir.&Giust.*, III, 41, 2001, p. 8.

⁸¹⁰ LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un 'calcio' ai teppisti e a due principi dello stato di diritto*, in *Cass. pen.*, fasc. 4, 2005, p. 1464.

⁸¹¹ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., pp. 16-17.

determinatezza del precetto; inoltre, la delimitazione temporale agli ultimi cinque anni dell'idoneità della denuncia o della condanna⁸¹² a fondare la misura costituisce un accorgimento orientato ad ancorare il divieto ad un parametro che sia effettivamente significativo della pericolosità del soggetto, depotenziando così il rischio di attribuire rilevanza a denunce e condanne molto risalenti nel tempo e quindi non indicative di un'effettiva pericolosità sociale del soggetto⁸¹³.

Queste specificazioni dell'ambito soggettivo inserite nell'art. 6 della legge n. 401 dall'art. 1 d.l. n. 336/2001 rispondono all'esigenza che anche queste misure preventive soddisfino il principio di determinatezza-tassatività, tramite una descrizione sufficiente delle fattispecie di pericolosità che ne giustificano l'irrogazione, in modo da ridurre la discrezionalità del giudice. Tuttavia, ha suscitato perplessità la scelta di confermare la sottoponibilità al divieto di coloro che risultino soltanto "denunciati", perché questo requisito – che costituisce un adempimento procedurale "lontano" dall'accertamento di responsabilità (visto che la denuncia può essere infondata e risolversi in un'archiviazione) – può prestarsi ad assorbire ogni altro elemento di pericolosità, se non accompagnato da una seria indagine sulla personalità dell'indiziato⁸¹⁴.

Per quanto riguarda l'obbligo di comparire personalmente negli orari indicati presso gli uffici di polizia previsto al comma 2 dell'art. 6, l'art. 1 del d.l. n. 336/2001 ha introdotto la possibilità di imporre al prevenuto di comparire negli uffici di p.s. non più soltanto nelle ore in cui si svolgono le manifestazioni a cui gli è vietata la partecipazione, ma anche durante il resto della giornata; questo ampliamento dell'entità della coercizione, che privilegia le ragioni della prevenzione rispetto a quelle della garanzia, si giustifica per il fatto che – come dimostrato dall'esperienza – gli episodi criminosi da prevenire non si concentrano nel periodo di stretto svolgimento delle competizioni, ma a volte lo precedono, altre volte lo seguono. La legge di conversione ha poi inserito la puntualizzazione del dovere di tener conto delle esigenze dell'attività lavorativa svolta dal soggetto al momento dell'imposizione della misura. Il potenziamento degli strumenti preventivi perseguito dal nuovo intervento legislativo si coglie anche dall'innalzamento della durata massima sia del divieto di accesso

⁸¹² Sono stati avanzati dubbi sulla riferibilità della delimitazione temporale alla sola condanna ovvero anche alla denuncia, ma appare preferibile, per rispettare la ratio "selettiva" della disposizione, ritenerla riferita ad entrambe (CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 17, nota 13; cfr. FORLENZA, *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono sanzioni e pene accessorie*, in *Guida al dir.*, 42, 2001, pp. 102 ss.).

⁸¹³ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 17; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 8.

⁸¹⁴ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 17-18.

ai luoghi delle manifestazioni sportive, sia della prescrizione di comparire negli uffici di polizia, portata per entrambi a tre anni (art. 6, comma 5)⁸¹⁵. La riforma del 2001 ha opportunamente modificato il comma 5 dell'art. 6 chiarendo che il divieto di cui al comma 1 e la prescrizione di cui al comma 2 “sono revocati o modificati qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione”: la generica formulazione consente di includere tra le situazioni che legittimano una “rivisitazione” delle misure in atto anche la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere o di una sentenza di proscioglimento, che non erano esplicitamente contemplate dalla precedente formulazione. Continua però a mancare una forma di tutela giurisdizionale per il prevenuto a fronte di un eventuale diniego opposto dal questore alla richiesta di revoca o modifica della misura applicata⁸¹⁶.

Il comma 6 dell'art. 6 L. n. 401/1989 continua a punire la violazione delle prescrizioni imposte dai provvedimenti del questore di cui ai commi 1 e 2, tuttavia, in sede di conversione, alla pena dell'arresto è stata sostituita quella della reclusione (ancora compresa nella stessa misura – tra 3 e 18 mesi – in cui era in precedenza prevista la pena dell'arresto), alternativa alla multa (fino a 3 milioni di lire), riconducendo quindi le condotte appena menzionate alla categoria dei delitti (con conseguente punibilità del tentativo ed esclusione dell'imputazione del fatto a titolo colposo): tale modificazione, pur aggravando la qualificazione giuridica del reato, ha però comportato un'attenuazione sul concreto piano punitivo⁸¹⁷. La condanna ai sensi dell'art. 6, comma 6 citato, in seguito alla conversione del decreto-legge, non prevede più l'applicazione della pena accessoria consistente nell'interdizione dai luoghi delle competizioni sportive e nell'imposizione dell'obbligo di comparizione presso la polizia; tale scelta è stata criticata poiché indebolisce le finalità di prevenzione-neutralizzazione perseguite dal legislatore, rendendo di fatto inutile il globale inasprimento delle misure poiché si finirebbe col premiare “proprio quegli individui la cui effettiva maggiore pericolosità li ha spinti sino ad infrangere le prescrizioni loro imposte”⁸¹⁸. Il d.l. n. 336/2001 ha poi introdotto all'interno della legge n. 401 il nuovo art. 8-ter, dedicato alle trasferte, che estende l'intera disciplina sul gioco e le scommesse “ai fatti commessi in

⁸¹⁵ *Ivi*, pp. 19-20.

⁸¹⁶ *Ivi*, p. 36.

⁸¹⁷ CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., pp. 8-9; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 39-40.

⁸¹⁸ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 39-40.

occasione o a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono le manifestazioni”⁸¹⁹.

Un’ultima importante modifica, sul piano sostanziale, voluta dal Parlamento in sede di conversione, riguarda la sostituzione dell’espressione “competizione agonistiche” con quella “manifestazioni sportive” (art. 1, comma 1-*bis* d.l. n. 336/2001, conv. in L. n. 377/2001): tale modificazione – giudicata opportuna⁸²⁰ – non è meramente descrittiva, poiché, oltre a contribuire alla chiarezza interpretativa, amplia oggettivamente l’ambito di applicazione della nuova disciplina; il riferimento alle manifestazioni sportive, prescindendo dall’aspetto dell’agonismo, raccoglie un numero più ampio di attività⁸²¹. Per meglio delimitare la portata dell’innovazione, evitando un indebito ricorso agli strumenti penali nel settore sportivo (come la paventata applicabilità delle misure in esame persino ad una “partita tra scapoli e ammogliati”), sempre in sede di conversione è stata inserita una norma di interpretazione autentica (art. 2-*bis*), secondo la quale per “manifestazioni sportive” si intendono “le competizioni che si svolgono nell’ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal CONI”: rispetto al concetto di “competizione agonistica” ricavato in via ermeneutica dall’art. 1 L. n. 401/1989, la nuova definizione risulta più ristretta, perché chiama in causa soltanto il CONI e non altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato; parlando la disposizione di attività “previste” dalle federazioni o dagli enti affiliati al CONI, l’ambito delle misure destinate ai tifosi violenti dovrà però comprendere non solo gli appuntamenti sportivi organizzati dal CONI (quindi campionati o manifestazioni ufficiali), ma anche lo svolgimento di quelle attività che siano soltanto “disciplinate” da questo ente. Come è stato osservato, ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione (o dei reati) previsti dalla legge n. 401, l’interprete “dovrà guardare alla *ratio* delle previsioni (...) sceverando gli episodi di violenza, pur verificatisi in occasione di competizioni sportive, ma determinatisi per ragioni contingenti o personali, che non sembrano porsi come obiettivo dell’intervento legislativo”⁸²²; le norme si rivolgono infatti a coloro che cercano di condizionare il risultato sportivo o ne fanno il pretesto per aggredire altri spettatori. Alla luce di ciò, le partite c.d. “amichevoli” sostenute da squadre di livello

⁸¹⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 42.

⁸²⁰ LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., pp. 277 ss.

⁸²¹ FORLENZA, *Contro i teppisti aumenta la prevenzione* cit., p. 104; cfr. NOTARO, sub *Art. 2-bis*, *Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377 – Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2003, pp. 52-53.

⁸²² NOTARO, sub *Art. 2-bis* cit., pp. 53-54.

professionistico, pur non avendo rilevanza ai fini del risultato, possono comunque muovere gruppi di tifosi che non di rado hanno dato luogo a problemi di sicurezza, di conseguenza, in occasione di questi incontri – seppur privi di carattere “agonistico” – sarebbe controproducente non ritenere applicabili le misure anti violenza⁸²³.

Quindi, in definitiva, ciò che ora caratterizza – e delimita – l’oggetto della disciplina è il carattere sportivo dell’attività svolta in pubblico, o aperto pubblico (trattandosi di “manifestazioni”, devono ritenersi escluse attività sportive svolte in luoghi privati o non accessibili al pubblico); si prescinde perciò dalla circostanza che la manifestazione rappresenti una vera e propria “gara” con contenuto agonistico, per sottolineare come elemento qualificante il solo carattere sportivo (e pubblico) della manifestazione; in conseguenza di ciò, la nuova disciplina potrà essere applicata a manifestazioni sportive non competitive, a prescindere dal carattere professionistico o dilettantistico della manifestazione, e indipendentemente dal fatto che tali manifestazioni siano svolte sotto l’egida del CONI o delle singole federazioni sportive⁸²⁴.

L’art. 2-bis del d.l. n. 336/2001, conv. in L. n. 377/2001, al comma 2, contiene un’ulteriore interpretazione autentica, secondo la quale, con riferimento all’art. 6, comma 1 L. 401/1989, “per incitamento, inneggiamento e induzione alla violenza deve intendersi la specifica istigazione alla violenza in relazione a tutte le circostanze indicate nella prima parte del comma”: questa chiarificazione mira a prevenire il rischio di attrarre nell’orbita delle misure di prevenzione anche gli “inneggiamenti” e gli “incitamenti” che siano espressione del “folklore da stadio”, anche se tuttavia non appare risolutiva, in quanto il riferimento a “tutte le circostanze indicate nella prima parte “del I comma dell’art. 6 rimane piuttosto generico e non si esclude che lo si possa intendere anche nel senso che le condotte istigatrici rilevano se commesse anche soltanto “in occasione o a causa di manifestazioni sportive” (con i relativi rischi di eccessivo rigore applicativo). Per evitare di anticipare eccessivamente l’irrogazione della misura fino a comprendere atteggiamenti privi di una reale carica di

⁸²³ Ben diversa la situazione di una “partitella” tra amici, nella quale manca l’interesse diffuso verso la competizione che caratterizza le manifestazioni circondate da un considerevole richiamo di appassionati (NOTARO, sub *Art. 2-bis* cit, p. 54); tuttavia, più controversa potrebbe risultare la collocazione degli allenamenti nell’ambito delle competizioni sportive (LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1465; cfr. LIGUORO, *La sfida della legittimità costituzionale. Il fermo è già utile per evitare la “trascorsa flagranza”*, in *Dir. & Giust.*, 41, 2001, p. 11).

⁸²⁴ FORLENZA, *Contro i teppisti aumenta la prevenzione* cit., p. 104; dubbi possono invece sorgere per quei tornei a carattere localistico negli ambiti sportivi più disparati, che si rifanno a diverse risalenti tradizioni (come il Palio di Siena o di Legnano, la corsa dei ceri a Gubbio ecc.) nei quali possono verificarsi episodi di violenza (LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1465).

pericolosità, alcuni autori hanno notato che “il legislatore postula il riscontro di una ‘specifica’ istigazione alla violenza, quasi a volere circoscrivere i comportamenti indizianti al nucleo penalmente più significativo di quella condotta”⁸²⁵; quindi, tali condotte *ante delictum* dovrebbero essere prese in considerazione ai fini dell’applicazione delle misure preventive solo quando presentino un’effettiva capacità di indurre i tifosi presenti alla commissione di reati a base violenta⁸²⁶.

2.7.2. Profili processuali.

Per quanto riguarda gli aspetti processuali, il legislatore in linea di massima ha agito in senso migliorativo, potenziando i profili di garanzia⁸²⁷, lasciando tuttavia privi di adeguata regolamentazione alcuni elementi rilevanti: è stato infatti perseguito l’intento di rafforzare il momento giurisdizionale successivo all’emissione del provvedimento, tramite un adeguamento alle (o “esplicitazione” delle) soluzioni già indicate dalla giurisprudenza costituzionale che, come si è visto, è intervenuta in ben quattro occasioni. In base all’art. 1, comma 1, lett. b del d.l. n. 336/2001 – che ha introdotto nell’art. 6 della L. n. 401/1989 il nuovo comma *2-bis* – la notifica del provvedimento che impone l’obbligo di comparire negli uffici di polizia deve contenere l’avviso che l’interessato ha facoltà di presentare personalmente, o a mezzo di difensore, memorie e deduzioni al g.i.p. della convalida; si è così effettuato un testuale adeguamento alla sent. n. 144/1997 della Corte costituzionale⁸²⁸, ma la tutela difensiva rimane comunque incompleta ed è stata così disattesa l’indicazione dei giudizi costituzionali in merito all’opportunità di un intervento legislativo diretto a regolare in modo specifico le forme e i modi di esplicazione del diritto di difesa. Come è stato osservato, “il legislatore non ha colto l’occasione per porre termine alle perplessità, eliminando una volta per tutte l’anomalia rappresentata da un decremento degli spazi difensivi in sede di convalida, ma pare avere preferito rimettersi integralmente ai risultati già

⁸²⁵ In giurisprudenza, la Cassazione, da un lato (Cass. 17 aprile 1998, Amici), ha applicato la misura di prevenzione a comportamenti di “induzione alla violenza” ritenuti penalmente irrilevanti (nel caso di specie, mostrare i glutei alla tifoseria avversaria), d’altro lato (Cass. 27 febbraio 2001, Marinelli), ha ritenuto che le scritte offensive apparse sugli striscioni non siano sufficienti ad indurre o ad incitare alla violenza, perché non integrano quella “specifica istigazione alla violenza” richiesta dalla legge, ma costituiscono semmai “indirette induzioni” (NOTARO, sub *Art. 2-bis* cit., p. 55).

⁸²⁶ NOTARO, sub *Art. 2-bis* cit., p. 55.

⁸²⁷ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 22; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 8.

⁸²⁸ Criticata peraltro, come si è visto, da Pace (*Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi* cit.), da Dolso (*Misure di prevenzione atipiche* cit.) e da Gazzaniga (*Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit.); cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 22.

acquisiti, piuttosto che vagliare criticamente le obiezioni mosse al riguardo dalla dottrina”⁸²⁹. Secondo la normativa risultante dal decreto-legge del 2001, il diritto di difesa del soggetto si esaurisce quindi all’interno della stessa sequenza procedimentale che si articola nell’emissione dell’atto contenente l’avviso circa dell’esercizio del c.d. *ius postulandi* e nella relativa notificazione, senza che sia riservato altro spazio all’intervento della difesa; nel comma 3 dell’art. 6 non si ritrova infatti alcun riferimento a momenti di tutela della difesa “attiva” diversi da quelli meramente “cartolari”: a tal proposito, mentre in passato il silenzio del legislatore sul punto poteva indurre l’interprete a ritenere tacitamente richiamate (o almeno applicabili analogicamente, ad integrazione della lacuna normativa) le norme processuali che regolano la fase giurisdizionale del procedimento di applicazione delle misure precautelari adottate dalla polizia giudiziaria, in modo da garantire la partecipazione delle parti, in contraddittorio, alla decisione del giudice sulla prescrizione del questore, invece la volontà legislativa espressa con il d.l. n. 336/2001 sembra diretta a “privilegiare una decisione *de plano*, adottata al di fuori di un’udienza convocata *ad hoc* innanzi all’organo della decisione”; pertanto, secondo parte della dottrina, si ha così “un *iter* procedurale dall’accentuata valenza inquisitoria, caratterizzato da un contraddittorio meramente ‘esterno’ e gravemente imperfetto: nessun intervento dell’interessato è ammesso in camera di consiglio, alla quale è altresì inibita la partecipazione orale del pubblico ministero e del difensore eventualmente nominato”⁸³⁰. Inoltre, considerando che – data la natura coattiva del provvedimento che dispone la prescrizione di comparizione personale – sarebbe stata impiegabile la facoltà già prevista in via generale dall’art. 121 c.p.p., è stato osservato che, “la modifica normativa rischia di perdere anche quei limitati effetti autenticamente innovativi che le si potevano (...) riconoscere”; in più, laddove l’interessato utilizzasse lo strumento difensivo concessogli, presentando memorie al g.i.p. della convalida, “non è detto che le stesse riescano ad inserirsi nel processo con vera incisività, non essendo rintracciabile alcun dato normativo dal quale poter configurare in capo all’organo della decisione il dovere di prendere in considerazione tali memorie e di renderne poi conto in sede di motivazione”⁸³¹: vi è il rischio che l’attribuzione di questa facoltà al soggetto prevenuto finisca con l’essere poco rilevante, ai fini della difesa, anche a causa

⁸²⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 21-22; di simile opinione LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., pp. 1466-1467

⁸³⁰ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 22-23.

⁸³¹ *Ivi*, p. 28.

della persistente omissione legislativa relativamente alla fissazione di termini specifici entro i quali poter efficacemente esercitare la prerogativa⁸³².

Il legislatore del decreto-legge, a fronte della necessità di prevedere un termine “congruo” per far conoscere non tardivamente le ragioni del soggetto obbligato, ha anche mancato di effettuare un coordinamento con la cadenza temporale delineata (sotto pena di inefficacia della misura) dal comma 3 dell’art. 6, in forza del quale il p.m. ha 48 ore di tempo per formulare le proprie richieste al g.i.p. che, a sua volta, deve decidere entro un termine analogo⁸³³. Ad alcuni commentatori sembra quindi difficile ipotizzare “un inserimento veramente proficuo dell’intervento difensivo in mancanza dell’assegnazione di un limite temporale preciso per il deposito delle memorie”⁸³⁴, in quanto nessuna disposizione impone all’autorità amministrativa di fissare un termine entro il quale il prevenuto dovrà far pervenire le sue eventuali deduzioni all’organo della decisione; sarà perciò il giudice a dover trovare una soluzione equa, in grado di garantire la “correttezza” del processo anche sotto il profilo difensivo, prospettabile nello spostamento in avanti, fino al limite delle 48 ore concesse, della decisione giudiziale definitiva⁸³⁵.

Un’altra carenza che è non è stata risolta dal decreto-legge del 2001 è quella relativa alla mancata indicazione del questore specificamente competente per territorio, il che potrebbe far ritenere che vi sia una competenza territorialmente diffusa; ciò può rappresentare un ulteriore limite alle possibilità di difesa dell’interessato: vi è infatti il rischio di applicazione concomitante di due divieti di accesso (e anche di due prescrizioni di comparizione), per addebiti coincidenti da parte di diverse autorità amministrative; inoltre, la competenza territoriale del procuratore della Repubblica e del g.i.p. “derivano” da quella del questore che ha imposto la misura limitativa della libertà personale⁸³⁶.

⁸³² *Ibidem*.

⁸³³ La Cassazione (Cass. 23 ottobre 1998, Azzolin) ha escluso che sia assegnato un termine complessivo di 96 ore decorrente dalla notifica del provvedimento provvisoriamente esecutivo (CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. I cit.*, p. 29; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo cit.*, p. 404).

⁸³⁴ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. I cit.*, p. 29.

⁸³⁵ In proposito, la giurisprudenza della Cassazione ha evidenziato la necessità che tra la notifica del provvedimento del questore e la convalida debba intercorrere un tempo non irrisorio (Cass. 15 gennaio 2001, Frixione) e alcune sentenze hanno ritenuto illegittima la convalida adottata nello stesso giorno della comunicazione al p.m. del provvedimento del questore e della notifica all’interessato del medesimo provvedimento (Cass. 25 gennaio 1999, Pinotti Guri e Cass., sez. III, 10 dicembre 2001 – dep. 16 gennaio 2002 – n. 1671, Carlomagno); *contra*, Cass. 8 luglio 2000, Iacomini, secondo la quale la convalida, pur non potendo intervenire *ad horas*, non deve neppure necessariamente collocarsi solo in prossimità della scadenza del termine massimo delle 48 ore, “dovendo comunque il diritto di difesa rapportarsi e confrontarsi con le caratteristiche di immediatezza e celerità del procedimento *de quo*, volto alla salvaguardia di evidenti esigenze di sicurezza e di ordine pubblico” (cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. I cit.*, p. 29).

⁸³⁶ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. I cit.*, pp. 29-30.

La riforma del 2001, all'interno del comma 3 dell'art. 6, ha precisato che l'autorità amministrativa deve provvedere "immediatamente" a comunicare al p.m. l'adozione della prescrizione, anche se tale conclusione poteva già essere raggiunta in via interpretativa, per analogia con l'art. 381, comma 1 c.p.p., relativo alle misure precautelari. Vi sono poi state innovazioni in merito all'individuazione del g.i.p. e del p.m. competenti per la convalida: qualora il prevenuto abbia un'età inferiore a 18 anni, il titolare del potere d'impulso della procedura di convalida viene identificato nel procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni; tale previsione configura una semplice operazione di *restyling*, poiché ha allineato il testo di legge alla decisione della Corte costituzionale di pochi anni prima (sent. n. 143/1996), tuttavia il procedimento di convalida – anche in seguito a questo accorgimento – continua ad apparire poco "permeabile" alle esigenze dei minorenni, poiché non è parallelamente stata prevista la necessità di acquisire, per mezzo dei servizi sociali, informazioni esaurienti al fine di "una valutazione adeguata da parte del giudice della personalità del minore" (come pure suggerito dalla sent. 143/1996); il legislatore del 2001 ha però preferito sacrificare la difesa del prevenuto minorenne, limitandosi a consentire una sommaria – e quindi incompleta – informazione *ad horas* da parte dei servizi sociali all'organo giurisdizionale, in ragione degli esigui tempi procedurali⁸³⁷.

Ulteriore novità introdotta nel III comma dell'art. 6 della legge n. 401 riguarda il ruolo ed i poteri del p.m. in ordine alla convalida: è stato infatti specificato che l'atto di impulso dell'organo di accusa è condizionato dal riscontro affermativo dei "presupposti di cui al comma 1", il che può creare un problema interpretativo relativo al fatto che la valutazione del p.m. debba essere ancorata all'accertamento della previa applicazione del divieto di accesso, senza che nessun rilievo possa essere attribuito al *quid pluris* in termini di pericolosità che deve ricorrere quando il questore ritenga di dover imporre anche l'obbligo di comparizione, e cioè alla probabilità che il provvedimento interdittivo dell'accesso rimanga ineseguito; da un lato, quindi, il p.m. deve verificare la legittimità del provvedimento solo sotto il profilo formale della sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi della misura prescritti dal comma 1, mentre spetta al g.i.p., in sede di convalida, il "controllo integrale della ragionevolezza ed esigibilità"⁸³⁸. Inoltre, il p.m., a differenza della

⁸³⁷ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 31-33; cfr. MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295; CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 8; critico anche LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1468.

⁸³⁸ In tale senso Corte cost. sent. n. 136/1998; conformi, nella giurisprudenza di legittimità, Cass. 16 dicembre 2002, Carlomagno; Cass. 15 marzo 2000, Nicolini; Cass. 24 marzo 1998, Amici; Cass. 17 marzo 1998, Puccio; contra, Cass. 6 maggio 2000, Carafa e Cass. 20 novembre 1998, Morelli, secondo le quali il controllo del giudice resta limitato alla "verifica della legittimità del provvedimento amministrativo sotto il profilo della

precedente formulazione della norma, è titolare di un potere di decisione “positiva” sulla libertà del prevenuto in attesa di convalida: è stato infatti previsto un meccanismo di caducazione del provvedimento provvisorio, dipendente dalla volontà dell’organo cui spetta sollecitare il controllo giurisdizionale, pertanto, il p.m. se rileva l’illegittimità della misura applicata dall’autorità amministrativa nel suo controllo “preliminare”, dovrà attivarsi e pronunciare un provvedimento per far cessare l’efficacia della prescrizione. Dal punto di vista formale, viene poi specificato che il provvedimento del p.m. deve avere forma di decreto motivato, simmetricamente a quanto previsto per le misure precautelari (in analogia con il combinato disposto degli artt. 389, comma 1 e 390, comma 1 c.p.p.), con la conseguenza che il mancato rispetto di tale forma determinerà l’inefficacia della misura disposta⁸³⁹.

Sotto altro versante, la riforma del 2001 ha assicurato alle autorità procedenti la possibilità di adottare provvedimenti provvisoriamente limitativi della libertà personale, ampliando la disciplina ordinaria prevista dal codice di rito: in particolare, il comma 1-*bis*, aggiunto all’art. 8 della legge n. 401 (e modificato in sede di conversione), prevede che la polizia giudiziaria e il pubblico ministero possono disporre l’arresto facoltativo in flagranza (art. 381 c.p.p.) o il fermo di indiziato di delitto (art. 384 c.p.p.), in presenza di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o di un fatto che integra la nuova fattispecie delittuosa di cui all’art. 6-*bis*, comma 1, ovvero nel caso di inosservanza del divieto di accesso disposto con provvedimento amministrativo dal questore (quest’ultima ipotesi contemplata dal nuovo comma 1-*ter* dell’art. 8)⁸⁴⁰. La versione iniziale della disposizione prevedeva che, in presenza di indizi di colpevolezza gravi, precisi e concordanti, si configurava un’anomala forma di arresto del tifoso violento ad opera esclusiva della polizia giudiziaria, eseguibile entro 48 ore dal momento della consumazione dell’illecito, qualora non fosse stato possibile intervenire prontamente per poter sviluppare gli elementi acquisiti nell’immediatezza del fatto; veniva quindi a configurarsi un’ipotesi di arresto consentito al di fuori della flagranza di reato, riconducibile con qualche forzatura, nell’area della quasi flagranza; nonostante l’opinione contraria di alcuni⁸⁴¹, questa

sussistenza, o meno, dei prescritti presupposti soggettivi e oggettivi” (CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 33-34).

⁸³⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 35-36; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 8.

⁸⁴⁰ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 46.

⁸⁴¹ Alcuni commentatori, accostandosi alle critiche mosse anche dagli organi di polizia e da Federcalcio, hanno infatti affermato che “l’arresto differito nelle 48 ore non violava alcun parametro costituzionale, poiché il

“flagranza differita” si sarebbe esposta al rischio di abusi ed anche ad una censura di incostituzionalità poiché, ai sensi dell’art. 13, comma 3 Cost., solamente in casi eccezionali di necessità e urgenza l’autorità pubblica sicurezza può surrogarsi all’organo giurisdizionale, adottando provvedimenti temporanei restrittivi della libertà personale, mentre l’originario comma 1-*bis* dell’art. 8, “sancendo la facoltà per la polizia giudiziaria di procedere all’arresto entro 48 ore, avrebbe di fatto legittimato *tout court* tale sostituzione e, pertanto, un potere *de libertate* autonomo, a prescindere da qualsiasi urgenza”⁸⁴². Con la conversione del decreto-legge tale ipotesi è stata soppressa, manifestando la preferenza del legislatore per una via “mediana”, secondo la quale la possibilità di accedere al fermo “speciale” non può prescindere dal rispetto dei presupposti fissati in via generale dal codice di procedura (cioè, sussistenza di gravi indizi di reato e pericolo di fuga dell’indiziato)⁸⁴³; tuttavia, come è stato osservato, il legislatore, nell’estendere in modo automatico l’art. 384 c.p.p. ai casi disciplinati dal d.l. n. 336/2001, ha mancato di prendere in considerazione la tipologia dei reati in esame e la peculiarità dei loro autori: infatti, i soggetti ai quali l’art. 8 si riferisce sono persone “che considerano la presenza allo stadio, caratterizzata da certe condotte di violenza, un momento irrinunciabile della propria vita”⁸⁴⁴; quindi sarà molto difficilmente configurabile un pericolo di fuga (effettivo e concreto) in presenza di delitti compiuti in concomitanza allo svolgimento di manifestazioni sportive⁸⁴⁵.

Da ultimo, il nuovo art. 8-*bis* della L. n. 401/1989 prevede l’adozione coattiva del giudizio direttissimo per tutte le fattispecie delittuose contemplate dalla legge stessa, “salvo che siano necessarie speciali indagini”: l’obiettivo del legislatore è stato quello di favorire la più rapida decisione sulle notizie di reato “occasionate” dallo svolgimento di manifestazioni sportive, consentendo l’uso del modello di procedimento semplificato, a prescindere dal ricorrere

provvedimento doveva, sempre, fondarsi su gravi precisi e concordanti indizi di colpevolezza, ed era allargato, rispetto alle ipotesi ordinarie di arresto, solo lo spazio temporale per la sua adozione”, osservando che “una visione troppo astratta del fenomeno (...) possa far ritenere che l’arresto in flagranza sia misura congrua e realmente applicabile”, quando nella realtà si verifica la “pratica impossibilità di eseguire l’arresto di un tifoso violento sulle gradinate, spalleggiato da decine o centinaia di persone solidali con lui, pronte ad intervenire (...) per impedire l’operato della polizia” (LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., pp. 279 ss.).

⁸⁴² CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., p. 46; cfr. PALAMARA, *Arresto in flagranza: “sterzata” sul vecchio regime*, in *Guida al dir.*, 42, 2001, p. 103; in tal senso, anche CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 9 e LIGUORO, *La sfida della legittimità costituzionale* cit., p. 82.

⁸⁴³ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., p. 47; cfr. LIGUORO, *La sfida della legittimità costituzionale* cit., p. 82; LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1470.

⁸⁴⁴ LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., p. 280.

⁸⁴⁵ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., p. 47; cfr. LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., p. 280.

della situazione di evidenza probatoria oggettivamente qualificata che caratterizza tale giudizio per come configurato dal codice di rito; la clausola di salvezza finale tuttavia ancora il ricorso a tale rito ad una valutazione soggettiva del p.m., mitigando parzialmente l'obbligatorietà del giudizio direttissimo; la presenza di tale presupposto ostativo all'applicazione del rito, a livello sistematico, è stata giudicata coerente con la prerogativa istituzionalmente riconosciuta al p.m. in ordine all'individuazione delle modalità di esercizio dell'azione penale; la condizione che l'organo dell'accusa riesca ad assumere elementi idonei a sostenere l'accusa nel giudizio dibattimentale, nel rispetto delle sequenze contratte della fase introduttiva del rischio, finisce col diminuire "ogni connotazione di esemplarità insita nella immediatezza della repressione"⁸⁴⁶.

2.7.3. *I primi reati "da stadio"*.

Il d.l. n. 336/2001 conv. in L. n. 377/2001 ha inserito un nuovo articolo (il 6-bis) nel corpo della L. n. 401/1989 contenente due nuove figure di reato, configurabili in occasione di manifestazioni sportive: si tratta del delitto di lancio di materiale pericoloso (comma 1) e della contravvenzione di scavalco e invasione di campo (comma 2).

La prima figura di reato – punita con la reclusione da sei mesi a tre anni – si applica "salvo che il fatto costituisca più grave reato", quando il fatto sia tale "da creare un pericolo per le persone", configurando quindi un delitto di pericolo concreto. Nella versione originaria del decreto-legge si richiedeva che gli oggetti fossero "comunque idonei a recare offesa alla persona", sembrando che l'attitudine offensiva risiedesse nelle caratteristiche intrinseche dell'oggetto materiale della condotta (quindi, la valutazione del giudice sarebbe dipesa in buona parte dal tipo di oggetto scagliato dall'agente), potendo così condurre a risultati contraddittori; la formulazione introdotta in sede di conversione è parsa opportuna poiché "rimette la verifica dell'elemento costitutivo all'indagine da effettuarsi sulle modalità complessive che hanno accompagnato la condotta e che devono essere tali da evidenziare l'insorgere di un pericolo effettivo per le persone"⁸⁴⁷. Il riferimento al "pericolo per le persone" rende poi più determinato il precetto perché evita il riferimento a beni giuridici – come l'incolumità o la sicurezza pubblica – ampi e indeterminati, rendendo meglio definito il bene giuridico ed evitando conseguentemente il rischio di utilizzazioni "strumentali" della fattispecie. Il fatto materiale deve perfezionarsi nei "luoghi in cui si svolgono le

⁸⁴⁶ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 48.

⁸⁴⁷ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 40-41; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 9; LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1473.

manifestazioni sportive ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime”: ciò significa che i luoghi cui la norma fa riferimento possono rilevare solo in quanto legati da un nesso di “funzionalità” con lo svolgimento delle manifestazioni sportive; ciò si ricava anche dall’introduzione dell’art. 8-ter, dedicato alle trasferte⁸⁴⁸.

La contravvenzione di cui al II comma dell’art. 6-bis – anch’essa configurabile “salvo che il fatto costituisca più grave reato – contempla due distinte condotte: da un lato, l’indebito superamento di una recinzione o di una separazione dell’impianto nei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, dall’altro, l’invasione del terreno di gioco “nel corso” delle medesime manifestazioni; in entrambi i casi deve derivare “un pericolo concreto per le persone”. Per quanto riguarda la prima condotta, non vengono menzionati gli spazi “interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni”, come avviene nel comma 1, occorrerà quindi – per individuare l’ambito della fattispecie – ricorrere a criteri sia di funzionalità che geografici, che portano al risultato di individuare un ambito più ristretto rispetto al delitto di lancio di materiale pericoloso; la norma richiede inoltre lo scavalco di recinzioni o di separazioni “dell’impianto”: da questi elementi si ricava l’impossibilità di assoggettare questa contravvenzione all’operatività generale della clausola di cui all’art. 8-ter, relativa alle trasferte⁸⁴⁹.

L’altra condotta prevista dall’art. 6-bis, comma 2 punisce invece l’“invasione” del terreno di gioco: nemmeno in tal caso si applica la clausola ex art. 8-ter, in quanto l’oggetto materiale su cui cade la condotta è il “terreno di gioco” (per tale intendendosi l’area in cui si muovono i giocatori o, comunque, lo spazio interessato dai tempi di gioco), contesto spaziale più ristretto di quello relativo ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive; per integrare la contravvenzione in esame occorre che la condotta si verifichi durante lo svolgimento della manifestazione sportiva, che potrebbe ritenersi limitato alla gara sportiva vera e propria, caratterizzata dal tempo di gioco (estendendosi eventualmente al periodo di permanenza dei giocatori sul terreno di gioco o almeno all’interno dell’impianto), ovvero comprendere anche i momenti immediatamente precedenti e successivi alla gara, contrassegnati dall’apertura al pubblico dell’impianto e dal flusso degli spettatori; a tal proposito non sembra d’aiuto la norma di interpretazione autentica di cui all’art. 2-bis, comma 1 della L. n. 377/2001, che consente solo una selezione tipologica delle competizioni. Per alcuni autori, è preferibile “legare il requisito al trattarsi dei protagonisti

⁸⁴⁸ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 41-42.

⁸⁴⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 40-41.

della competizione su terreno di gioco, in considerazione della struttura della fattispecie e della *ratio* perseguita, da cui emerge l'esigenza di evitare situazioni di pericolo che sembrano alimentate dall'attrazione che la presenza dei giocatori sul campo è in grado di sprigionare sul pubblico". Il reato – a seguito delle modifiche effettuate in sede di conversione – richiede poi il requisito del "pericolo concreto per le persone" (che nel testo originario del decreto-legge era riferito soltanto alla condotta di scavalco e mirava a proteggere la sicurezza e l'incolumità pubblica, mentre le invasioni del terreno di gioco erano punite a prescindere da ciò): tale aggiunta è stata giudicata da alcuni opportuna perché qualifica l'offensività della condotta, altrimenti suscettibile di punire comportamenti privi di un apprezzabile disvalore, eccettuato il profilo connesso al turbamento del regolare svolgimento della partita, già autonomamente sanzionato in via amministrativa dall'art. 7 L. n. 401/1989⁸⁵⁰; il riferimento a beni giuridici superindividuali avrebbe infatti reso il precetto meno determinato, ingenerando difficoltà di natura probatoria⁸⁵¹; altri hanno invece criticato tale emendamento, poiché sarebbe estraneo alla *ratio* dell'incriminazione, concentrata nella punizione dell'interferenza della condotta sul regolare ed ordinato svolgimento della gara sportiva⁸⁵². Inoltre, l'esplicito riferimento alle "persone" evoca i profili di tutela della vita e dell'integrità fisica e l'indicazione dei soggetti passivi al plurale può far ritenere limitata la configurabilità della fattispecie ai casi in cui siano esposte al pericolo più persone, valorizzando comunque una dimensione "sociale" dell'illecito; per non restringere eccessivamente l'ambito di configurabilità del nuovo reato, è stata ipotizzato di ritenerlo integrato anche nei casi in cui "sia esposta concretamente a pericolo l'integrità fisica di un solo individuo, quando ciò avvenga in contesti tali da determinare pur sempre una potenziale propagazione del pericolo alle persone che sono presenti allo svolgersi della gara"⁸⁵³.

Per effetto dell'introduzione dei nuovi reati, si restringe l'ambito di applicazione dell'illecito amministrativo di cui all'art. 7 della L. n. 401/1989, che sanziona la turbativa del regolare svolgimento di una manifestazione sportiva e che, in forza della clausola di riserva in esso contenuta, dovrà recedere di fronte a comportamenti interruttivi della manifestazione sportiva penalmente sanzionati⁸⁵⁴.

⁸⁵⁰ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 43; cfr. CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi* cit., p. 9; LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1475.

⁸⁵¹ FORLENZA, *Contro i danni dei teppisti in trasferta* cit., p. 22; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 44.

⁸⁵² LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., p. 279; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 44.

⁸⁵³ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 44.

⁸⁵⁴ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 45.

Oltre alle nuove norme incriminatrici appena menzionate, il d.l. n. 336/2001, conv. in L. n. 377/2001 ha anche introdotto un'aggravante speciale all'interno dell'art. 4, comma 3 L. n. 110/1975, che punisce il "porto" di armi o di altri strumenti atti ad offendere (c.d. armi "improprie"), avvenuto fuori della propria abitazione e delle appartenenze di essa, in mancanza delle autorizzazioni prescritte dall'art. 42, comma 1 TULPS o in assenza di "giustificato motivo"; la nuova aggravante si applica "se il fatto avviene nel corso o in occasione di manifestazioni sportive"⁸⁵⁵. Il disvalore risiede nel collegamento del "fatto" con lo svolgimento della manifestazione sportiva: il legame non dovrebbe avere natura solo "geografica", ma il fatto deve essere commesso "nel corso" oppure "in occasione" della manifestazione, quindi si deve riscontrare una contestualità temporale oppure una connessione logica tra la condotta e l'evento sportivo; alcuni hanno rilevato un'eccessiva genericità di tali riferimenti, che conferirebbe alla nuova disposizione una valenza poco più che "simbolica", poiché vi può essere un'oscillazione tra un'interpretazione severa dell'aggravante e la possibilità che essa non possa essere applicata laddove non venga dimostrata la connessione con l'avvenimento sportivo⁸⁵⁶. È stato poi osservato che l'art. 4 L. n. 110/1975 incrimina comportamenti soltanto prodromici rispetto al verificarsi di possibili offese ad interessi tutelati, punibili in ragione del "sospetto" circa l'utilizzo che in futuro si potrebbe fare delle armi e che cagionerebbe il danno che il legislatore mira a prevenire; in dottrina⁸⁵⁷ e in giurisprudenza⁸⁵⁸ tende a prevalere l'opinione per cui il III comma dell'art. 4 si riferisca solamente al porto di armi "improprie" – ossia gli strumenti che "pur potendo occasionalmente servire all'offesa, hanno una specifica e diversa destinazione" (art. 45, comma 2 r.d. n. 635/1940) – tuttavia, considerata la tendenza dei tifosi a munirsi di oggetti dotati di minore riconoscibilità offensiva, come materiale metallico, bottiglie, ombrelli e altro (allo scopo di aggirare i controlli delle forze dell'ordine), l'applicazione della nuova aggravante non sarebbe residuale anche se si prendessero in considerazione le sole armi improprie⁸⁵⁹.

⁸⁵⁵ NOTARO, sub *Art. 2, Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377 – Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2003, p. 50; cfr. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1471.

⁸⁵⁶ NOTARO, sub *Art. 2* cit., p. 50.

⁸⁵⁷ PALAZZO, *Armi, esplosivi e munizioni* cit. p. 269; cfr. NOTARO, sub *Art. 2* cit., p. 51.

⁸⁵⁸ Tra le altre, Cass. 11 febbraio 1982, Tosani; Cass. 3 marzo 1986, Rotella; Cass. 11 maggio 1993, Giuntoli (cfr. NOTARO, sub *Art. 2* cit., p. 51).

⁸⁵⁹ NOTARO, sub *Art. 2* cit., p. 51.

L'intervento legislativo del 2001 ha avuto nell'immediato un effetto positivo, segnando un'inversione di tendenza rispetto all'aumento delle violenze registrato nelle stagioni precedenti⁸⁶⁰; tale intervento normativo, pur non esente da critiche, è stato comunque visto positivamente da alcuni autori, che hanno auspicato – per il futuro – ulteriori misure per rendere più efficaci le misure preventive e repressive della violenza negli stadi: tra questi interventi, si segnalano una gestione organica e coordinata dei procedimenti in questa materia da parte di magistrati specializzati (almeno nelle Procure delle maggiori città); in secondo luogo, il ricorso all'incriminazione per associazione a delinquere, finalizzata alla commissione dei reati “da stadio” – considerata più efficace per combattere un uso della violenza non occasionale, ma “frutto di una ben orchestrata programmazione e predisposizione di mezzi” – che può consentire il ricorso allo strumento dell'intercettazione telefonica e ambientale (unitamente ai tradizionali mezzi di ricerca della prova) nel corso delle indagini, da utilizzare contro i capi e gli organizzatori delle tifoserie violente⁸⁶¹. Viene inoltre auspicato un maggior coinvolgimento delle società, non tanto (o non solo) tramite un contributo alle spese per l'impiego della polizia⁸⁶², ma soprattutto tramite una cooperazione attiva (sul modello di altri Stati europei) tra polizia e un servizio d'ordine privato delle società (serio e affidabile), con una ripartizione di compiti: alla prima, il servizio esterno all'impianto sportivo, la vigilanza alle porte di accesso (con possibilità di perquisizione personale) e una presenza all'interno dell'impianto adeguata per gli interventi immediati e di emergenza; al secondo, il compito di un controllo dell'impianto prima della gara, un'intelligente dislocazione sugli spalti per contenere, sul nascere, le violenze⁸⁶³.

D'altro canto, oltre alle numerose criticità – sotto forma di lacune, incongruenze o difetti pratici del nuovo impianto normativo⁸⁶⁴, già rilevate analiticamente – c'è chi ha espresso “sconcerto e perplessità” sull'intero impianto normativo: da un lato, il legislatore è stato

⁸⁶⁰ Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, dal 20 agosto 2001 al 10 gennaio 2002, gli incidenti sono diminuiti del 21%, i feriti tra le forze dell'ordine del 60% e i danneggiamenti del 12%; parallelamente, il numero dei divieti di accesso agli stadi è aumentato del 151%, quello degli arresti dell'87% e quello delle denunce a piede libero del 15% (LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., p. 277).

⁸⁶¹ LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società* cit., pp. 9-10; ID., *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., pp. 280 ss.

⁸⁶² È stato detto che è “inconcepibile che i club calcistici, di fatto, continuino a restare spettatori privilegiati di fronte a un'emergenza pubblica assai complessa, rispetto alla quale si richiede l'apporto costruttivo di quanti gestiscono e beneficiano delle attività anche indirettamente connesse agli “illeciti da stadio” (NUZZO, *Violenza negli stadi: siamo alla “melina” sui contributi* cit., p. 12; cfr. ID., *Violenza negli stadi: un dl che mostra i muscoli* cit., p. 8).

⁸⁶³ LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società* cit., pp. 9-10; nonché, ID., *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., pp. 277 ss.

⁸⁶⁴ C'è chi ha parlato di “improvvisazione” nella tecnica legislativa, in sintonia con la natura emergenziale del provvedimento (LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1464).

accusato di “mostrare ancora una volta i muscoli”, tramite l’inasprimento delle prescrizioni imposte dal questore e l’introduzione di nuove figure di reato, senza però considerare che “la massa rappresenta un ostacolo insuperabile per l’identificazione dei responsabili e, dunque, una sicura garanzia di impunità”⁸⁶⁵; dall’altro, è stato criticato l’approccio meramente repressivo ad un fenomeno – quello della violenza da stadio – dalla matrice composita, senza tener conto delle cause che lo producono e di tutti gli elementi che concorrono a farlo prosperare⁸⁶⁶.

Nel periodo successivo all’emanazione del d.l. n. 336/2001, a livello comunitario, si segnala poi la Decisione 2002/348/GAI (analizzata nel capitolo precedente), che ha aperto la strada verso la creazione di una vera e propria “rete” per lo scambio di informazioni a livello europeo, stabilendo che ciascuno Stato è tenuto a istituire un “punto nazionale d’informazione sul calcio”, proprio allo scopo di agevolare lo scambio di informazioni e il coordinamento tra le forze di polizia; in Italia è stato quindi istituito (con decisione del Capo della Polizia del 30 aprile 2002) un organo *ad hoc* presso il Ministero dell’Interno, vale a dire il Centro Nazionale di Informazione sulle Manifestazioni Sportive (CNIMS)⁸⁶⁷.

2.8. La Corte costituzionale, pronunciandosi nuovamente sul DASPO, ne precisa i presupposti impliciti (Corte cost., sent. n. 512/2002).

Dopo i ben quattro interventi della seconda metà degli anni ’90 e nonostante le modifiche ulteriormente apportate alla legge n. 401/1989 nel 2001⁸⁶⁸, nel 2002 la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi delle norme di contrasto alla violenza negli stadi (con sentenza n. 512 del 20 novembre 2002⁸⁶⁹), salvando ancora una volta il disposto normativo, tramite una pronuncia interpretativa di rigetto. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla Cassazione⁸⁷⁰ con riferimento al comma 2 dell’art. 6 L. n. 401/1989, laddove

⁸⁶⁵ NUZZO, *Violenza negli stadi: un dl che mostra i muscoli* cit., p. 7.

⁸⁶⁶ NUZZO, *Violenza negli stadi: un dl che mostra i muscoli* cit., pp. 7-8; cfr. LAUDI, *La nuova legge contro la violenza negli stadi* cit., pp. 277 ss., secondo il quale, “una più mirata e severa punizione dei violenti costituisce (...) una tessera essenziale, ma da sola non sufficiente”.

⁸⁶⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 7-8.

⁸⁶⁸ Prima dell’emanazione del d.l. n. 336/2001, la Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sull’art. 6, comma 3 L. n. 401/1989, per violazione degli artt. 31 e 136 Cost., in quanto non attribuiva al Tribunale per i minorenni la competenza alla convalida dei provvedimenti emessi dal questore a carico di minori, autori di violenze nel corso di competizioni sportive; tuttavia, alla luce delle sopravvenienze normative, che avevano modificato la disposizione impugnata in modo da risolvere le censure mosse dal giudice *a quo*, la Corte aveva restituito gli atti al giudice remittente affinché ne riesaminasse l’attuale rilevanza (ord. 12 novembre 2002, n. 454, in *Giur. cost.*, VI, 2002, pp. 3742 ss.).

⁸⁶⁹ In *Giur. cost.*, IV, 2002, pp. 4241 ss. (con nota redazionale di D’Alessio).

⁸⁷⁰ Con ord. 28 gennaio 2002; nel caso di specie, si era posto il problema della sussistenza del presupposto della eccezionale necessità ed urgenza poiché il provvedimento, notificato in data 28/05/2001, faceva riferimento a fatti commessi durante una partita di calcio del 01/10/2000 (ROIATI, *Obbligo di comparizione*

nel disciplinare la misura restrittiva della libertà personale applicabile dall'autorità di pubblica sicurezza, oltre a prevederne la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, non ne subordina, in modo espresso, l'adozione alla sussistenza dei presupposti dell'eccezionalità necessità ed urgenza di cui all'art. 13, comma 3 Cost.⁸⁷¹; la Consulta ha però dichiarato infondata la questione in quanto sollevata sul presupposto – ritenuto erroneo – che l'adozione della misura di comparizione non sia subordinata alla verifica della sussistenza della eccezionale necessità ed urgenza: al contrario, il provvedimento di comparizione presso gli uffici di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive, irrogato al soggetto cui sia stato vietato l'accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive medesime, è atto un idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto obbligato secondo una autonoma valutazione del questore, sicché esso rientra a pieno titolo nelle previsioni dell'art. 13 Cost., sia per quanto concerne l'obbligo di motivazione dell'autorità amministrativa (sul piano della necessità ed urgenza e sul piano dell'adeguatezza del contenuto), sia per quanto concerne la verifica delle richieste condizioni da parte dell'autorità giudiziaria in sede di convalida⁸⁷².

Più nello specifico, secondo la Corte, il divieto di accesso con obbligo di presentazione alla polizia, ancorché prefiguri una compressione di “portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario” rispetto a misure quali l'arresto o il fermo di polizia giudiziaria (come già affermato dalla sent n. 144/1997), rientra pur sempre ed a pieno titolo nelle previsioni dell'art. 13 della Costituzione⁸⁷³. Da questa qualificazione discende anzitutto “la necessità di una adeguata motivazione del provvedimento da parte del questore, il quale (...) è sempre tenuto a documentare e valutare accuratamente le ‘circostanze oggettive e soggettive’ che lo inducono a ritenere necessario, oltre il divieto di accesso, anche l'obbligo di presentazione al posto di polizia”; in secondo luogo, “la natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice per le indagini preliminari non possa limitarsi ad un mero controllo formale, bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno”. A questo proposito, la Corte – riprendendo i suoi stessi precedenti sul tema – ha ribadito alcuni

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 *Riv. pen.*, 6, 2003, p. 482).

⁸⁷¹ LONGO, *La Corte costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giur. it.*, 2003, 11, pp. 2005 ss.; cfr. DI CHIARA, *Violenza nelle manifestazioni sportive: ordine di comparizione del questore e condizioni eccezionali di necessità e urgenza*, in *Dir. pen. proc.*, 1, 2003, p. 17.

⁸⁷² Cfr. D'ALESSIO, *Nota a Corte cost. sent. 4 dicembre 2002 n. 512*, in *Giur. cost.*, IV, 2002, p. 4241; LONGO, *La Corte costituzionale e il tifo violento cit.*, pp. 2005 ss.; DI CHIARA, *Violenza nelle manifestazioni sportive cit.*, pp. 17 ss.

⁸⁷³ Cfr. LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento cit.*, pp. 2005 ss.

caratteri fondamentali di tale giudizio di convalida: esso deve infatti coinvolgere la personalità del destinatario e le modalità di applicazione della misura (sent. n. 143 del 1996), sostanziandosi in un controllo sulla ragionevolezza ed “esigibilità” della misura disposta con il provvedimento medesimo (sent. n. 136 del 1998) e consentendo, infine, al destinatario una piena e previa conoscenza dei diritti di difesa di cui può fruire in tale giudizio (sent. n. 144 del 1997)⁸⁷⁴.

La sentenza n. 512/2002, come è stato osservato, “riduce – se non addirittura annulla – la distanza tra il piano della legalità costituzionale e della legalità ordinaria ritenendo l’art. 13 della Costituzione, nella parte in cui prevede le condizioni di legittimità delle limitazioni alla libertà personale, una norma immediatamente cogente”⁸⁷⁵. Nel principale snodo argomentativo della sentenza si legge infatti che “il presupposto della eccezionale necessità ed urgenza, richiesto dall’art. 13 della Costituzione, affinché l’autorità di pubblica sicurezza possa temporaneamente adottare provvedimenti incidenti sulla libertà personale, (...) è pienamente vigente nell’ordinamento giuridico, rappresentando attualmente sia un presupposto dell’azione amministrativa, sia un criterio per il relativo giudizio di convalida effettuato dall’autorità giudiziaria”⁸⁷⁶. Come già affermato dalla stessa Consulta con riferimento ad altre misure restrittive della libertà personale emanate da autorità di pubblica sicurezza⁸⁷⁷, “il fatto stesso che tali misure siano qualificate dalla legge come facoltative – come accade nel caso di specie – obbliga il soggetto titolare del potere a ‘verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell’intervento’, consentendo, conseguentemente al giudice della convalida di verificarne l’effettiva esistenza”; inoltre, “il fatto che la legge, in ossequio all’art. 13 della Costituzione, abbia definito tassativamente i casi in cui il questore può imporre l’obbligo di comparizione, implica infatti che la stessa autorità di pubblica sicurezza debba motivare il provvedimento in relazione all’esistenza di situazioni di eccezionale necessità ed urgenza”. In conclusione, secondo la Corte: “la non automaticità del provvedimento e, quindi, la necessità di una sua ponderata motivazione e conformazione, richiedono anzitutto che l’autorità amministrativa, in presenza di un soggetto al quale ha irrogato il divieto di accesso, valuti comunque le ragioni di necessità e di urgenza che richiedono anche l’adozione dell’obbligo di comparizione (e ciò a maggior

⁸⁷⁴ Cfr. LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento* cit., pp. 2005 ss.; DI CHIARA, *Violenza nelle manifestazioni sportive* cit., pp. 17 ss.

⁸⁷⁵ LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento* cit., pp. 2005 ss.

⁸⁷⁶ Così in motivazione; cfr. LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento* cit., pp. 2005 ss.

⁸⁷⁷ In tal senso, Corte cost., sent. n. 64/1977; cfr. LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento* cit., pp. 2005 ss.; DI CHIARA, *Violenza nelle manifestazioni sportive* cit., pp. 17 ss.

ragione in seguito alla recente modifica, introdotta dal d.l. n. 336 del 2001, convertito, con modificazioni in legge n. 377 del 2001, in base alla quale il provvedimento può arrivare ad una durata massima di tre anni). In secondo luogo, spetterà alla autorità giudiziaria, in ossequio al sistema di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione, valutare, in sede di convalida del provvedimento, la sussistenza delle condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità ed urgenza, nonché l'adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata⁸⁷⁸.

Come è stato notato in dottrina, la sentenza in esame applica lo schema della *Drittwirkung*, cioè dell'applicazione diretta della Costituzione, che viene qui utilizzato dalla Corte costituzionale "per ricostruire una disciplina in cui è particolarmente delicato il rapporto tra autorità e libertà, o meglio tra garanzia della libertà personale e l'interesse pubblico a prevenire la commissione di particolari reati"⁸⁷⁹. Dalla sentenza in esame si ricava quindi che, nel caso della libertà personale, l'affermazione della sua inviolabilità, le riserve di legge e di giurisdizione e i presupposti dell'eccezionale necessità ed urgenza contenute nel dettato costituzionale "esprimono allo stesso tempo una serie di principi, ma anche di regole frutto di un bilanciamento tra diritti e compiti di sicurezza della Stato che ha effettuato già la Carta costituzionale, e rispetto al quale il legislatore, i giudici e la pubblica amministrazione non possono discostarsi"⁸⁸⁰. La sentenza n. 512/2002 è stata da alcuni criticata perché dell'ampio margine di discrezionalità lasciato all'autorità competente dovrebbe trovare un sicuro limite nell'esplicitazione della necessità e dell'urgenza, al fine di scongiurare il rischio di arbitri; il fatto che nella prassi (come dimostrato dal caso che ha originato l'ordinanza di rimessione) vi sia talvolta un forte scarto temporale tra l'emissione del provvedimento e i fatti che la giustificano dimostrerebbe come sia insufficiente l'affermazione di principio secondo cui il presupposto della eccezionale necessità ed urgenza sarebbe già implicitamente vigente⁸⁸¹.

⁸⁷⁸ Così in motivazione; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 370-371; DI CHIARA, *Violenza nelle manifestazioni sportive* cit., pp. 17 ss.; ROIATI, *Obbligo di comparizione* cit., p. 482.

⁸⁷⁹ LONGO, *La corte costituzionale e il tifo violento* cit., pp. 2005 ss.

⁸⁸⁰ *Ibidem*.

⁸⁸¹ ROIATI, *Obbligo di comparizione* cit., p. 482.

2.9. Le nuove misure repressive introdotte nel 2003 (d.l. 24/02/2003 n. 28, conv. con modif., in L. 24/04/2003 n. 88).

La “significativa recrudescenza degli episodi di violenza”⁸⁸² compiuti dai tifosi rispetto alla precedente stagione calcistica⁸⁸³ ha evidenziato l’insufficienza della normativa sempre più severa messa in campo contro tali fenomeni che, anche dopo periodi di calma illusoria, hanno dimostrato di riapparire “come un fiume carsico”, evidenziando preoccupanti novità come l’infiltrazione di soggetti portatori di ideologie razzistico-terroristiche⁸⁸⁴; ciò ha spinto il Governo ad emanare nuove disposizioni, ricorrendo nuovamente alla decretazione d’urgenza: tramite il d.l. n. 28/2003, convertito dalla L. n. 88/2003, il legislatore ha agito, in prima battuta, con la reintroduzione, con alcune modifiche (dopo la prima comparsa tramite il d.l. n. 336/2001), dell’arresto in flagranza c.d. differita; in secondo luogo, con la legge di conversione, è stata introdotta una nuova incriminazione *ad hoc* – la contravvenzione di “possesso di artifici pirotecnici”, di cui al nuovo art. 6-ter della L. n. 401/1989; infine, sempre tramite la legge di conversione, sono state adottate ulteriori misure, in un’ottica non più solo preventivo-repressiva, ma di più ampio respiro per migliorare la sicurezza negli stadi⁸⁸⁵.

2.9.1. La reintroduzione della “flagranza differita”.

La novità di maggior rilevanza del d.l. n. 28/2003 (confermata, seppur con alcuni accorgimenti, dalla legge di conversione n. 88/2003) è contenuta nell’art. 1, che segna il ritorno della c.d. “flagranza differita”, già introdotta dal d.l. n. 336/2001, ma poi accantonata dalla legge di conversione dello stesso: tale disposizione, aggiungendo i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all’art. 8 della L. n. 401/1989, ha ampliato i casi e le condizioni per l’arresto per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, prevedendo che la polizia

⁸⁸² In questi termini la relazione di accompagnamento al d.l. n. 28/2003 (in *Guida al dir.*, 9, 2003, pp. 20-21); cfr. FORLENZA, *Sull’eccezionalità della deroga alla flagranza l’ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al dir.*, 9, 2003, p. 22.

⁸⁸³ “Nonostante un incremento delle persone arrestate e di quelle denunciate – si osserva nella relazione al d.l. cit. – il numero delle partite caratterizzate da incidenti è quasi raddoppiato, rispetto a quelle del campionato precedente, mentre il numero dei feriti è salito a 776, a fronte dei 139 del campionato precedente”; la relazione riconduce l’incremento degli episodi di violenza ad una serie di aspetti, tra cui le carenze strutturali di alcuni impianti sportivi, l’accresciuta e ingiustificabile conflittualità nel mondo dello sport, l’ostilità crescente delle tifoserie verso le forze dell’ordine (tra le quali si registrano ben 562 feriti, sui 776 totali), nonché una minore efficacia dell’intervento di contrasto a seguito dell’avvenuta eliminazione dello strumento “dell’arresto differito” (in *Guida al dir.*, 9, 2003, p. 20).

⁸⁸⁴ NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie “fuorigioco” senza la responsabilità delle società sportive*, in *Guida al dir.*, 1, 2003, p. 10.

⁸⁸⁵ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Dir. pen. proc.*, 8, 2003, pp. 944 ss.; FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d’artificio “scatta” la misura dell’arresto fino a 18 mesi*, in *Guida al dir.*, 20, 2003, p. 63

giudiziaria può procedervi, oltre che nelle ipotesi di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., anche nei confronti di chi commetta il reato di cui all'art. 6-*bis*, comma 1 della L. n. 401/1989 (lancio di materiale pericoloso) e nei confronti di chi, già colpito dal DASPO, violi tale divieto e di chi non ottemperi all'obbligo di presentazione presso il comando di polizia, imposto unitamente al divieto di accesso (art. 6, commi 1 e 6 legge n. 401); in questi casi, ove non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza pubblica o incolumità pubblica, considerandosi sussistente lo stato di flagranza di cui all'art. 382 c.p.p., l'arresto può comunque essere effettuato, entro 36 ore dal fatto ("tetto massimo" più basso di quello inizialmente introdotto nel 2001, pari a 48 ore), nei confronti dell'autore degli illeciti, individuato sulla base di documentazione video-fotografica o – come meglio precisato dalla legge di conversione – di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto⁸⁸⁶ (art. 8, comma 1-*ter*). Inoltre, secondo il nuovo comma 1-*quater* dell'art. 8, quando l'arresto è stato eseguito per uno dei reati indicati dal comma 1-*bis*, l'applicazione delle misure coercitive è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1 lett. c) e 280 c.p.p.; parallelamente, con la reintroduzione della possibilità di arresto al di fuori dell'effettiva flagranza del reato, è stata eliminata l'ipotesi di fermo "speciale" introdotta in sede di conversione del d.l. n. 336/2001⁸⁸⁷. Come emerge dalla relazione governativa al decreto-legge, la quale mira all'adozione di "misure idonee a prevenire e reprimere i comportamenti particolarmente pericolosi", e nella quale si legge che "la possibilità di considerare l'autore della condotta in flagranza anche in ore successive rappresenta un deterrente connesso alla prospettiva di essere comunque associati alle carceri in un momento non coincidente con la commissione del reato, pur essendo riusciti a non farsi individuare nell'immediatezza del fatto", il legislatore, per mezzo della nuova misura, non ne ha affatto ignorato il profilo repressivo⁸⁸⁸. Infine, molto significativamente, in sede di conversione, è stato introdotto un limite temporale all'efficacia di queste previsioni, tramite l'aggiunta dell'art. 1-*bis* al decreto-legge, secondo il quale le disposizioni di cui ai commi 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 8 L. n. 401/1989 "hanno efficacia fino al 30 giugno 2005".

⁸⁸⁶ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 63; cfr. ID., *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza* cit., p. 22; LAUDI, *Violenza negli stadi* cit., pp. 944 ss.; CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., pp. 48-49.

⁸⁸⁷ FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza* cit., p. 22; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., pp. 48-49.

⁸⁸⁸ NUZZO, *Violenza negli stadi: un'arma deterrente che non responsabilizza le società di calcio*, in *Guida al dir.*, 9, 2003, p. 12; cfr. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1477.

La previsione della “flagranza differita” è subito apparsa molto critica (come già in passato) ed è stata tacciata di incostituzionalità per violazione dell’art. 13, comma 3 Cost. da alcuni, mentre è stata apprezzata per la sua rispondenza ad esigenze pratiche da altri: secondo questi ultimi, il dettato costituzionale sarebbe rispettato dalla norma in esame, perché l’eccezionalità di una situazione di necessità e urgenza è esplicitamente richiamata dalla comprovata impossibilità di procedere all’arresto nell’immediatezza per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, che costituiscono circostanze fattuali verificabili dall’autorità giudiziaria; tale opzione legislativa corrisponderebbe infatti ad una reale necessità, in quanto frutto dell’esperienza concreta, che dimostra la difficoltà di arrestare sugli spalti un tifoso colto nel commettere un reato, a causa del rischio di scatenare una situazione incontrollabile che può degenerare in scontri tra tifoserie e forze dell’ordine; inoltre, il riferimento della disposizione ad una documentazione fotografica o ad altri elementi oggettivi a supporto dell’identificazione dell’autore dovrebbe essere sufficiente per rispettare il vincolo di tassatività sulle condizioni legittimanti l’arresto contenuto nell’art. 13 Cost., poiché devono essere previste tassativamente le ipotesi di arresto e la successiva possibilità per il giudice di controllare la reale sussistenza dei presupposti che legittimano il potere di arresto⁸⁸⁹.

Di diverso avviso si è però dimostrata la maggior parte della dottrina, secondo la quale tale norma si porrebbe in contrasto proprio con l’art. 13 Cost., laddove ammette restrizioni della libertà personale solo “per atto motivato dell’autorità giudiziaria”, mentre l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, soggetti a convalida dell’autorità giudiziaria, solo “in casi eccezionali di necessità e urgenza”; pertanto, secondo costoro, “una ipotesi generale di ‘dilatazione temporale’ della flagranza costituisce di per sé la negazione obiettiva dell’eccezionale urgenza nel provvedere” e “ampliare la flagranza, considerare cioè per mera e formale definizione di legge un reato ‘ancora in atto’, quando sul piano naturale e concreto non lo è, sembrerebbe di per sé costituire un aggiramento della garanzia costituzionale”⁸⁹⁰; inoltre, “le ragioni di eccezionale necessità e urgenza non possono di per sé sussistere se non si conoscono con precisione né gli elementi costitutivi del fatto-reato, né il suo autore” e tanto meno esse saranno verificabili con riferimento al reato di cui all’art. 6, comma 6 della L. n. 401, che si limita a punire la violazione delle prescrizioni del

⁸⁸⁹ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.

⁸⁹⁰ FORLENZA, *Sull’eccezionalità della deroga alla flagranza* cit., pp. 24-25; dello stesso avviso anche CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 49 e LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., pp. 1477-1478.

questore⁸⁹¹. In più, a poco varrebbe sostenere che la legislazione italiana già prevede ipotesi di arresto differito, poiché si tratta di casi (si pensi all'evaso o a chi contravviene agli obblighi della sorveglianza speciale) che riguardano persone singole, "la cui condotta illecita è sorretta da una prova di agevole constatazione, laddove la medesima regola estesa a interi gruppi appare di difficile applicazione, e obbedisce a una retorica punitiva, che è estranea agli istituti creati in funzione del processo"⁸⁹². Anche sul piano della concreta utilità è stato osservato che il vincolo precautelare è di difficile applicazione in una moltitudine e la maggior parte dei teppisti riesce a sottrarsi all'identificazione; questa inefficacia si spiega perché arresto e fermo di polizia sono misure provvisorie, con una finalità investigativa, quindi, l'arresto in flagranza finirebbe col produrre per lo più "esiti infecondi" rispetto alle condotte criminali in esame: piegare gli istituti del processo in funzione "dissuasiva e intimidatoria", alterando "i principi essenziali che devono caratterizzare uno Stato democratico", genera "una legislazione con la mera funzione emblematica di infondere nei cittadini l'impressione di capacità e di efficienza", che incide sugli effetti senza però toccare le cause della violenza⁸⁹³.

È stato poi osservato che la transitorietà della disciplina (che viene così a qualificarsi come "eccezionale"), introdotta dalla legge di conversione, finisce per aggravare i dubbi di legittimità costituzionale, poiché "sembra (...) che il Parlamento, rendendosi conto della incoerenza della disciplina rispetto al diritto inviolabile tutelato dall'articolo 13 della Costituzione, abbia inteso, se non eliminarla, quantomeno limitarla sul piano dell'efficacia temporale"; tuttavia, "nessuna ragione, anche di natura eccezionale, può comportare la sospensione di garanzie costituzionali con legge ordinaria ovvero (ancor più grave) con provvedimento di urgenza del Governo"; infine, lo stesso autore sottolinea il "pericoloso valore di 'precedente' della disposizione", infatti, se le disposizioni dell'art. 8, comma 1-ter in esame "sono (...) costituzionalmente illegittime, allora lo sono sempre, a nulla rilevando il termine di efficacia ora apposto"⁸⁹⁴.

⁸⁹¹ FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza* cit., pp. 24-25; richiamato da ID., *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 63.

⁸⁹² NUZZO, *Violenza negli stadi: un'arma deterrente* cit., p. 12; cfr. ID., *Con l'educazione e le regole sugli impianti i violenti negli stadi vanno in "fuorigioco"*, in *Guida al dir.*, 39, 2003, p. 10.

⁸⁹³ NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie "fuorigioco"* cit., p. 10; cfr. ID., *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., p. 10.

⁸⁹⁴ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 63.

2.9.2. *Il nuovo reato di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive.*

L'art. 6-ter della legge n. 401/1989, introdotto dall'art. 01 della L. n. 88/2003, in sede di conversione del d.l. n. 28/2003, punisce – se il fatto non costituisce più grave reato – con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 150 a 500 euro il possesso, nei luoghi delle manifestazioni sportive, di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi e simili artifici pirotecnici (cioè strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile⁸⁹⁵). Questo intervento, a parere di alcuni, ha colmato un vuoto normativo, considerando che la detenzione degli oggetti appena menzionati è molto diffusa tra i tifosi degli stadi e, nella maggior parte dei casi, non sanzionata penalmente (salvi i casi in cui gli oggetti in questione vengano considerati come materie esplosive o come armi); l'incriminazione di tale condotta obbliga il personale di polizia addetto al “filtraggio” delle tifoserie di sequestrare, ai sensi dell'art. 354 c.p.p., gli oggetti in questione. Il nuovo art. 6-ter, riferendosi unicamente ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, esclude invece i luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni, evitando così effetti non voluti per un eccessivo ampliamento della configurabilità del reato⁸⁹⁶. La nuova disposizione è stata tuttavia criticata per non avere richiamato – poco comprensibilmente, vista la *ratio* della disciplina – il nuovo reato tra quelli che costituiscono il presupposto per l'applicazione del divieto di accesso disposto dal questore: questo elemento di disomogeneità può infatti pregiudicare l'efficacia special-preventiva del nuovo reato, infatti, come è stato osservato, è molto più difficile individuare il tifoso nel momento in cui lancia un razzo durante la partita (condotta per la quale è prevista l'applicazione del DASPO), rispetto al momento in cui cerca di introdurlo nello stadio⁸⁹⁷. Altri hanno poi osservato che la nuova figura di reato, integrando un reato di sospetto, se da un lato persegue la finalità di reprimere con efficacia i comportamenti dai quali può derivare danno all'incolumità propria e di terzi⁸⁹⁸, dall'altro può sollevare problematiche di ordine costituzionale con riferimento al rispetto del principio di offensività, perché anticipa la tutela penale fino a colpire meri comportamenti prodromici, svincolati dall'offesa al bene giuridico protetto; a differenza di altri reati di sospetto (come il possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli ex art.

⁸⁹⁵ Questa formula di chiusura ha suscitato perplessità poiché può dar vita ad applicazioni oscillanti, con conseguenze negative sul piano della certezza del diritto (LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1477).

⁸⁹⁶ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.; cfr. FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64.

⁸⁹⁷ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.

⁸⁹⁸ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64.

707 c.p.), l'art. 6-ter non richiede nemmeno lo *status* di condannato dell'agente, ma si "accontenta" del mero possesso degli oggetti incriminati⁸⁹⁹.

2.9.3. *Le altre misure.*

Il d.l. n. 28/2003 aveva suscitato "sconcerto e delusione" in alcuni dei primi commentatori, poiché nonostante il fallimento di soluzioni fondate soltanto su strumenti processuali e risposte repressive, aveva evidenziato come il legislatore ancora una volta non aveva sentito la necessità di coinvolgere le società sportive (come pure da tempo auspicato⁹⁰⁰) – le quali continuavano così a svolgere un ruolo defilato, "al di là di ogni ragionevole giustificazione" – nell'azione di contrasto alla violenza negli stadi, ma si era limitato ad introdurre il discutibile arresto fuori flagranza, di difficile compatibilità costituzionale⁹⁰¹. Da ultimo, tramite legge di conversione, il legislatore ha cercato di porre in parte rimedio a queste deficienze e, attraverso l'aggiunta degli articoli 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, sembra aver adottato – seppur in modo ancora parziale e limitato – un primo approccio ad una normativa organica, prevedendo la possibilità di differire o vietare manifestazioni sportive per ragioni di ordine pubblico e di stabilire prescrizioni per l'accesso agli stadi e la dotazione di sistemi di separazione tra le opposte tifoserie⁹⁰²: anzitutto, l'art. 1-ter del d.l. in esame ha introdotto il nuovo art. 7-bis (differimento o divieto di manifestazioni sportive) all'interno della L. n. 401/1989, a norma del quale il prefetto, "per urgenti e gravi necessità pubbliche connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive" e "al fine di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica", può disporre – in coordinamento con il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica⁹⁰³ – il differimento dello svolgimento di tali manifestazioni "ad altra data ritenuta idonea" ovvero, in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa, il divieto dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi non superiori a 30 giorni⁹⁰⁴.

L'art. 1-quater ha poi introdotto varie disposizioni relative alle modalità di organizzazione delle partite di calcio e a particolari requisiti che devono essere posseduti dagli impianti in cui le manifestazioni stesse si svolgono, prevedendo: la numerazione dei titoli di accesso

⁸⁹⁹ LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1476.

⁹⁰⁰ NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie "fuorigioco"* cit., p. 11.

⁹⁰¹ NUZZO, *Violenza negli stadi: un'arma deterrente* cit., pp. 11-12.

⁹⁰² LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.

⁹⁰³ Integrato per la circostanza da rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali e del CONI.

⁹⁰⁴ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64.

agli impianti sportivi con capienza superiore a diecimila unità (comma 1)⁹⁰⁵; l'ingresso agli impianti mediante varchi dotati di *metal detector* per la rilevazione di strumenti di offesa, nonché di apposite apparecchiature per la verifica elettronica della regolarità del titolo di accesso (comma 2); la presenza – ai sensi del comma 3 – negli impianti di strumenti per la rilevazione televisiva delle aree riservate al pubblico (all'interno dell'impianto e nelle sue immediate vicinanze); l'installazione nell'impianto di “mezzi di separazione che impediscano che i sostenitori delle due squadre vengano in contatto tra loro o possano invadere il campo” (comma 4). La legge ha predisposto appositi limiti temporali per l'adeguamento, rinviando la specificazione delle modalità di attuazione delle disposizioni sulle dotazioni degli impianti e lo svolgimento delle competizioni ad appositi decreti del ministro dell'interno, aventi natura regolamentare⁹⁰⁶. L'art. 1-*quinquies* ha infine previsto una pluralità di illeciti amministrativi (puniti sia con sanzioni pecuniarie che con sanzioni accessorie), sia in relazione alla violazione delle disposizioni di cui all'art. 1-*quater*, sia relativi a ulteriori comportamenti giudicati pericolosi per l'ordinato svolgimento delle manifestazioni stesse, arrivando a prevedere che, in caso di violazioni, gli impianti non adeguati “comunque non possono essere utilizzati per ospitare incontri di calcio organizzati dalla FIGC” (comma 4); l'adempimento delle prescrizioni introdotte entro il termine stabilito sembra quindi costituire requisito per l'utilizzabilità dell'impianto per partite di calcio “ufficiali”, indipendentemente dalla constatazione della violazione⁹⁰⁷.

In generale, è stato tuttavia osservato che, anche con l'intervento del 2003 (come già con quello del 2001), nella risposta al fenomeno della violenza negli stadi è stata seguita ancora una volta una logica emergenziale, da cui è derivato un quadro normativo frammentario e

⁹⁰⁵ L'assegnazione dei posti degli stadi “in maniera non casuale, ma a tifosi individuati con opportuni congegni tecnici” era stata fortemente auspicata da alcuni autori, secondo i quali “la conoscenza anticipata degli spettatori ne agevola il controllo” (NUZZO, *Violenza negli stadi: un'arma deterrente* cit., p. 12; cfr. ID., *Violenza negli stadi: strategie “fuorigioco”* cit., p. 11). In proposito, la raccomandazione n. 89/1 del Consiglio d'Europa ha richiamato l'attenzione sulle necessità di “non autorizzare” la vendita dei biglietti in periodo antecedente alla gara compreso tra le 12 e le 24 ore, con lo scopo di assicurare una corretta politica di gestione dei tagliandi ed evitare gli incidenti connessi alla distribuzione (NUZZO, *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., p. 11).

⁹⁰⁶ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64.

⁹⁰⁷ Sono previste sanzioni amministrative, di vario importo, per la mancata numerazione dei titoli di accesso, per la mancata installazione di *metal detector* e di apparecchi di verifica elettronica dei biglietti, così come degli impianti di registrazione televisiva, ovvero di messi di separazione tra opposte tifoserie; è poi prevista la revoca delle concessioni per l'utilizzo degli impianti sportivi, quale sanzione accessoria nel caso di violazione delle disposizioni citate; sono inoltre previste sanzioni amministrative per chi (soggetto organizzatore) emette titoli di accesso per l'ingresso di spettatori in numero superiore a quello dei posti dell'impianto o di un suo settore e per gli spettatori che occupano indebitamente percorsi di smistamento o altre aree di impianti sportivi, ovvero coloro che accedono indebitamente all'interno di un impianto sportivo (FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 65).

insufficiente nel prospettare soluzioni di più ampio respiro rispetto al fenomeno⁹⁰⁸; è stata quindi auspicata una legge organica dedicata alla sicurezza degli eventi sportivi, che fosse non solo in grado di prevedere le infrazioni e di determinare le conseguenti sanzioni a carico di spettatori e organizzatori, ma che fosse anche capace di individuare con chiarezza gli obblighi a carico dei soggetti organizzatori, di fissare parametri di sicurezza degli impianti, di regolare le modalità di vendita dei biglietti, di stabilire i modelli ai quali deve ispirarsi la cooperazione tra i privati organizzatori, le forze di polizia e gli altri organismi pubblici coinvolti nel garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica⁹⁰⁹. Secondo alcuni, all'indomani della conversione in legge del decreto-legge del 2003, “la piattaforma penale, nei profili ormai delineati dalla normativa comune e speciale, basta e avanza per sanzionare le turbative apportate dalle frange delinquenziali”⁹¹⁰, ma – anche alla luce dei gravi fatti che hanno continuato a verificarsi anche dopo l'ultimo intervento emergenziale del governo⁹¹¹ – servono altri rimedi complementari, come quelli appena elencati, che valorizzino – come richiesto dalle fonti sovranazionali e come già avvenuto in altri Paesi (come l'Inghilterra) – la distinzione tra *safety* (caratteristiche strutturali degli impianti, condizioni di esercizio, rimedi finalizzati a preservare l'incolumità delle persone) e *security* (misure funzionali al mantenimento dell'ordine pubblico); in proposito sono state viste favorevolmente le misure adottate con riguardo al controllo della vendita dei biglietti e ai controlli degli impianti per mezzo delle telecamere a circuito chiuso, ma allo stesso tempo è stata evidenziata la necessità di un investimento sull'educazione dei giovani, che non gravi solo sulla scuola, ma che coinvolga nell'opera formativa anche le società calcistiche, che hanno le risorse economiche necessarie⁹¹². Altri autori, più pessimisticamente, hanno dubitato in radice dell'utilità di certe nuove incriminazioni previste dalla legislazione speciale (ritenendo che le fattispecie codicistiche offrirono già sufficiente tutela) e hanno osservato come la L. n. 88/2003, come già la L. n. 377/2001, ponendosi nel solco del diritto penale dell'emergenza, oltre a contrastare il fenomeno della violenza negli stadi, perseguono lo scopo di “assecondare istanze diffuse di esemplarismo punitivo” e quindi si pongono “in un'ottica

⁹⁰⁸ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.; in tal senso anche LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1463.

⁹⁰⁹ LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.; in tal senso anche NUZZO, *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., p. 11).

⁹¹⁰ NUZZO, *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., p. 10.

⁹¹¹ Il riferimento è ai fatti avvenuti nel settembre 2003 allo stadio di Avellino (riportati nel I capitolo), quando un folto gruppo di tifoso, a seguito della morte in circostanze non chiare di uno di essi, si è impadronito del campo di gioco, cominciando a distruggere le attrezzature e aggredendo le forze dell'ordine (cfr. NUZZO, *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., pp. 10-11).

⁹¹² NUZZO, *Con l'educazione e le regole sugli impianti* cit., p. 11.

simbolico-promozionale fino a diventare strumento privilegiato di ricerca di gestione del consenso”⁹¹³.

Come si vedrà nel prosieguo, alcuni dei miglioramenti auspicati dalla dottrina hanno trovato realizzazione, ma senza che il legislatore sia mai riuscito ad abbandonare la logica dell'emergenza che ha contraddistinto tutti gli interventi sul tema.

2.10. Un primo tentativo di adeguamento della normativa contro la violenza negli stadi alle indicazioni dell'Unione europea, tramite la c.d. legge Pisanu (d.l. n. 17/08/2005 n. 162, conv. con modif. in L. 17/10/2005 n. 210).

Già nel 2003, a fianco della presentazione in via d'urgenza di un decreto-legge per fronteggiare una serie di emergenze legate alla violenza negli stadi, si era annunciato la parallela predisposizione di un disegno di legge sulla sicurezza nelle manifestazioni sportive, che raccogliesse le indicazioni dell'Unione europea in materia⁹¹⁴, tuttavia, nonostante questo auspicio, il legislatore è intervenuto solo due anni più tardi, nuovamente – per la terza volta in meno di cinque anni – in via “straordinaria ed urgente” (nonostante, come è stato notato, la costante ricorrenza di tali interventi denoti sempre meno il carattere della straordinarietà⁹¹⁵), con il d.l. n. 162/2005, convertito con modificazioni dalla L. n. 210/2005 (c.d. legge Pisanu, dal nome del ministro dell'interno in carica). Questo nuovo decreto-legge per la verità non è il primo intervento normativo dedicato alla sicurezza negli stadi e alla prevenzione della violenza intervenuto tra il 2003 e il 2005, poiché il 6 giugno 2005 erano stati emanati tre decreti ministeriali, con funzione di completamento e attuazione di quanto previsto dall'art. 1-*quater* del d.l. n. 28/2003⁹¹⁶, in tema di sicurezza degli impianti in cui si svolgono competizioni agonistiche, di videosorveglianza e di introduzione di biglietti

⁹¹³ LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., pp. 1478-1480.

⁹¹⁴ NUZZO, *Violenza negli stadi: strategie “fuorigioco”* cit., p. 10.

⁹¹⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2006, p. 1; pochi mesi prima dell'emanazione del d.l. n. 162/2005 si erano verificati alcuni fatti molto significativi: nell'aprile 2005, durante una partita Lazio-Livorno, erano state esposte bandiere naziste sugli spalti, mentre, durante la semifinale di ritorno di Champions League, disputata tra Inter e Milan, il portiere rossonerò veniva colpito da un petardo, con la conseguenza di interrompere la gara, determinare la sconfitta “a tavolino” dell'Inter, nonché pesanti multe e la squalifica dal campo a carico di quest'ultima (NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2, 2005, p. 45).

⁹¹⁶ In particolare, il decreto dedicato ai biglietti nominativi ha previsto che tali biglietti debbano essere trasferibili solo secondo modalità particolari (tali da non consentire che il biglietto nominativo sia ceduto “al portatore”) e che vadano verificati tramite varchi elettronici posti alle entrate degli impianti sportivi; i biglietti sono sottoposti a controllo incrociato con le informazioni ricevute dal CNIMS (Centro Nazionale di Informazione sulle Manifestazioni Sportive) e dai dati restituiti dai sistemi informatizzati risulta se nei confronti del titolare del biglietto sia destinatario di un divieto di accesso ordinato dalle autorità nazionali o di uno Stato dell'UE (CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 9).

nominativi per le partite di calcio⁹¹⁷; questi interventi del Governo sono stati visti positivamente dalla dottrina, in quanto hanno agito su più fronti per arginare gli episodi di violenza connessi allo svolgimento di manifestazioni sportive, attuando così in Italia, almeno in parte, la normativa europea sul tema: in particolare, è stata introdotta una nuova politica di distribuzione dei biglietti, si è cercato di rendere più sicuri gli impianti sportivi esistenti sotto un profilo strutturale, si sono responsabilizzate le società sportive, garantendo una maggior cooperazione tra le forze di polizia e le nuove figure del responsabile per la sicurezza e del personale incaricato dalle società medesime (i c.d. *stewards*) della gestione della sicurezza interna agli stadi⁹¹⁸.

Sotto altro profilo, il d.l. n. 115/2005, conv. in L. n. 168/2005 (decreto c.d. omnibus⁹¹⁹) aveva prorogato al 30 giugno 2007 il “sistema” *de libertate* (comprendente il discusso arresto in flagranza c.d. differita), introdotto nel 2003 “a termine”, con scadenza prevista per il 30 giugno 2005⁹²⁰, con forti critiche da parte di chi, dubitando della legittimità costituzionale di tali misure, ne auspicava una rapida eliminazione⁹²¹. Con il d.l. n. 162/2005 il legislatore, seguendo il consueto filo conduttore della politica criminale in materia di violenza nelle manifestazioni sportive, non ha mancato di caratterizzare il proprio intervento in termini di esemplarità e finalità deterrenti, impiegando una tecnica normativa ancora una volta non impeccabile, caratterizzata da ambiguità, contraddizioni e sviste; tuttavia, l’intervento del 2005 è caratterizzato anche da aspetti positivi, in quanto caratterizzato da un approccio ai problemi della sicurezza degli stadi non più condizionato da fattori di tipo emozionale, ma orientato a soluzioni che sembrano meglio calibrate sul piano applicativo⁹²²; ciò è anche dovuto al fatto che le scelte legislative ricalcano le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, infatti il decreto-legge, come esplicitato dalla stessa Relazione di accompagnamento, è motivato “dall’esigenza di adeguare la normativa agli obblighi internazionali e, specificamente, alla risoluzione del Consiglio del 17 novembre 2003 per

⁹¹⁷ CORTESI, *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Le disposizioni in tema di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 4, 2006, p. 416; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 2-3; NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi* cit., pp. 45-47.

⁹¹⁸ PALMERO, *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Novità di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 4, 2006, p. 425.

⁹¹⁹ Tale decreto, contenente “disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della Pubblica Amministrazione”, all’art. 6, comma 1 (intitolato “misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive”) ha infatti modificato l’art. 1-bis del d.l. n. 28/2003, conv. in L. n. 88/2003).

⁹²⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 2-3; cfr. FORLENZA, *Un inquadramento a rischio di legittimità per chi controlla i tagliandi d’ingresso*, in *Guida al dir.*, 34, 2005, p. 22.

⁹²¹ FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio contro l’attività di bagarinaggio*, in *Guida al dir.*, 42, 2005, p. 19

⁹²² CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 1-2; cfr. FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., pp. 19-20.

l'adozione negli Stati membri dell'Unione europea di particolari divieti di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale, nonché alla Convenzione europea sulla violazione e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio, firmata a Strasburgo il 18 agosto 1985⁹²³ (la c.d. Convenzione Heysel).

Il d.l. n. 162/2005, conv. in L. n. 210/2005 si caratterizza per una serie di rilevanti innovazioni: in primo luogo, è stato esteso il divieto di accesso alle competizioni agonistiche in programma all'estero e il parallelo "riconoscimento" dell'efficacia della misura dalle competenti autorità estere, nei confronti delle manifestazioni sportive che si svolgono in territorio italiano; in secondo luogo, è stata predisposta un'unica pena accessoria cui sottoporre i condannati per un'ampia gamma di reati connessi allo svolgimento delle manifestazioni sportive; in terzo luogo, il d.l. ha introdotto alcune ipotesi di aggravamento della pena per comportamenti criminosi tipici dei tifosi violenti e ha introdotto inoltre un nuovo reato di violenza o resistenza agli incaricati del servizio d'ordine all'interno degli impianti sportivi (i c.d. *steward*); in quarto luogo, sono stati inseriti una serie di illeciti amministrativi a completamento degli strumenti repressivi di comportamenti ritenuti propedeutici rispetto a situazioni di disordine legate alle competizioni sportive; infine, il decreto-legge del 2005 ha istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, con compiti di coordinamento ed organizzazione dell'ordine pubblico, anche attraverso rapporti con le società sportive⁹²⁴.

2.10.1. *Le modifiche al sistema di prevenzione.*

Una prima rilevante modifica ha riguardato l'art. 6, comma 1 della L. n. 401/1989 ed è espressiva della volontà legislativa di allinearsi agli impegni assunti a livello sovranazionale, con specifico riferimento alla Risoluzione 2003/C281/01 del Consiglio UE, con la quale si è ricercata una maggiore efficienza nell'azione di prevenzione degli atti di violenza, soprattutto tramite strumenti di cooperazione tra i vari Paesi dell'Unione europea; molti ordinamenti giuridici europei hanno scelto il divieto di accesso come rimedio contro il rischio di disordini durante lo svolgimento di partite di calcio, tuttavia varia lo strumento concreto con cui tale divieto viene applicato, infatti, a differenza dell'Italia, alcuni Stati hanno preferito affidare alle società sportive, tramite forme di autoregolamentazione, il

⁹²³ Relazione al d.l. 162/2005 (in *Guida al dir.*, 34, pp. 20 ss.); cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 2; CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 415.

⁹²⁴ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 3.

compito di disporre il divieto di accesso e di vigilare sulla sua osservanza tramite l'impiego di propri assistenti appositamente addestrati (gli *stewards*), con la conseguenza che l'intervento dell'autorità pubblica è fortemente limitato, poiché è solo eventuale e successivo alla violazione del divieto⁹²⁵. In questo quadro, il d.l. n. 162/2005 ha consentito alla misura preventiva applicata dal questore italiano di operare anche all'estero in occasione di incontri sportivi specificamente determinati, rendendola così capace di “varcare i confini nazionali”⁹²⁶; lo stesso vale per la misura disposta all'estero con riferimento a manifestazioni che si svolgono in Italia, dal momento che la partecipazione ad esse potrà essere interdetta anche in forza di uno specifico provvedimento adottato dagli organi di un altro Stato membro dell'Unione europea: si ha, di conseguenza, una sostanziale equiparazione tra la misura di prevenzione vigente nell'ordinamento italiano e il divieto applicato all'estero, che viene così accettato come equivalente al DASPO “nostrano”, anche dal punto di vista degli effetti ricollegabili ad una sua inosservanza; a tal proposito, la violazione di tale provvedimento va considerata alla stregua del comma 6 dell'art. 6 L. n. 401/1989, che sanzionerà il mancato rispetto della prescrizione straniera in maniera analoga a quella prevista per chi contravviene al divieto imposto con decreto del questore⁹²⁷; in tal modo, come si è osservato, si affida alle autorità nazionali il compito di vigilare sulla corretta esecuzione sia della prescrizione “interna”, sia di quella disposta a carico del cittadino europeo dal relativo Stato di provenienza, con un conseguente incremento dei controlli da parte degli organi di pubblica sicurezza⁹²⁸.

Un problema che si è subito posto all'attenzione della dottrina è l'inquadramento dell'inosservanza della prescrizione applicata all'estero nella fattispecie incriminatrice che integra la condotta di colui che viola il divieto del questore, con la conseguente possibilità di sottoporre l'individuo proveniente dall'estero a misure limitative della libertà personale (dato che l'art. 8 della L. n. 401 consente l'arresto – anche in “flagranza differita” e l'applicazione, in sede cautelare, di misure coercitive in deroga ai limiti fissati dal c.p.p.); questione problematica consiste che il fatto che il divieto emesso all'estero può anche essere il risultato della decisione di una società sportiva, senza che ciò possa influire con l'equiparazione di tale provvedimento alle misure preventive del nostro ordinamento: per

⁹²⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 4-5.

⁹²⁶ Per la verità, la giurisprudenza della Cassazione (Cass. sez. I, 23 marzo 2004, L.) era già pervenuta alla conclusione che il DASPO potesse essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgessero all'estero (PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 425).

⁹²⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 4; cfr. FORLENZA, *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 22; ID., *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 19.

⁹²⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 4.

questo motivo è stata auspicata una “chiara definizione delle caratteristiche che i divieti applicati all’estero dovranno presentare”, giacché la previsione attuale presenta “risvolti non completamente tranquillizzanti sul piano delle garanzie”⁹²⁹.

Per assicurare una maggiore effettività all’intervento preventivo, il d.l. n. 162/2005 ha stabilito che la misura aggiuntiva dell’obbligo di presentarsi negli uffici di polizia negli orari in cui si svolgono gli incontri sportivi vietati è comunque applicata quando – anche sulla base delle immagini rilevate attraverso i sistemi di sorveglianza video-fotografica (di cui gli stati più grandi devono essere dotati) o da “altri elementi oggettivi” – risulta che il prevenuto non ha ottemperato al divieto di accesso disposto dal questore: questo intervento, stabilendo l’obbligatorietà dell’imposizione della prescrizione di cui al comma 2 dell’art. 6, valorizza il potere dell’autorità amministrativa di incidere sull’esecuzione della misura preventiva applicata in precedenza; è poi stabilito (all’art. 6, comma 5) che è possibile revocare o modificare il decreto applicativo qualora mutino o vengano meno le condizioni che originariamente hanno giustificato l’emissione del provvedimento⁹³⁰. La nuova norma si riferisce al caso in cui il questore abbia inizialmente ritenuto sufficiente disporre la sola interdizione dal luogo di svolgimento delle manifestazioni sportive, mentre, in un secondo momento, in reazione all’inosservanza, si impone la necessità di disporre la prescrizione aggiuntiva quale strumento per conseguire l’effettivo rispetto del divieto; affinché ciò avvenga è necessario che risulti lo stato di flagranza “video-fotografica” (o comunque una prova oggettiva) dell’illecito, sul quale il giudice è chiamato a pronunciarsi; ciò significa che la successiva imposizione dell’obbligo di comparire viene sottratta alla valutazione discrezionale dell’autorità amministrativa in ragione della “qualità” del materiale probatorio che ha consentito l’identificazione del reo. La violazione della misura di prevenzione di cui all’art. 6, comma 1 L. n. 401/1989 comporta quindi un’automatica modifica in senso peggiorativo delle modalità applicative originarie (senza che la misura originaria venga meno) e, parallelamente, si svolgerà (secondo le forme del giudizio direttissimo, secondo quanto previsto dall’art. 8-bis, comma 1 della stessa legge, salvo che “siano necessarie speciali indagini”) la vicenda giudiziaria affidata al giudice penale per accertare il reato di violazione della misura stessa punito ai sensi dell’art. 6, comma 6⁹³¹.

⁹²⁹ *Ivi*, pp. 9-10.

⁹³⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 10-11; cfr. FORLENZA, *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 22; ID., *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 19.

⁹³¹ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 11-12.

Alcuni autori hanno rilevato il rischio che attraverso il meccanismo predisposto dalla seconda parte dell'art. 6, comma 5 si venga ad introdurre nell'ordinamento una nuova ipotesi di pericolosità presunta, poiché la prescrizione aggiuntiva viene inflitta automaticamente, senza alcun margine di discrezionalità per una valutazione di pericolosità da parte dell'autorità amministrativa, infatti, alla presenza di un requisito oggettivo e normativamente previsto, viene meno qualsiasi spazio per un giudizio sulla personalità di colui che ha infranto il divieto: la presenza di materiale probatorio qualificato è perciò considerata sicuro indice della necessità di disporre la più grave misura; il rischio di tale innovazione può essere però controbilanciato dal giudice della convalida il quale, al momento del controllo sull'obbligo di presentazione disposto dal questore, può recuperare l'elemento valutativo prima spettante all'amministrazione, ancorando il provvedimento al disvalore soggettivo riscontrabile nel fatto della trasgressione del precedente divieto⁹³².

Altra novità consiste nel ripristino e nell'ampliamento della pena accessoria, prevista dal comma 7 dell'art. 6 L. n. 401/1989 (soppresso dalla L. n. 377/2001, di conversione del d.l. 336/2001⁹³³), che il giudice può irrogare con la sentenza di condanna per la trasgressione dei provvedimenti preventivi del questore o per altri reati commessi “in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni”⁹³⁴, e consistente nella (nuova) sottoposizione del reo – per un periodo da due mesi a due anni – al divieto di accesso agli stadi e all'obbligo di presentarsi presso un ufficio di p.s. durante lo svolgimento di manifestazioni sportive specificamente indicate⁹³⁵. La (re)introduzione di tale pena accessoria è stata giudicata positivamente dalla dottrina, secondo la quale essa “risponde in modo efficace ad esigenze volte ad attuare sia una finalità

⁹³² CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 13-14.

⁹³³ La modifica apportata al comma 7 ha destato alcune perplessità poiché il legislatore (probabilmente frettoloso) non si era accorto, per disattenzione, che il comma 7 era stato abrogato nel 2001, mentre nella relazione di accompagnamento parla di “estensione” della possibilità di applicare la pena accessoria, “attualmente limitata alle sole condanne per violazione al medesimo divieto ed alla stessa ‘prescrizione’ applicata dal questore” (così, relazione al d.l. n. 162/2005 cit., p. 20), anche alle condanne per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive; a fronte di ciò rimane comunque più corretto ritenere che la pena accessoria non sia stata vigente tra il 2001 e il 2005 (rimanendo perciò “congelata”), per poi riaffacciarsi tra le misure utilizzabili ad opera del d.l. n. 162/2005 (CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 14-15; cfr. CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 422).

⁹³⁴ Si tratta, secondo alcuni, di locuzioni molto generiche, che potrebbero condurre all'applicazione delle misure in esame anche a reati che non sono occasionati dall'incontro sportivo, ma che sono stati posti in essere durante i trasferimenti da o verso lo stadio (PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 425).

⁹³⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 14; cfr. CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 422.

specialpreventiva, quantomeno nell'ottica della intimidazione, sia di difesa sociale"⁹³⁶; ha invece suscitato qualche dubbio la facoltatività di tale pena, che sembra contraddirne la sua appartenenza al novero delle pene accessorie⁹³⁷ (che sono normalmente obbligatorie) e ripropone invece l'idea di uno strumento con "funzione cautelare e provvisoria" (come ipotizzato in passato⁹³⁸); la natura "ibrida" di questa pena accessoria è evidenziata anche dal fatto che le stesse circostanze che possono indurre il giudice alla sua applicazione sono le medesime che legittimano il questore a disporre analoga misura di prevenzione: alcuni autori hanno ipotizzato un possibile mancato rispetto del *ne bis in idem* sostanziale poiché tale situazione sembra delineare "un meccanismo 'circolare' al quale partecipano a turno giudice ed autorità di polizia, senza che siano delimitate le rispettive competenze, proprio perché comuni sembrano essere le finalità dell'intervento afflittivo *ante e post delictum*"⁹³⁹.

2.10.2. Le modifiche ai profili sostanziali.

Per altri aspetti, il d.l. n. 162/2005 comporta un complessivo inasprimento della risposta sanzionatoria nei confronti dei tifosi violenti, ottenuto in primo luogo tramite l'aggiunta di alcune aggravanti alle specifiche fattispecie di reato contemplate dall'art. 6-*bis* L. n. 401/1989: a seguito delle modifiche, il delitto di lancio di materiale pericoloso (contemplato dal comma 1 dell'art. 6-*bis*) risulta anzitutto aggravato "se dal fatto deriva un danno alle persone", inoltre, "la pena è aumentata fino alla metà se dal fatto deriva il mancato regolare inizio, la sospensione, l'interruzione o la cancellazione della manifestazione sportiva"; sono state quindi previste due distinte aggravanti, una ad effetto comune ed una ad effetto speciale⁹⁴⁰. Questo inasprimento sanzionatorio, secondo la relazione al d.l., è correlato alle direttive per un più frequente ricorso al mancato inizio, alla sospensione o all'interruzione della manifestazione sportiva qualora si ravvisino pericoli per la sicurezza pubblica determinati da comportamenti violenti o illeciti degli spettatori e le sanzioni sono graduate in relazione alle conseguenze sul regolare svolgimento della gara e ai diversi comportamenti

⁹³⁶ CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 422; in tal senso anche CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 15.

⁹³⁷ Parte della dottrina ha infatti qualificato come misure di sicurezza tale strumento, il quale sarebbe applicabile qualora appaia probabile che il reo possa commettere nuovi reati, "sempre che non si ritenga di poter esonerare il giudice che applica tali misure dalla valutazione della probabilità di commissione di illeciti dello stesso tipo" (PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 425).

⁹³⁸ Di questa opinione, NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 15.

⁹³⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 15-16.

⁹⁴⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 16-17; cfr. FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 19; ID., *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 22.

posti in essere, che assumeranno una maggiore pericolosità e una più grave illiceità attese le nuove misure di sicurezza degli impianti (...) introdotte”⁹⁴¹; tuttavia, l’intervento è stato criticato perché il legislatore sembra “attribuire maggiore disvalore a comportamenti produttivi di effetti nocivi sul regolare svolgimento delle manifestazioni sportive, che non a quelli che producano un danno alle persone, la cui incolumità dovrebbe invece imporsi sulla regolarità e sicurezza di certi appuntamenti”, sembrando offrire quindi maggior tutela “ad una sorta di ordine pubblico ‘ideale’ sportivo, preminente rispetto a considerazioni di tutela individuale”⁹⁴²; d’altro canto, l’aggravante presuppone che si sia realizzata l’ipotesi delittuosa di base, che comunque prevede la presenza di un “pericolo per le persone”, requisito espressamente richiesto dal comma 1 dell’art. 6-bis⁹⁴³.

Anche per la contravvenzione di cui all’art. 6-bis, comma 2, che sanziona l’indebito superamento di recinzioni o l’invasione del terreno di gioco, è stata introdotta un’aggravante per la quale, “se dal fatto deriva il mancato regolare inizio, la sospensione, l’interruzione o la cancellazione della manifestazione sportiva”, il fatto diventa delitto punibile con la reclusione da un mese a tre anni e sei mesi⁹⁴⁴. Anche in questo caso emerge con evidenza il peso che il legislatore del 2005 ha voluto attribuire alla regolarità dello svolgimento di gare e competizioni, tanto da ravvisare la *ratio* di tali incriminazioni nella punizione dell’interferenza della condotta sul regolare e ordinato andamento della gara sportiva; in proposito, parte della dottrina ha lamentato un impiego eccessivo dello strumento penale, “proiettato verso obiettivi di prevenzione generale intimidatrice, a scapito del rispetto dei canoni di proporzione e di ultima ratio dell’intervento repressivo”⁹⁴⁵.

Significativa risulta poi l’introduzione del delitto di violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, di cui al nuovo art. 6-*quater* della L. n. 401/1989: tale disposizione punisce chiunque impieghi violenza o minaccia “nei confronti dei soggetti incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell’instradamento degli spettatori e di quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d’uso dell’impianto dove si svolgono manifestazioni sportive” (i c.d. *stewards*), per indurli a compiere un atto contrario ai loro doveri o ad ometterne uno dovuto o infine

⁹⁴¹ Relazione al d.l. n. 162/2005 cit., p. 20; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 16.

⁹⁴² CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 16-17.

⁹⁴³ *Ivi*, p. 17.

⁹⁴⁴ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 17; cfr. FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 19; ID., *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 22.

⁹⁴⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 17-18.

per opporsi al compimento di un atto di servizio; non si tratterebbe di nuove incriminazioni ai sensi dell'art. 2, comma 2 c.p., in quanto riconducibili al *genus* della violenza privata (art. 610 c.p.) e della minaccia (art. 612 c.p.), con un'equiparazione *quoad poenam*, alle ipotesi di cui agli artt. 336 e 337 c.p.⁹⁴⁶. La disposizione originaria del d.l. si limitava a ricondurre gli *stewards* agli incaricati di pubblico servizio (art. 358 c.p.) "ai sensi e per gli effetti" degli artt. 336 e 337 c.p., tuttavia questa scelta aveva suscitato diversi dubbi a causa dello *status* giuridico ancora da definire degli *stewards*, tanto che era stata ipotizzata una possibile illegittimità costituzionale della nuova disposizione per violazione dell'art. 3 Cost., per essere stata prevista l'estensione della qualifica di incaricato di pubblico servizio agli *stewards* (in funzione di un rafforzamento della tutela) soltanto per fatti che li vedono come soggetti passivi e non anche quando i medesimi si rendano autori di reati⁹⁴⁷. La formulazione definitiva, proponendo una fattispecie distinta da quelle degli artt. 336 e 337 c.p., prescinde invece dall'attribuzione della qualifica di incaricato di pubblico servizio agli *stewards*: per meglio radicare il disvalore del fatto nell'offesa alle funzioni di questi soggetti, è stato precisato che la condotta vietata rileva solo in quanto sia tenuta "in relazione alle mansioni svolte" da essi; la fattispecie richiede poi che gli *stewards* siano "riconoscibili" dagli spettatori⁹⁴⁸; pertanto, in assenza di uno di questi elementi, potranno configurarsi diverse ipotesi di reato, quali violenza privata o minaccia⁹⁴⁹. Alcuni autori hanno osservato che si pone il problema della qualificazione professionale di queste figure, in particolare riguardo all'efficienza dei meccanismi di selezione e reclutamento, per assicurare la credibilità delle funzioni di servizio e quindi a delineare l'esigenza di una loro apposita tutela in sede penale; sul punto, il legislatore ha solo specificato che questi soggetti devono possedere i requisiti morali di cui all'art. 11 T.U.L.P.S., norma che riguarda i casi di diniego obbligatorio o facoltativo dell'autorizzazione di polizia, che pone in prevalenza condizioni che attengono all'indegnità del ruolo da parte dei soggetti che abbiano riportato condanne per gravi reati o siano sottoposti a misure di prevenzione, il che dimostra la "buona condotta" dei soggetti,

⁹⁴⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 18; cfr. PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 429.

⁹⁴⁷ FORLENZA, *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 24; cfr. PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 430; CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 18-19.

⁹⁴⁸ A tal proposito il Consiglio UE (con raccomandazione 2002/C/22) ha fornito indicazioni per cui gli *stewards* dovrebbero indossare abiti fluorescenti con la menzione "sorvegliante" (CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 19-20).

⁹⁴⁹ FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 20.

senza tuttavia specificare in alcun modo le loro cognizioni tecniche, a differenza delle indicazioni più precise fornite dal Consiglio UE⁹⁵⁰.

Oltre a ciò, parte della dottrina ha criticato più radicalmente l'utilità stessa del nuovo art. 6-*quater*, sostenendo che gli *stewards* avrebbero già potuto essere considerati incaricati di pubblico servizio già ai sensi dell'art. 358 c.p., sulla base dei criteri generali, poiché – ai fini di tale qualificazione – non rileva l'esistenza di un rapporto di lavoro di natura privatistica o pubblicistica e la nozione oggettiva di pubblico servizio, secondo la giurisprudenza⁹⁵¹, è ricavabile dall'esercizio in concreto di un'attività funzionale ad uno specifico interesse pubblico, disciplinata da norme di diritto pubblico ed atti autoritativi; alla luce di ciò, l'attività degli addetti ai controlli ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive è disciplinata da norme di diritto pubblico e le funzioni da essi espletate sono finalizzate al perseguimento di un rilevante interesse di carattere generale, ovvero il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in occasione dello svolgimento di manifestazioni sportive. Inoltre, in capo agli *stewards* è possibile ravvisare una certa discrezionalità nell'esercizio delle funzioni, che consente di ritenere le mansioni da loro svolte come d'ordine e non meramente materiali, con la conseguente possibilità di inquadrarli come incaricati di pubblico servizio⁹⁵².

2.10.3. *Ulteriori disposizioni.*

Da ultimo, il d.l. n. 162/2005 ha introdotto alcune innovazioni nell'apparato di illeciti amministrativi a tutela dell'osservanza delle norme che attendono ad un più sicuro svolgimento delle manifestazioni sportive negli stadi con capienza superiore a diecimila posti, arricchendo il complesso di disposizioni già introdotte dalla L. n. 88/2003: in primo luogo, l'art. 1-*quinqies* di tale ultima legge è stato modificato per sanzionare le “società utilizzatrici” per una serie di comportamenti omissivi, tra cui la mancata numerazione dei biglietti d'ingresso, la mancata predisposizione dei *metal detector* agli ingressi e altro; in secondo luogo, è stato aggiunto l'art. 1-*sexies* alla L. n. 88/2003, che sanziona (tramite il pagamento di un importo compreso tra 2.500 e 10.000 euro) il “bagarinaggio”, cioè il comportamento di chi, “non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli

⁹⁵⁰ La sopra citata Raccomandazione del 2002 richiede una serie di caratteristiche e competenze a coloro che prestano attività di vigilanza negli stadi, tra cui l'attitudine fisica e psicologica al ruolo, il superamento di un tirocinio di un certo numero di partite e la regolare partecipazione a periodici corsi di aggiornamento delle conoscenze richieste dalle mansioni (CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 20).

⁹⁵¹ Ad es., Cass. sez. VI, 18 gennaio 1994, Salvatori; cfr. PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 429.

⁹⁵² PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 429.

di accesso nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione” sportiva; la sanzione è aumentata fino alla metà nel caso in cui “il contravventore (...) ceda o metta in vendita i titoli di accesso a prezzo maggiorato rispetto a quello praticato dalla società appositamente incaricata per la commercializzazione dei tagliandi”; da ciò emerge la duplice *ratio* della nuova disposizione, che unisce ragioni di tutela commerciale a ragioni di preventiva salvaguardia dell’ordine pubblico. il trasgressore può essere ammesso al pagamento in misura ridotta (ex art. 16 L. n. 689/1981) e può essere assoggettato dal questore alle misure di prevenzione del divieto di accesso e della prescrizione a comparire negli uffici di p.s. durante la giornata in cui si tengono le partite di calcio interdette⁹⁵³.

Tramite l’art. 1-*septies*, comma 2 della L. n. 88/2003 viene poi introdotta una sanzione amministrativa per chi si introduce nell’impianto sportivo, in violazione del regolamento d’uso, ovvero per chi si trattiene “quando la violazione dello stesso regolamento comporta l’allontanamento dall’impianto ed è accertata anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi”⁹⁵⁴; l’estensione del divieto dipende quindi in buona parte da quanto stabilito dal regolamento dell’impianto e potrebbe sanzionare gli spettatori che entrano allo stadio privi di biglietto; la nuova fattispecie si apre facendo esplicitamente salvo l’illecito già sanzionato (più gravemente) dall’art. 1-*quinqüies*, comma 7 della stessa L. n. 88/2003; nonostante manchi un esplicito riferimento, si dovrebbe ritenere richiamato anche il comma 6 di tale disposizione, relativo all’indebita occupazione di percorsi di smistamento o di aree inaccessibili al pubblico, in quanto capace di assorbire l’intero disvalore quando il fatto implichi il trattenimento negli spazi dell’impianto contro il regolamento d’uso. Lo scopo della nuova fattispecie sembra quello di assicurare che allo stadio accedano o rimangano soltanto coloro la cui presenza sia legittimata dalle esigenze di gestione dell’impianto, in modo da ridurre l’eccessiva “permeabilità” degli stadi per i tifosi, con il conseguente pericolo di introduzione di oggetti atti ad offendere. Tuttavia, è stato osservato che la modesta entità della sanzione (da 30 a 300 euro) rischia di non creare una efficace deterrenza nei confronti di comportamenti pur pericolosi per l’ordine e la sicurezza pubblica; per questo motivo è stata giudicata opportuna la possibilità di aumentare la sanzione fino alla metà “qualora il contravventore risulti già sanzionato per la medesima

⁹⁵³ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 20-21; FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 21; CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 423.

⁹⁵⁴ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 21-22; cfr. CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 423.

violazione, commessa nella stagione sportiva in corso, anche se l'infrazione si è verificata in un diverso impianto". È invece stato espunto in sede di conversione il riferimento contenuto nell'art. 1-septies che prevedeva la possibilità di sottoporre i trasgressori della norma alle misure di prevenzione del divieto di accesso agli stadi e dell'obbligo di comparizione negli uffici di p.s., con la conseguenza che tali misure potranno essere applicate dal questore in base agli ordinari requisiti e non come sanzioni accessorie rispetto all'illecito amministrativo⁹⁵⁵.

Il d.l. n. 162/2005 ha poi previsto l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, con composizione integrata dalle rappresentanze dei vari organismi di settore interessati alla prevenzione e al contrasto della violenza negli stadi (coni, Federazioni sportive e rispettive Leghe); il nuovo organo – istituito con decreto ministeriale del 1 dicembre 2005 – riproduce essenzialmente quello che era già stato istituito nel 1995 nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno e gli spettano varie incombenze: monitorare i fenomeni di violenza e di intolleranza in ambito sportivo e promuovere lo sviluppo della cooperazione a livello sovranazionale per la definizione di una strategia comune d'intervento finalizzata ad arginare il rischio delle manifestazioni sportive; approvare le linee guida degli impianti ed il livello di rischio delle manifestazioni sportive; approvare le linee guida per i regolamenti d'uso degli impianti che sono poi predisposti dalle società sportive che utilizzano i campi; favorire iniziative per prevenire i disordini, anche in collaborazione con le associazioni dei tifosi; definire misure che possono essere adottate dai *club* per garantire il regolare svolgimento delle gare e la pubblica incolumità; pubblicare un rapporto annuale sull'andamento dei fenomeni di violenza. Le attività strumentali allo svolgimento dei compiti dell'Osservatorio sono curate dal CNIMS, al quale sono affidati numerosi compiti⁹⁵⁶; l'Osservatorio diventa pertanto lo strumento deputato a realizzare l'opera di raccordo, a livello centrale, tra le forze impegnate nell'azione di prevenzione e, a tal proposito, il nuovo art. 1-*octies* L. n. 88/2003 – inserito dall'art. 1, comma 4 della legge di conversione n. 210/2005 – prevede che la partecipazione alle riunioni dell'Osservatorio possa essere estesa ai rappresentanti di

⁹⁵⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 22-23.

⁹⁵⁶ Tra le altre cose, il CNIMS cura dell'istruttoria di tutte le questioni da sottoporre all'esame dell'Osservatorio; redige e mette a disposizione dei componenti dell'Osservatorio prospetti informativi analitici contenenti i dati necessari per le valutazioni da assumere; fornisce assistenza nel corso delle riunioni dell'Osservatorio con proprio personale e la strumentazione tecnico-logistica di cui è dotato, ecc. (CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 24).

soggetti pubblici o privati che sono interessati alla sicurezza delle manifestazioni sportive, “in relazione alla trattazione di tematiche di specifico interesse”⁹⁵⁷.

Infine, l’art. 1, comma 5 del d.l. n. 162/2005 conv. in L. n. 210/2005 – perseguendo la finalità di insegnare alle nuove generazioni che lo stadio dev’essere vissuto come luogo di incontro e non di scontro – ha stabilito un apposito programma di iniziative nelle scuole, “in coerenza con le finalità dell’educazione alla convivenza civile”, per diffondere tra i giovani il tema della prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive, che dovrà essere realizzato dal Ministero dell’istruzione, d’intesa con quello per i beni e le attività culturali, in collaborazione con altre amministrazioni ed associazioni interessate⁹⁵⁸.

I giudizi della dottrina sul d.l. n. 162/2005 sono discordanti: nonostante, da un lato, parte della dottrina ha colto nel decreto-legge in esame “un approccio ai problemi della sicurezza degli stadi non più condizionato da fattori di tipo emozionale, ma orientato a soluzioni che sembrano meglio calibrate sul piano applicativo”⁹⁵⁹ da valutare positivamente, d’altro lato, è stato evidenziato come “lo spirito emergenziale anima anche in tale circostanza il legislatore, il quale innova e modifica un sistema che nel frattempo non è stato in alcun modo perfezionato, con la conseguenza che i pregressi dubbi interpretativi non vengono risolti, ma si aggiungono a quelli nuovi”⁹⁶⁰; è stato quindi prospettato sia un intervento della Cassazione per colmare i limiti della normativa ritenuta insufficiente, sia un intervento della Corte costituzionale, per espungere dal sistema la “flagranza differita” (definita vero e proprio “mostro giuridico”); pertanto – secondo questa opinione – sarebbe auspicabile “una rivisitazione completa e meditata della materia”⁹⁶¹. È stata inoltre criticata la stessa efficacia dell’intervento in materia penale tramite la tecnica della legislazione d’emergenza (che accomuna il decreto-legge del 2005 ai precedenti del 2003, del 2001 e del 1994/95), che pare avere una finalità repressiva “quasi ispirata ad una demagogica volontà di esemplare punizione dei colpevoli”⁹⁶²; come è stato osservato, il modo di procedere disorganico del legislatore ha infatti condotto alla sovrapposizione di varie fattispecie di reato, che provoca una difficoltà di coordinamento con le figure criminose già delineate, conseguente, a sua

⁹⁵⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 23-24; cfr. CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., pp. 423-424.

⁹⁵⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 25; cfr. CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 424.

⁹⁵⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 2.

⁹⁶⁰ CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 415.

⁹⁶¹ *Ibidem*.

⁹⁶² PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 430.

volta, in gravi disparità di trattamento; a questo proposito alcune voci in dottrina si sono chieste se, “piuttosto che creare nuovi reati *extra codicem*, portando ad una dilatazione della sfera dell’incriminazione, ben al di là del principio dell’*extrema ratio* della sanzione penale non sarebbe stata sufficiente (...) la pronta ed effettiva applicazione dei reati di carattere generale già previsti dal nostro codice penale”⁹⁶³, concludendo che la “frenesia” con cui vengono create nuove fattispecie di reato “non faccia che alimentare la sensazione dell’inadeguatezza (...) della risposta repressiva”⁹⁶⁴.

2.11. Il decisivo intervento di inasprimento della “legge Amato” del 2007, che rende applicabili le ordinarie misure di prevenzione anche ai tifosi violenti (d.l. 8/2/2007 n. 8, conv. in L. n. 4/4/2007 n. 41).

È un gravissimo fatto di cronaca a spingere il Governo, ancora una volta tramite lo strumento della decretazione d’urgenza, ad intervenire con misure straordinarie contro la violenza negli stadi: l’uccisione dell’ispettore di polizia Raciti, durante gli scontri di Catania del 2007⁹⁶⁵, probabilmente il più grave episodio di violenza delle tifoserie dai tempi dell’omicidio di Spagnolo nel 1995, che ha condotto il legislatore all’emanazione del decreto-legge 2007 n. 8, convertito, con modificazioni, in legge 2007 n. 41, recante “misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche” (nota come “legge Amato”, dal nome dell’allora ministro dell’interno, ma talvolta anche come “decreto Raciti”, dal nome dell’ispettore di polizia vittima degli eventi che hanno sollecitato il legislatore). La scelta del Governo di ricorrere per l’ennesima volta al meccanismo della decretazione d’urgenza ha ancora una volta attirato le censure “di metodo” della dottrina, secondo la quale suona ormai “ben poco convincente” la giustificazione di “straordinaria necessità ed urgenza di interventi per contrastare gli episodi di violenza in occasione di competizioni calcistiche”⁹⁶⁶, al fine di emanare più “rigorose misure volte a prevenire e reprimere i comportamenti particolarmente pericolosi”; pertanto, in nome di una “esigenza artificiale”, il legislatore ha prevalso, nuovamente, una spinta simbolico-emotiva,

⁹⁶³ *Ibidem*.

⁹⁶⁴ PALMERO, *Novità di diritto penale sostanziale* cit., p. 430.

⁹⁶⁵ Fatto esplicitamente menzionato nella relazione al decreto-legge n. 8/2007 (in *Guida al dir.*, 9, 2007, p. 24); la vicenda è giunta all’attenzione della Corte di cassazione, che ha condannato gli imputati per il delitto di omicidio preterintenzionale (Cass. sez. V, 14 novembre 2012 – dep. 19 giugno 2013 – n. 26785, S.)

⁹⁶⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione della sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive* (d.l. 8/2/2007 n. 8, conv., con modif., in l. 4/4/2007 n. 41), in *Leg. pen.*, 2008, p. 216; cfr. CURI, “La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga”: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, in *Cass. pen.*, 5, 2007, pp. 2263 ss.

in luogo di un disegno complessivo e dotato di razionalità⁹⁶⁷. Il nuovo “pacchetto” normativo realisticamente inquadra come esclusivo obiettivo d’intervento l’andamento delle partite di calcio, individuate come unico vero fattore di disordine pubblico e allarme sociale per la sicurezza collettiva, nel panorama delle manifestazioni sportive in Italia e, come è stato osservato, persevera nella “generalizzata politica di accentuazione delle affezioni, sia sul versante delle misure di prevenzione come in quello dei reati e degli illeciti amministrativi”: tra le altre cose, il termine per l’arresto in “flagranza differita” (considerato lo strumento più efficace e rispondente all’obiettivo di effettiva deterrenza dei comportamenti di tifo violento) è stato allungato da 36 a 48 ore, a spese delle garanzie costituzionali in materia di libertà personale; sotto altro profilo, si sono diffusamente previsti reati a tutela fortemente anticipata⁹⁶⁸.

2.11.1. Le innovazioni relative alle misure di prevenzione.

Le modifiche apportate dal d.l. n. 8/2007 hanno riguardato in primo luogo l’art. 6 della L. n. 401/1989: anzitutto, l’art. 2 del decreto-legge in esame ha esteso sotto vari aspetti l’ambito di applicabilità del provvedimento di divieto di accesso ai luoghi delle manifestazioni sportive, tramite l’inserimento tra i presupposti della denuncia o condanna (anche non definitiva) per il reato di cui all’art. 6-ter L. n. 401/1989 (possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive), che prima era escluso senza che vi fosse una ragionevole spiegazione⁹⁶⁹. Inoltre, al comma 1 dell’art. 6 è stato aggiunto un ultimo periodo, secondo il quale il divieto “può essere, altresì, disposto nei confronti di chi, sulla base di elementi oggettivi, risultava 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 stesse”⁹⁷⁰: si tratta di una situazione sintomatica di pericolosità per la sicurezza pubblica – svincolata dalla presentazione di una denuncia o dalla pronuncia di una condanna – che, come si è rilevato, “fa risalire la soglia di rilevanza penale a comportamenti non più che prodromici rispetto ad

⁹⁶⁷ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2266.

⁹⁶⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 216-217.

⁹⁶⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 219; cfr. CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., pp. 2266-2270; tale discrasia è stata rilevata, in giurisprudenza, anche da Cass. 3 febbraio 2006, Fraticelli.

⁹⁷⁰ FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori tra gli inasprimenti dell’ultima ora*, in *Guida al dir.*, 17, p. 37; cfr. CORTESI, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, in *Dir. pen. proc.*, 6, 2007, p. 719; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 216-218; CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2270.

un'offesa recata a quell'interesse collettivo"⁹⁷¹; il riferimento al riscontro di "elementi oggettivi" non è del tutto rassicurante, perché è sufficiente che tali elementi testimonino una condotta "finalizzata" alla partecipazione ad episodi di violenza non ben precisata, perciò la dottrina ha ritenuto la disposizione "generica ed inconsistente", nonché "in grado di compromettere il rispetto dei principi di determinatezza-tassatività e di materialità della fattispecie (...) chiamati ad operare pur con riferimento a previsioni di carattere preventivo"⁹⁷². La nuova fattispecie, dando rilievo a condotte più sfumate rispetto al passato, in quanto solamente "orientate" a partecipare ad episodi di violenza, ha quindi anticipato ulteriormente la soglia indiziante di pericolosità, con una conseguenza estensiva dei presupposti di operatività del divieto di accesso agli stadi; questa aggiunta appare quindi come una "clausola generale di chiusura dell'elenco di ipotesi legittimanti la misura di prevenzione, in grado di addomesticare eventuali limiti derivanti dalla tassativa tipicità del fatto penalmente sintomatico"⁹⁷³.

Sempre con riferimento all'estensione soggettiva dell'ambito di operatività della misura di cui all'art. 6 L. n. 401/1989, il d.l. n. 8/2007 ha aggiunto un nuovo comma 1-*bis* all'interno dell'art. 6, secondo il quale "il divieto di cui al comma 1 può essere disposto anche nei confronti dei soggetti minori di 18 anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età"⁹⁷⁴: l'applicabilità della misura in esame ai minorenni "infradiciottenni" era già stata riconosciuta in passato dalla giurisprudenza (anche della Corte costituzionale, come si è visto), tuttavia continuavano a porsi dubbi in merito alle garanzie procedurali di cui i minorenni prevenuti dovrebbero beneficiare, pertanto la nuova previsione, come osservato, non aggiunge granché di nuovo, considerando che l'inapplicabilità nei confronti dei minori di quattordici anni era già stata esclusa da dottrina e giurisprudenza⁹⁷⁵; pertanto, secondo alcuni, con la nuova disposizione il legislatore ha perso un'occasione per fare chiarezza sui meccanismi di raccordo del sottosistema preventivo con le esigenze del procedimento

⁹⁷¹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 219.

⁹⁷² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 219-220; dello stesso avviso anche CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 719 e CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" cit., pp. 2270-2271.

⁹⁷³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 220; cfr. CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" cit., p. 2271.

⁹⁷⁴ In questi casi il provvedimento dev'essere notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale. Cfr. FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 37; BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, 5, 2007, p. 1880.

⁹⁷⁵ In giurisprudenza, Cass. 13 febbraio 2002, Raia; in dottrina, MOLINARI, *Ancora su minorenni* cit., p. 2295; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 220-221

minorile⁹⁷⁶. È stato però rilevato come il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 6 si riferisca solo al divieto di accesso allo stadio e non alla prescrizione aggiuntiva di comparire presso gli uffici di p.s. nei giorni e negli orari indicati; tale imprecisione contrasta tuttavia col tenore del comma 3 dell'art. 6, il quale obbliga il questore a trasmettere il provvedimento che impone la prescrizione in esame al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, quando sia destinata ad un minore⁹⁷⁷.

Sotto il profilo della durata delle misure preventive previste dall'art. 6 della L. n. 401/1989, il legislatore del 2007 ha ulteriormente incrementato la durata di esse, stabilendo per la prima volta un minimo edittale⁹⁷⁸; in sede di conversione del d.l. n. 8/2007 è stata infine prevista una durata minima di un anno e una durata massima di cinque anni (art. 6, comma 5)⁹⁷⁹.

Il d.l. del 2007 ha poi previsto che, a seguito dell'infrazione amministrativa di ingresso o trattenimento indebito dei tifosi all'interno di impianti sportivi in violazione del regolamento d'uso (ex art. 1-septies, comma 2 L. n. 88/2003), è possibile l'applicazione del divieto di accesso all'impianto e dell'obbligo di presentazione agli uffici di polizia nei confronti dell'autore dell'illecito: come è stato notato, questa estensione dell'ambito di operatività dei provvedimenti preventivi comporta che un effetto interdittivo penalmente connotato sia conseguenza di un comportamento di rilievo amministrativo, creando così una nuova categoria di destinatari del provvedimento del questore⁹⁸⁰. Il termine di durata della sanzione accessoria all'illecito amministrativo rimane ancorato ad un intervallo compreso tra tre mesi e due anni, divergente da quello risultante dalle modifiche apportate ai limiti edittali di cui al comma 5 dell'art. 6⁹⁸¹.

Molto significativa appare la disposizione di cui all'art. 6 d.l. n. 8/2007, che ha aggiunto l'art. 7-*ter* nella legge n. 401/1989, con il quale le misure di prevenzione di cui alla L. n.

⁹⁷⁶ CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 721; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 221.

⁹⁷⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 221; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 721.

⁹⁷⁸ L'originaria versione del d.l. n. 8/2007 prevedeva un minimo di tre mesi (FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al dir.*, 9, 2007, pp. 29 ss.; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 221).

⁹⁷⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 221; cfr. FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 37.

⁹⁸⁰ CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 720; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 226.

⁹⁸¹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 226; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 720.

1423/1956 e di cui alla L. n. 575/1975 “possono essere applicate anche nei confronti delle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all’art. 6 della legge 13.12.1989, n. 401”; nei confronti di costoro può inoltre essere applicata la misura della confisca, “relativamente ai beni, nella disponibilità dei medesimi soggetti, che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive”. La disciplina generale del procedimento di prevenzione può essere quindi estesa a queste ipotesi, in quanto compatibile e l’eventuale sequestro dei beni, effettuato dalla polizia giudiziaria nel corso di operazioni dirette a prevenire fenomeni di violenza dei tifosi deve essere convalidato secondo le regole stabilite per l’omologo provvedimento ai sensi dell’art. 2-ter L. n. 575/1965⁹⁸².

Tale modifica appare molto rilevante, poiché palesa la volontà del legislatore di “prosciugare l’acqua in cui nuotano i teppisti”, tramite l’applicazione sia del sistema preventivo già previsto dalla L. n. 401/1989, sia del corpo normativo in tema di misure di prevenzione ordinarie, che si rivolge a chi è meno direttamente coinvolto dal fenomeno del teppismo da stadio, “dando luogo ad una ulteriore estensione dei meccanismi di afflizione preventiva che interessano l’ambiente dei tifosi”; destinatari dei provvedimenti sono infatti coloro che, pur rimanendo estranei agli episodi di violenza, favoriscano in qualunque modo le gesta dei tifosi facinorosi. Questa normativa rischia però – come è stato osservato – di andare oltre le originarie intenzioni⁹⁸³, poiché si rimette totalmente alla competente autorità amministrativa di stabilire quando ricorrano gli estremi (o meglio, gli indizi) di agevolazione degli episodi di violenza, con il rischio di dilatare eccessivamente l’ambito di operatività del meccanismo⁹⁸⁴.

Il legislatore, per contenere le possibilità espansive della disposizione, ha richiesto che il tifoso agevolato abbia preso parte “in più occasioni” ad episodi di violenza, ma si tratta di un’indicazione che potrebbe provocare disparità di trattamento perché, paradossalmente, “chi agevola, magari anche sistematicamente, persone che solo occasionalmente si rendono autrici di manifestazioni violente non è assoggettabile a questi strumenti di intervento

⁹⁸² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 222; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 724.

⁹⁸³ Ci si è chiesti ad esempio se l’autista di un pullman turistico che accompagna un gruppo di tifosi in trasferta debba considerarsi indiziato di avere agevolato gli eventuali teppisti che aveva trasportato (cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 222).

⁹⁸⁴ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 222; CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 724.

preventivo”⁹⁸⁵, mentre lo sarà chi aiuti sporadicamente un gruppo di tifosi particolarmente aggressivi. Per evitare tali incongruenze, è stato perciò proposto di “esigere che i plurimi episodi di violenza posti in essere dai tifosi precedano il comportamento indiziante di agevolazione che legittima l’irrogazione delle misure preventive”⁹⁸⁶.

2.11.2. *Inasprimento delle figure esistenti e nuove fattispecie di reato.*

Per quanto riguarda le modifiche alle fattispecie di reato, per il reato di inosservanza dei provvedimenti preventivi disposti dal questore (art. 6, comma 6 L. n. 401/1989) è stato inasprito il trattamento sanzionatorio, prevedendo la pena della reclusione da uno a tre anni, unitamente (non più alternativamente) alla multa da 10.000 a 40.000 euro; nonostante tale aggravamento, il livello edittale della reclusione non consente all’autorità giudiziaria di avvalersi delle misure cautelari nelle more dell’accertamento del reato⁹⁸⁷.

È stata poi modificata la pena accessoria prevista dal comma 7 dell’art. 6, irrogabile in caso di inosservanza dei provvedimenti preventivi contro i tifosi e consistente nella (ulteriore) imposizione del divieto di accesso allo stadio, accompagnato dalla prescrizione dell’obbligo di comparire negli uffici di p.s. durante lo svolgimento delle manifestazioni sportive indicate: il d.l. n. 8/2007 ha ripristinato l’applicazione automatica ed obbligatoria della pena accessoria, in luogo della facoltatività prima prevista, che aveva suscitato obiezioni per il rischio di compromettere la natura della misura che aveva un funzionamento più simile ad una misura cautelare e provvisoria, piuttosto che ad una pena accessoria vera e propria; l’automaticità dell’applicazione in conseguenza della condanna sembra confermare la natura di pena accessoria della misura di cui al comma 7⁹⁸⁸, tuttavia in dottrina rimangono opinioni che la qualificano come misura di sicurezza⁹⁸⁹. Ai sensi del nuovo comma 7 dell’art. 6, la cornice edittale della pena accessoria risulta molto ampliata rispetto al passato⁹⁹⁰, arrivando ad un minimo di due e un massimo di otto anni e la disposizione prevede inoltre che il capo della sentenza non definitiva che comporta il divieto di accesso ai luoghi delle

⁹⁸⁵ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2288; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 222-223.

⁹⁸⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 222-223.

⁹⁸⁷ L’originario decreto-legge prevedeva invece la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa fino a 10.000 euro (FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi* cit., p. 32; cfr. ID., *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 37; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 223).

⁹⁸⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 223-224.

⁹⁸⁹ In tal senso, CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2275.

⁹⁹⁰ Originariamente era compresa tra due mesi e due anni, per essere innalzata per effetto del d.l. n. 8/2007 alla cornice edittale tra sei mesi e sette anni e finire ulteriormente aggravata dalla legge di conversione (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 224).

manifestazioni sportive “è immediatamente esecutivo”⁹⁹¹; con riferimento a quest’ultima aggiunta, la nuova formulazione pecca per difetto perché non considera l’eventualità dell’obbligo di comparizione negli uffici di p.s.⁹⁹², anche se il tenore del comma 7 suggerisce che in ogni caso un nuovo divieto di accesso agli stadi debba essere accompagnato dall’obbligo di presentarsi negli uffici di polizia, pertanto non sembra potersi prescindere dall’immediata esecutività anche di quest’ultima misura, nonostante le critiche mosse, in generale, all’applicazione provvisoria di pene accessorie, che ne consigliano un’interpretazione riduttiva della norma⁹⁹³.

Il d.l. n. 8/2007 ha introdotto all’interno del comma 7 dell’art. 6 un’ulteriore misura – questa non immediatamente esecutiva in caso di condanna non definitiva – consistente nella facoltà per il giudice di imporre al reo l’obbligo di prestare un’attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità (come disposto dall’art. 1, comma 1-bis lett. a del d.l. n. 122/1993, conv. in L. n. 205/1993)⁹⁹⁴; la nuova prescrizione facoltativa è stata giudicata favorevolmente, poiché si caratterizza “per la propensione positiva ed educativa della misura afflittiva, il cui contenuto non è certo privo di attinenza con i valori infranti dai comportamenti dei trasgressori”⁹⁹⁵.

Il reato di cui all’art. 6-bis, comma 1 L. n. 401/1989, relativo al lancio di materiale pericoloso è stato modificato in modo da ricomprendere non solo il “lancio” degli oggetti indicati, ma anche il semplice “utilizzo” di essi, se da ciò derivi un pericolo per le persone: l’ambito dell’incriminazione viene così ampliato, data l’ampiezza dell’area semantica della locuzione “utilizzo”, considerato anche che i comportamenti sono vietati con riferimento a qualunque “oggetto contundente o comunque atto ad offendere”; l’elemento maggiormente tipizzante rimane il pericolo nei confronti delle persone, che – come specificato nella nuova formulazione – deve essere “concreto”, anche se tale elemento era già desumibile dalla

⁹⁹¹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 224; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

⁹⁹² CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 723.

⁹⁹³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 224.

⁹⁹⁴ Nello specifico, l’attività non retribuita (da svolgersi al termine dell’espiazione della pena detentiva per un periodo massimo di dodici settimane e con modalità tali da non pregiudicare le esigenze lavorative, di studio o di reinserimento sociale del condannato) può interessare opere di bonifica e restauro di edifici danneggiati con scritte o emblemi di organizzazioni razziste o xenofobe, può essere indirizzata a sostegno di associazioni di volontariato che operano sul campo dell’assistenza sociale, oppure può avere finalità di protezione civile o di tutela del patrimonio artistico e culturale o anche a vantaggio di altre finalità pubbliche individuate con decreto del Ministero della giustizia, cui spetta la predisposizione di una disciplina di dettaglio per l’operatività della misura accessoria (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 225).

⁹⁹⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 225.

precedente formulazione⁹⁹⁶. Il legislatore del 2007, per la configurabilità del reato in esame, ha poi richiesto “che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa”⁹⁹⁷, migliorando così la selezione del profilo tipico della fattispecie e contenendo i margini lasciati all’interpretazione teleologica della fattispecie, a vantaggio di una maggior determinatezza e tassatività della fattispecie⁹⁹⁸. Il decreto-legge ha anche modificato le aggravanti del delitto in questione, “correggendo” la discrasia nella graduazione dei beni giuridici per cui, in precedenza, aveva maggior rilievo l’interesse legato all’andamento delle partite di calcio, rispetto a quello dell’incolumità personale degli spettatori: è stato infatti previsto un aumento della pena fino alla metà in caso di verifica di danni alle persone in conseguenza del lancio o dell’utilizzo pericoloso di cose, mentre un aggravamento ad effetto comune viene ricollegato all’eventualità che ai fatti incriminati segua un pregiudizio per l’ordinato svolgimento delle manifestazioni sportive⁹⁹⁹.

Per quanto riguarda invece la fattispecie di indebito scavalco di recinzioni e di invasione di campo (art. 6-bis, comma 2 della legge n. 401), il requisito del pericolo concreto per le persone è stato espunto dal precetto – con scelta divergente rispetto alla scelta adottata dal legislatore per il delitto di cui al comma 1 della medesima disposizione – attirando le critiche della dottrina, che ha osservato come il reato in questione “trasmigra dalla categoria dei reati di pericolo (presunto) a quelli c.d. di ostacolo o di scopo”, poiché il bene giuridico tutelato non è più l’incolumità personale degli spettatori, ma un “ideale” ordine pubblico sportivo che si appunta sul regolare svolgimento delle manifestazioni; pertanto, “l’incriminazione si risolve a vietare comportamenti non più che prodromici al prodursi di una qualunque pur tenue offesa all’incolumità delle persone”, ponendosi così “in rotta di collisione con il principio di offensività”¹⁰⁰⁰; questa criticata modifica è accompagnata dall’aggravamento della pena – che conduce la contravvenzione a diventare delitto – nel caso in cui segua un pregiudizio al regolare svolgimento delle manifestazioni sportive o un rilevante ritardo all’inizio della competizione o la sospensione o l’interruzione della stessa;

⁹⁹⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 226-227; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

⁹⁹⁷ Nell’originario decreto-legge era invece prevista una norma definitoria, secondo la quale dovevano considerarsi commessi nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto dei tifosi o nelle immediate vicinanze di essi, le condotte descritte dall’art. 6-bis, comma 1, in quanto tenute nelle 24 ore precedenti o in quelle successive allo svolgimento dell’incontro di calcio (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 228).

⁹⁹⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 228.

⁹⁹⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 228-229; cfr. CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2280.

¹⁰⁰⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 229.

l'entità della fattispecie aggravata (reclusione da sei mesi a quattro anni) è poi sufficiente per il ricorso alle misure cautelari coercitive e anche il trattamento sanzionatorio della figura contravvenzionale è inasprito, tramite la previsione dell'arresto fino ad un anno, cumulato (e non alternativo come in passato) all'ammenda (tra 1.000 e 5.000 euro), con la conseguenza che la contravvenzione cessa di essere obblazionabile¹⁰⁰¹.

Con riferimento al delitto di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-ter L. n. 401/1989), il legislatore ha uniformato in più punti la formulazione normativa a quella dell'art. 6-bis, comma 1: viene ampliato il novero degli oggetti materiali del reato, che si uniforma a quello della norma da ultimo menzionata (con riferimento al possesso "di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere"), pertanto il delitto di cui all'art. 6-ter finisce con l'anticipare la soglia della punibilità del delitto di cui all'art. 6-bis, comma 1; la nuova formulazione della disposizione è stata criticata in dottrina per la scarsa tassatività ed eccessiva ampiezza dell'incriminazione, che non trova sufficiente delimitazione nella necessaria consistenza pericolosa della condotta, in quanto si prescinde dal riscontro di un pericolo insorto per l'altrui incolumità; in questo senso, il delitto di cui all'art. 6-ter si caratterizza come reato-ostacolo e l'ampliamento della gamma degli oggetti materiali della condotta arriva a comprendere anche vere e proprie armi o comunque "oggetti atti ad offendere", creando così una sovrapposizione con lo spazio già occupato dal reato di cui all'art. 4 L. n. 110/1975, il cui comma 3 già prevede un aggravamento della pena "se il fatto avviene nel corso o in occasione di manifestazioni sportive": è stata perciò segnalata una difficoltà di coordinamento della nuova disposizione con il preesistente sistema di norme a contrasto del possesso o porto abusivo di armi¹⁰⁰².

Allo scopo di dilatare e precisare il profilo tipico della fattispecie¹⁰⁰³, anche per l'art. 6-ter è stato esteso l'ambito dei luoghi che possono essere interessati dalla condotta incriminata, che arriva a comprendere anche gli spazi sui quali sostano, transitano o vengono trasportati coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni, nonché gli altri luoghi situati nelle "immediate adiacenze di essi", che in realtà potevano già rientrare nell'ambito di

¹⁰⁰¹ *Ivi*, pp. 529-530.

¹⁰⁰² PARDINI, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le modifiche ai reati di detenzione e di lancio di oggetti contundenti*, in *Dir. pen. e proc.*, 6, 2007, p. 734; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 231.

¹⁰⁰³ CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" cit., p. 2280; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 231.

applicazione del reato in virtù del richiamo implicito all'art. 8-ter della stessa legge n. 401, relativo alle trasferte¹⁰⁰⁴; tale modifica ha comunque uniformato l'ambito di operatività delle due previsioni incriminatrici miranti a contrastare il ricorso da parte dei tifosi di strumenti potenzialmente offensivi e, con le modifiche apportate nel 2007, gli artt. 6-bis e 6-ter corrispondono anche per quanto riguarda il collegamento logico e cronologico del fatto punito con lo svolgimento delle competizioni sportive, poiché la condotta, in entrambi i casi, rileva se tenuta nelle 24 ore anteriori o successive all'incontro sportivo e purché sia in relazione allo svolgimento di esso¹⁰⁰⁵.

Il legislatore del 2007 ha inasprito il trattamento sanzionatorio anche con riguardo al reato di cui all'art. 6-ter L. n. 401/1989, facendo anche in tal caso ricorso alla trasformazione da contravvenzione a delitto (punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro): la condotta incriminata risulta quindi punibile solamente a titolo di dolo, tuttavia, potrebbe configurarsi il tentativo, che costituirebbe un'ulteriore anticipazione della soglia di punibilità, che però, come è stato notato, “appare difficilmente tollerabile se confrontata con l'esigenza di rispetto dei principi di materialità ed offensività”, oltre ad essere frustrata dall'attivazione sussidiaria delle previsioni di cui all'art. 4 L. n. 110/1975 e 699 ss. c.p.¹⁰⁰⁶.

L'art. 2-bis del d.l. n. 8/2007 ha poi previsto una nuova contravvenzione, intitolata “divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce”, che incrimina, per l'appunto, l'introduzione o l'esposizione negli impianti sportivi di striscioni e di cartelli che comunque incitino alla violenza o che contengano ingiurie o minacce¹⁰⁰⁷. Anche questa innovazione – introdotta in quello che è stato definito un vero e proprio “furore penalizzante” – è stata criticata sotto numerosi profili: la nuova disposizione è stata infatti vista dalla dottrina come il segno di “una fragilità, se non di una resa, dello Stato nel controllare le manifestazioni di rivalità dialettica, anche sferzante, che sovente corre tra le tifoserie delle squadre di calcio”¹⁰⁰⁸ e di una “inadeguatezza delle politiche socio-educative chiamate a ricordare che un incontro di calcio in fin dei conti è solo un gioco”¹⁰⁰⁹; la fattispecie di cui

¹⁰⁰⁴ FLAMINI, voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, III agg., Torino, 2005, p. 1780; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 231.

¹⁰⁰⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 231-232.

¹⁰⁰⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 232.

¹⁰⁰⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 231; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto* cit., p. 1880.

¹⁰⁰⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 232.

¹⁰⁰⁹ CURI, “*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2277.

all'art. 2-bis punisce comportamenti già riconducibili all'istigazione a delinquere (art. 414 c.p.) e richiama anche i delitti di ingiuria (art. 594 c.p.) e minaccia (art. 612 c.p.), con la conseguenza che è difficile ritagliarne un ambito di operatività proprio per la nuova disposizione, considerando che essa stessa contiene una clausola di riserva in favore di reati più gravi¹⁰¹⁰. In controtendenza rispetto alla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 2-bis della L. n. 377/2001¹⁰¹¹, la nuova incriminazione si caratterizza per un dettato normativo ampio e generico, privo di riscontri selettivi circa la portata offensiva del messaggio rappresentato e quindi sembra orientata a punire l'introduzione o l'esposizione di striscioni e cartelli che comunque incitino alla violenza, con il rischio di attrarre nell'orbita penale espressioni prive di reale carica offensiva, riconducibili unicamente al "folklore da stadio", da sempre caratterizzato da goliardia e sarcasmo; alla luce di ciò, secondo la dottrina, la contravvenzione di cui all'art. 2-bis L. n. 41/2007 rischia così di diventare "un reato di mera disobbedienza di precetti che rispecchiano appena un più sano modo di vivere la passione sportiva da parte dello spettatore"¹⁰¹².

2.11.3. *Le novità nel codice penale.*

Il d.l. n. 8/2007, a differenza dei precedenti interventi relativi alla violenza negli stadi, ha introdotto diverse novità anche all'interno del codice penale. In primo luogo, l'art. 3-bis d.l. n. 8/2007 ha previsto una nuova aggravante del delitto di danneggiamento, inserendo all'interno dell'art. 635, comma 2 c.p. un numero 5-bis, per effetto del quale il danneggiamento di beni altrui comporta la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e si procede d'ufficio all'accertamento del reato, quando il fatto è commesso "sopra attrezzature ed impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive"¹⁰¹³. Tale disposizione si pone come risposta ai frequenti episodi di vandalismo provocati dai tifosi delusi dal risultato della partita o insofferenti per le limitazioni imposte dalle forze dell'ordine; la nuova aggravante si rivolge a quegli episodi di danneggiamento

¹⁰¹⁰ PARDINI, *Le modifiche ai reati di detenzione e di lancio di oggetti contundenti*, cit., p. 735; cfr. CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" cit., p. 2277; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 233.

¹⁰¹¹ Tale disposizione mirava a meglio definire i comportamenti di incitamento, inneggiamento o induzione alla violenza in occasione di manifestazioni sportive (menzionati nell'art. 6, comma 1 L. n. 401/1989) e precisava che, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione, per quei comportamenti si dovesse intendere "la specifica istigazione alla violenza" in relazione alle circostanze considerate dallo stesso art. 6, comma 1 (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 233; cfr. NOTARO, sub *Art. 2-bis* cit., p. 54; FLAMINI, *Violenza negli stadi* cit., p. 1767).

¹⁰¹² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 233.

¹⁰¹³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 234; cfr. FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 38; BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

che non comportano un pericolo per gli spettatori della manifestazione sportiva e che sfuggono perciò alle specifiche incriminazioni della L. n. 401/1989, tuttavia, come è stato osservato, la norma sembra soprattutto rispondere ad una “simbolica esigenza di deterrenza”, poiché già in precedenza i fatti di danneggiamento da essa descritti erano puniti in identico modo, per effetto del combinato disposto degli artt. 635, comma 2, n. 3 e 625, comma 1, n. 7 c.p., in quanto compiuti sopra cose destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità o comunque esposte alla pubblica fede; paradossalmente, la nuova aggravante potrebbe comportare un restringimento del margine di tutela penale rispetto al passato poiché, richiedendo il fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive, richiede il verificarsi di una situazione che difficilmente avviene nella realtà, in quanto quasi mai gli episodi di vandalismo compiuti dai tifosi mirano ad impedire o interrompere lo svolgimento della partita; per questo motivo, l’aggravante è stata ritenuta da parte della dottrina “di carattere assolutamente simbolico”¹⁰¹⁴ (e quindi sostanzialmente inutile) e altri hanno persino ipotizzato che “il ridotto ambito di ricorrenza della nuova previsione (...) potrebbe addirittura suggerire paradossalmente che il divellere seggiolini dallo stadio senza perseguire il fine di interrompere lo svolgimento dell’incontro (...) abbia cessato di costituire ipotesi aggravata del delitto di danneggiamento”¹⁰¹⁵.

Sotto altro versante, le innovazioni legislative del 2007 hanno modificato, da un lato, l’aggravante di cui all’art. 339, comma 2 c.p., dall’altro hanno introdotto *ex novo* l’art. 583-*quater* c.p. (lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive): entrambi questi interventi hanno perseguito il fine di rafforzare la tutela delle figure incaricate di gestire l’ordine e la sicurezza all’interno o nei pressi degli impianti sportivi durante o in occasione delle partite di calcio, esigenza particolarmente sentita dall’opinione pubblica soprattutto in seguito ai gravi incidenti accaduti durante il *derby* Catania-Palermo, culminati nella morte dell’ispettore Raciti¹⁰¹⁶.

Per quanto riguarda il primo aspetto, abbandonato, in sede di conversione l’aggravamento sanzionatorio inizialmente contemplato, il nuovo comma 2 dell’art. 339 c.p. prevede un aggravamento della pena per i delitti di cui agli artt. 336, 337 e 338 c.p., quando “la violenza o la minaccia sia commessa mediante il lancio o l’utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti

¹⁰¹⁴ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2284.

¹⁰¹⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 235.

¹⁰¹⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 235-237.

atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici”, ricalcando così la previsione, autonomamente sanzionata, di cui all’art. 6-*bis*, comma 1 L. n. 401/1989¹⁰¹⁷; di conseguenza, qualora il lancio o l’utilizzo pericoloso di corpi contundenti (e simili) abbia come obiettivo pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, configurando una violenza o minaccia nei confronti dell’esercizio delle loro funzioni, sarà applicabile la previsione di cui all’art. 339, comma 2 c.p., anziché il concorso tra i reati ex artt. 336-338 c.p. e l’art. 6-*bis*, comma 1 L. n. 401/1989: tale soluzione consente un più severo trattamento sanzionatorio, tuttavia si espone al rischio di un abbattimento dello stesso a seguito dell’eventuale bilanciamento tra le circostanze ex art. 69 c.p. operato dal giudice¹⁰¹⁸.

Da ultimo, il d.l. n. 8/2007 ha introdotto la nuova figura di “lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive” (art. 583-*quater* c.p.), ancora una volta al fine di intensificare la tutela rivolta ai soggetti incaricati di gestire l’ordine pubblico e la sicurezza negli stadi in occasione degli incontri calcistici: la nuova disposizione ha previsto che le lesioni personali (art. 582 c.p.) cagionate ad un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive sono punite con la reclusione da quattro a dieci anni, mentre le lesioni gravissime (art. 583 c.p.), nelle medesime circostanze, sono punite con la reclusione da otto a sedici anni¹⁰¹⁹. Un primo problema che si è posto in merito all’art. 583-*quater* c.p. è se configuri un reato autonomo ovvero una circostanza aggravante: una parte della dottrina, specialmente tra i primi commenti, ha preferito qualificare la nuova previsione come reato autonomo, in base a vari indici “indizianti”, quali il *nomen iuris* in rubrica, la collocazione sistematica della norma in un articolo distinto da quello delle fattispecie base e, in più, intervallato da altro delitto di contenuto offensivo di rilievo autonomo; inoltre, secondo tale impostazione, se si considerasse l’art. 583-*quater* c.p. come figura circostanziale la nuova previsione sarebbe sostanzialmente inutile, poiché i limiti edittali dell’art. 583-*quater* c.p. non si discostano dal combinato disposto degli artt. 61 n. 10 e 583 c.p., già configurabile per le lesioni a pubblico ufficiale, pertanto solo una qualificazione in termini di reato autonomo costituirebbe una sostanziale innovazione rispetto al passato¹⁰²⁰; in più, come è stato

¹⁰¹⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 235; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

¹⁰¹⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 235-236.

¹⁰¹⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 237; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

¹⁰²⁰ PISA, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Il “nuovo” reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive*, in *Dir. pen. proc.*, 6, 2007, p. 737; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 237-238.

osservato, ritenere la nuova fattispecie come reato autonomo risponde maggiormente “all’obiettivo politico-criminale di rafforzamento sostanziale dell’apparato preventivo e repressivo che percorre l’intero schema di riforma legislativa”¹⁰²¹, infatti considerare la fattispecie come semplice figura aggravata finirebbe col circoscrivere in modo significativo la nuova previsione: il giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p., potrebbe infatti condurre ad un abbattimento dei limiti edittali, frustrando di fatto la *ratio* dell’intervento¹⁰²². Diversa è l’opinione di altra dottrina¹⁰²³, secondo cui la nuova fattispecie avrebbe natura circostanziale, per vari motivi: in primo luogo, la sua formulazione richiama le norme relative alle lesioni personali per l’individuazione del fatto-base¹⁰²⁴; in secondo luogo, vi è rapporto di specialità tra la nuova figura e quella di cui all’art. 582 c.p. (lesioni personali dolose); in terzo luogo, l’art. 583-quater c.p. segue lo schema tipico delle circostanze aggravanti, limitandosi a disporre un aumento di pena quando il fatto è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive¹⁰²⁵.

2.11.4. La conferma della flagranza “differita” e altre misure.

Sotto il versante processuale, l’art. 4 del d.l. n. 8/2007 ha apportato alcuni ritocchi all’arresto in flagranza c.d. differita (o fittizia): da un lato, al fine di eliminare alcune imprecisioni contenute nella precedente formulazione del comma 1-*bis* dell’art. 8 L. n. 401/1989, il legislatore del 2007 ha precisato che l’arresto è consentito “anche nel caso di divieto non accompagnato dalla prescrizione” di cui all’art. 6, comma 2, pertanto, da ciò si desume che se “anche” la violazione del solo DASPO costituisce motivo per ricorrere allo strumento precautelare, *a fortiori* tale tutela sarà attivabile quando il divieto sia accompagnato dall’obbligo di comparizione, quindi in quei casi in cui l’inosservanza del primo si traduce inevitabilmente nella trasgressione del secondo; sotto altro profilo, sono state ampliate le fattispecie criminose la cui realizzazione consente l’arresto con flagranza “differita”, comprendendo anche il reato di “possesso di artifici pirotecnici in occasione di

¹⁰²¹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 238.

¹⁰²² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 237-238; cfr. PISA, *Il “nuovo” reato di lesioni a pubblico ufficiale* cit., p. 737.

¹⁰²³ BASILE, *I delitti contro la vita e l’incolumità individuale. Tomo III. Percosse, lesioni, mutilazioni genitali femminili, omicidio preterintenzionale, morte o lesioni conseguenza di altro delitto, rissa, abbandono, omissione di soccorso*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. Marinucci e E. Dolcini, vol. III, Torino, 2015, pp. 101-106; cfr. GATTA, sub Art. 583 quater c.p., in *Codice penale commentato*, a cura di E. Dolcini e G. Marinucci, III ed., tomo III, Assago Milanofiori, 2011, pp. 5346 ss., nonché CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2284.

¹⁰²⁴ In tal senso, CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2284.

¹⁰²⁵ BASILE, *I delitti contro la vita e l’incolumità individuale* cit., pp. 103-104.

manifestazioni sportive” (art. 6-ter), nonché quello derivante dall’inosservanza del divieto di accesso, disposto – come pena accessoria – dal giudice penale a carico del soggetto condannato per aver trasgredito i provvedimenti preventivi del questore ovvero per aver commesso altri reati “in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni (art. 6, comma 7)¹⁰²⁶; con riferimento alla prima fattispecie, l’estensione è in linea con la scelta di trasformare tale illecito da contravvenzione a delitto, sottolineandone così il maggior disvalore e, coerentemente, le modifiche apportate nel 2007 all’art. 8-bis, comma 1 della legge n. 401 hanno previsto l’instaurazione automatica del giudizio direttissimo (salvo che non siano necessarie speciali indagini) anche per il reato di possesso di artifici pirotecnici¹⁰²⁷.

Il d.l. n. 8/2007 ha poi apportato modifiche all’art. 8, comma 1-*quater* L. n. 401/1989 prevedendo che, a seguito dell’inosservanza della pena accessoria ex art. 6, comma 7, è possibile procedere all’applicazione di una misura cautelare coercitiva anche al di fuori dei limiti massimi di pena fissati dall’art. 280 c.p.p. per il reato attribuito e dall’art. 274, comma 1, lett. c) c.p.p. per il reato della stessa indole del quale si intende prevenire la commissione ed il cui rischio autorizza a ritenere sussistente l’esigenza cautelare; in tal caso, il giudice potrà procedere con rito direttissimo (salva l’esigenza di un particolare approfondimento investigativo) all’accertamento del reato di “inosservanza di pena accessoria” (art. 389 c.p.), senza essere vincolato dai limiti previsti dal codice di rito per l’applicazione delle misure cautelari (limiti ben difficili da raggiungere per un reato punito nel massimo con sei mesi di reclusione), sottolineandosi con ciò la prevalenza dell’esigenza preventiva a fronte del pericolo ritenuto insito nel comportamento criminoso¹⁰²⁸.

Il decreto-legge del 2007 aveva inizialmente reso permanente la figura dell’arresto con flagranza “presunta” (prevedendo l’abrogazione dell’art. 1-bis d.l. n. 28/2003 che ne determinava la scadenza), tuttavia, in sede di conversione, si è preferito mantenere tale istituto provvisorio, con una proroga del termine di validità fissata dall’art. 4, comma 2 L. n. 41/2007 al 30 giugno 2010¹⁰²⁹.

¹⁰²⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 241-243; cfr. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al dir.*, 17, p. 41; CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 726.

¹⁰²⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 243.

¹⁰²⁸ *Ibidem*.

¹⁰²⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 244; cfr. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti* cit., p. 42; FORLENZA, *Flagranza “differita”: fermo anche dopo 48 ore*, in *Guida al dir.*, 9, 2007, p. 31; BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880.

Per concedere agli organi preposti più tempo per portare a termine la consultazione del materiale video-fotografico da cui trarre la prova della flagranza, il d.l. n. 8/2007 ha modificato l'art. 8, comma 1-*ter* elevando a 48 ore (in luogo delle 36 previste in precedenza) il limite temporale entro cui è possibile il ricorso posticipato alla misura precautelare¹⁰³⁰. Allo scopo di conferire maggiore tassatività alla disposizione, sono stati inoltre ristretti i presupposti che consentono il differimento dell'arresto, eliminando il riferimento ai non ben definiti "altri elementi oggettivi"¹⁰³¹, da cui doveva apparire "inequivocabilmente" il coinvolgimento del presunto autore dei fatti di reato; a seguito dell'intervento del 2007, l'arresto in flagranza "differita" è stato limitato – con positivo giudizio da parte della dottrina¹⁰³² – ai soli casi in cui il coinvolgimento del soggetto emerge dalla documentazione video-fotografica (ricavabile dai sistemi di sorveglianza di cui devono essere dotati gli impianti di maggiori dimensioni)¹⁰³³.

L'intervento del Governo del 2007, volto "ad ampliare e migliorare gli strumenti già esistenti di prevenzione dei fenomeni di violenza concomitanti allo svolgimento di manifestazioni sportive"¹⁰³⁴, si è quindi posto in continuità con il d.l. n. 28/2003 che ha introdotto il discusso istituto della flagranza "differita" e, come è stato osservato in dottrina, non sono stati compiuti molti sforzi per contemperare l'esigenza di prevenzione con il rispetto delle garanzie costituzionali in materia di libertà personale, come dimostrato dal prolungamento del termine entro il quale la misura provvisoria può essere applicata; il legislatore ha inoltre continuato a determinare normativamente la nozione di flagranza tramite una *fictione*¹⁰³⁵, che induce a considerare ancora in atto un comportamento criminoso che, sul piano "naturalistico" si è già esaurito¹⁰³⁶: il risultato – secondo parte della dottrina – è quello di pregiudicare il requisito dell'eccezionale urgenza necessaria per l'adozione di

¹⁰³⁰ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 244-245; cfr. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti* cit., p. 41.

¹⁰³¹ Mancando un'indicazione precisa sulla sussistenza di tali elementi, è stato osservato che l'utilizzo del plurale farebbe propendere per la necessaria presenza di più elementi, inoltre, un'interpretazione rigorosa del termine "oggettivo" porterebbe ad escludere la rilevanza di elementi di prova di natura dichiarativa, mentre potrebbe comprendere, ad esempio, dichiarazioni testimoniali con conseguente individuazione fotografica dell'autore del fatto o in relazioni di servizio da parte della polizia giudiziaria o in altre prove documentali (CORTESI, sub Art. 8, L. 13 dicembre 1989 n. 401, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. Giarda e G. Spangher, Assago Milanofiori, 2007, p. 7424).

¹⁰³² CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 727; cfr. FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti* cit., p. 41.

¹⁰³³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 245; cfr. FLAMINI, *Violenza negli stadi* cit., p. 1783; FORLENZA, *Flagranza "differita"* cit., p. 31.

¹⁰³⁴ In questi termini, la relazione di accompagnamento al d.l. n. 8/2007, cit., p. 24.

¹⁰³⁵ In tal senso, CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 727; ID., sub Art. 8 cit., p. 7423.

¹⁰³⁶ In tal senso già LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa* cit., p. 1478 e FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga* cit., p. 25; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 246.

provvedimento precautelari e far così “evaporare” il requisito dell’attualità insito nel concetto di flagranza, con la conseguenza di “far scolorire l’assolutezza delle garanzie costituzionali”¹⁰³⁷.

Il d.l. n. 8/2007, oltre ad intervenire sul versante preventivo e repressivo, ha previsto una serie di misure organizzative la cui adozione si impone per assicurare la sicurezza degli impianti sportivi e l’incolumità dei partecipanti alle manifestazioni che si svolgono in questi luoghi: anzitutto, l’art. 1, comma 1 del decreto-legge ha infatti previsto lo svolgimento “in assenza del pubblico” delle competizioni calcistiche che si disputano in impianti in cui non fossero state ancora interamente attuate le operazioni di messa in sicurezza previste dai decreti ministeriali del 6 giugno 2005, adottati in attuazione dell’art. 1-*quater* della L. n. 88/2003 (parte del c.d. “pacchetto Pisanu”)¹⁰³⁸; in secondo luogo, l’art. 10 del d.l. n. 8/2007 (inserendo un nuovo comma 5-*bis* nell’art. 1-*quater* della L. n. 88/2003) ha previsto che le società utilizzatrici possono adeguare gli impianti in modo da renderli conformi a quanto previsto dai decreti, fermi restando gli accordi con i proprietari¹⁰³⁹; in terzo luogo, l’art. 11 del medesimo decreto ha previsto un programma straordinario per l’impiantistica destinata ad accogliere avvenimenti sportivi professionistici (con particolare riferimento al calcio), stabilendo a tal fine un apposito “tavolo di concertazione”, promosso dal Ministro per le politiche giovanili, d’intesa con quelli delle infrastrutture e dell’interno, allo scopo di attuare una completa ricognizione dello stato degli impianti di grandi dimensioni presenti sul territorio nazionale¹⁰⁴⁰.

Con riferimento poi alla figura degli *stewards*, sui meccanismi che assicurino la “credibilità” delle funzioni di queste figure erano già state segnalate problematiche capaci di riverberarsi indirettamente sull’applicazione del reato di cui all’art. 6-*quater* L. n. 401/1989; per questo motivo l’art. 2-*ter* della L. n. 41/2007 ha specificato che un decreto del Ministro dell’interno

¹⁰³⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 246; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 726; ID., sub Art. 8 cit., p. 7423.

¹⁰³⁸ FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 34; cfr. ID., *Previsto per un minimo di tre mesi* cit., p. 29; CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 729; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 238-239.

¹⁰³⁹ FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 34; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 729, nota 25; CARUSO, *Niente biglietti gratis* cit., p. 36; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 239.

¹⁰⁴⁰ Il programma di cui all’art. 11 è finalizzato a rendere il gioco del calcio “maggiormente rispondente alle mutate esigenze di sicurezza fruibilità, apertura, redditività della gestione economico-finanziaria, anche ricorrendo a strumenti convenzionali”; il tavolo impiantistica è stato costituito nel maggio 2007 e rappresenta un gruppo di lavoro a composizione integrata (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 240-241; cfr. FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi* cit., p. 26; CARUSO, *Niente biglietti gratis* cit., p. 36).

dovrà stabilire i requisiti, le modalità di selezione e la formazione del personale incaricato dei servizi; in proposito, è stata auspicata una uniformazione con i criteri stabiliti dalla Risoluzione 2002/C22/01 del Consiglio UE, al fine di favorire un'armonizzazione delle procedure a livello europeo¹⁰⁴¹. Tuttavia, l'art. 2, comma 2 del d.l. n. 8/2007, che ha aggiunto un II comma all'art. 6-*quater*, ha previsto la legittimazione del prefetto ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria alle società sportive che abbiano incaricato dei compiti di controllo e assistenza all'interno degli impianti persone prive dei requisiti richiesti dall'art. 11 TULPS, senza però specificare nulla a proposito della mancanza dei più specifici requisiti formulati dal decreto ministeriale¹⁰⁴².

La L. n. 41/2007, di conversione del decreto-legge n. 8 (commi 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater*, 3-*quinquies* dell'art. 1), ha previsto una serie di prescrizioni e sanzioni gravanti sulle società sportive e sul loro personali, in particolare in merito al rafforzamento delle modalità di controllo della nominatività dei titoli di accesso agli stadi, presidiato da sanzioni amministrative nei confronti degli *stewards* “poco zelanti” e delle società che continuino ad avvalersene; sono state inoltre previste nuove sanzioni amministrative a carico delle società sportive che violino il divieto di vendere o cedere a qualsiasi titolo biglietti di ingresso allo stadio ad organizzazioni di tifosi della squadra ospite ed è stato vietato, dietro minaccia di sanzione amministrativa, di corrispondere in qualsiasi forma facilitazioni, sovvenzioni e contributi di qualsiasi natura a coloro che siano destinatari di misure di prevenzione o risultino “condannati anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive” nonché ad associazioni di tifosi comunque denominate; tale divieto non colpisce invece le associazioni riconosciute (ex art. 12 c.c.) che abbiano come fine la promozione e la divulgazione dei valori sportivi (art. 8 d.l. n. 8/2007)¹⁰⁴³.

L'art. 9 d.l. n. 8/2007 stabilisce che le società organizzatrici di competizioni calcistiche non possono cedere, vendere o distribuire titoli di accesso allo stadio ai soggetti condannati “anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, nonché ai soggetti prevenuti ai sensi dell'art. 6 L. n. 401/1989: tale previsione prevede degli ulteriori effetti penali interdittivi nei confronti dei destinatari delle misure afflittive e chiama a collaborare le società che operano nel settore sportivo, sulle quali

¹⁰⁴¹ In questa direzione appare indirizzato il Protocollo d'intesa stipulato tra il Ministero dell'interno, il CONI e la FIGC del 12 aprile 2007, che richiama appunto la risoluzione europea per la definizione delle modalità di selezione e reclutamento degli *stewards* (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 247; cfr. FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 35; ID., *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 21; CURI, “La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga” cit., p. 2283).

¹⁰⁴² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 247.

¹⁰⁴³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 248.

viene a gravare un divieto, la cui inosservanza comporta l'inflizione di una sanzione amministrativa¹⁰⁴⁴ ad opera del prefetto del luogo ove ha sede la società responsabile; come è stato osservato, la nuova disposizione ha un'operatività molto ampia poiché "investe in maniera non troppo determinata e tassativa l'insieme dei comportamenti penalmente rilevanti imputabili ai tifosi violenti"¹⁰⁴⁵.

Da ultimo, per incentivare la corretta divulgazione dei valori dello sport tra i giovani, l'art. 11-*bis* della L. n. 41/2007 ha stabilito che il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e delle politiche per la famiglia debba approntare un progetto di iniziative indirizzato allo sviluppo e all'approfondimento delle tematiche della prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive, in coerenza con le finalità dell'educazione ai principi della lealtà e della correttezza sanciti nella Carta olimpica, ovvero nel regolamento del Comitato nazionale olimpico. È stato infine istituito, dal comma 2 dell'art. 11-*bis*, un Fondo di solidarietà sportiva per sostenere le iniziative educative finanziato dalle pene pecuniarie previste per i reati di violazione del DASPO e dell'obbligo di comparizione, così come dalle sanzioni amministrative poste ad ulteriore presidio del settore¹⁰⁴⁶.

Conclusivamente si può osservare che anche l'intervento legislativo del 2007 ha ricevuto forti critiche dalla dottrina, secondo la quale "ben poco ci si può attendere dal cieco inasprimento del rigore degli strumenti preventivo-punitivi che affollano l'apparato di norme"¹⁰⁴⁷ e la stessa esperienza ha dimostrato trattarsi di una strategia che "non paga", considerando che molti episodi di violenza hanno visto la partecipazione di soggetti già destinatari in passato di provvedimenti inibitori e/o di misure repressive. Diversi autori hanno sottolineato che le norme introdotte hanno un forte impatto simbolico, in quanto adottate sull'onda emozionale innescata dalla gravità di certi episodi di cronaca che hanno indignato l'opinione pubblica, ma sono "prive di altrettanta efficacia sul piano sociale" e, anzi, la conseguenza che ne deriva è la perdita di sistematicità, dovuta alla "formazione alluvionale" dei testi normativi, "disseminati in corpi separati e privi di organicità" (oltre che nella L. n. 401/1989, le disposizioni sul tema, come visto, si rinvergono nella L. n.

¹⁰⁴⁴ Di importo compreso tra 40.000 e 200.000 euro, a seguito della legge di conversione (inizialmente era compresa tra 20.000 e 100.000 euro); cfr. CARUSO, *Biglietti ai "diffidati", sanzioni alle società*, in *Guida al dir.*, 17, 2007, p. 39; ID., *Niente biglietti gratis ai "diffidati"*, in *Guida al dir.*, 9, 2007, pp. 35-36; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 225.

¹⁰⁴⁵ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 225 e 248.

¹⁰⁴⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 248-249.

¹⁰⁴⁷ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 216.

88/2003, nella L. n. 168/2005, nella L. n. 210/2005 e nella L. n. 41/2007, tutte – ad eccezione della prima – leggi di conversione di precedenti decreti-legge)¹⁰⁴⁸. Nonostante i segnali positivi registratisi a partire dagli interventi del 2003 e del 2005, che hanno iniziato a contemplare interventi strutturali per rendere gli stadi più sicuri, anche con il coinvolgimento delle società sportive, su impulso dell’Unione europea, tuttavia la dottrina ha continuato ad auspicare un ripensamento dell’intera strategia di contrasto alla violenza negli stadi che prevedesse un minor abuso dello strumento penale preventivo e repressivo, in favore di un maggior coinvolgimento degli operatori del settore sportivo, “nel contesto di politiche che, in luogo degli strumenti afflittivi, privilegino un approccio socio-educativo al problema, votato al recupero della dimensione individuale e familiare dello spettacolo sportivo”¹⁰⁴⁹.

2.12. Un ulteriore intervento di “aggiustamento” della normativa contro la violenza negli stadi all’interno del “Pacchetto sicurezza” 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L. 17/12/2010 n. 217).

Il decreto-legge n. 187/2010, convertito dalla legge n. 217/2010, recante “misure urgenti in tema di sicurezza”, a differenza dei precedenti interventi, non è specificamente rivolto al contrasto della violenza negli stadi, ma è parte del più ampio “Pacchetto-sicurezza” proposto dal Ministro dell’Interno Maroni; il capo I di tale decreto ha introdotto, da un lato, “disposizioni urgenti per garantire la sicurezza dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive” (art. 1), dall’altro, “disposizioni urgenti per il personale addetto agli impianti sportivi” (art. 2). Il legislatore, a tre anni dal d.l. n. 8/2007 conv. in L. n. 41/2007, è quindi tornato ad intervenire – ancora una volta tramite decretazione d’urgenza – sulla materia della violenza negli stadi, limitando però le modifiche all’istituto della flagranza differita e alla disciplina giuridica degli *stewards*¹⁰⁵⁰. Per la verità, nell’anno precedente al decreto-sicurezza del 2010, il Ministro dell’Interno – tramite una direttiva del 14 agosto 2009, immediatamente seguita da un decreto ministeriale del 15 agosto – era intervenuto nella materia della sicurezza degli stadi (in senso lato), prevedendo il rilascio della c.d. tessera del tifoso da parte delle società di calcio appartenenti ai campionati professionistici e

¹⁰⁴⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 216-217; in tal senso anche CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., pp. 2263 ss.

¹⁰⁴⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 218.

¹⁰⁵⁰ GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 3, 2010, pp. 13-14; cfr. PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187 (c.d. Decreto sicurezza)*, in *Dir. pen. cont.*, 18 novembre 2010; ID., *Convertito in legge, con emendamenti, il c.d. Decreto sicurezza 2010 (d.l. n. 187/2010)*, in *Dir. pen. cont.*, 23 dicembre 2010.

introducendo la relativa regolamentazione delle modalità di verifica dei documenti indispensabili per il rilascio di tale tessera¹⁰⁵¹: la tessera del tifoso – fin da subito fortemente osteggiata dai tifosi (specialmente dai gruppi ultras) di praticamente tutte le squadre professionistiche – consiste in una sorta di *fidelity card* rilasciata ai tifosi dalle società sportive tramite una banca (o con il circuito Lottomatica) che, tra i presupposti per il rilascio, richiede l'assenza di DASPO in corso di efficacia e l'assenza, negli ultimi cinque anni, di condanne (anche non definitive) per “reati da stadio”¹⁰⁵²; la tessera del tifoso ha come obiettivo quello di coniugare le esigenze di sicurezza, monitorando i tifosi e distinguendo quelli “buoni” da quelli “cattivi” (con l'esclusione di questi ultimi), con la possibilità di offrire vantaggi e utilità per il titolare della tessera¹⁰⁵³. La tessera del tifoso, pur giudicata positivamente da alcuni sul piano della sicurezza, è stata tuttavia presto sottoposta al vaglio della giustizia amministrativa per una serie di criticità connesse alla protezione della *privacy* e dei diritti del consumatore¹⁰⁵⁴.

Per quanto riguarda, più nello specifico, le novità introdotte dal decreto-legge del 2010, anzitutto, l'art. 1, comma 1 d.l. n. 187/2010 ha “ripristinato” la speciale disciplina relativa al differimento dell'arresto in flagranza e all'applicazione delle misure cautelari prevista dall'art. 8, commi 1-*ter* e 1-*quater* della L. n. 401/1989, con riferimento ai reati indicati nel comma 1-*bis* del medesimo articolo; la controversa flagranza “differita”¹⁰⁵⁵, come si è visto, aveva trovato applicazione a partire dal d.l. 28/2003 ed era stata “rinnovata” sia nel 2005 che nel 2007, tuttavia, allo scadere del termine di efficacia da ultimo previsto (30 giugno 2010), il legislatore non ne aveva ulteriormente esteso l'efficacia temporale; il Governo,

¹⁰⁵¹ P. GRILLO – R. GRILLO, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, p. 131; cfr. sul tema GARRAFFA, *Una tormentata vicenda: la tessera del tifoso*, in *Riv. dir. econ. sport*, 3, 2011, pp. 103 ss.

¹⁰⁵² Le squadre possono rilasciare la tessera del tifoso, con validità quinquennale, previo *nulla osta* della questura competente; si tratta di una carta simile alle comuni carte di credito dotate di *micro-chip* e personalizzate con la foto del possessore (GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., p. 131).

¹⁰⁵³ Tra questi vantaggi si annoverano l'accesso privilegiato allo stadio (con varchi dedicati e corsie preferenziali), l'acquisto in modo più semplice dei biglietti e la possibilità di accedere alla partita anche nei casi di incontri soggetti a restrizioni, oltre che, sul piano economico, la possibilità di usufruire di promozioni e opportunità varie (GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 131-132).

¹⁰⁵⁴ In particolare, Cons. Stato, sez. VI, ord. 7 dicembre 2011 n. 5364 ha dichiarato illegittimo il rilascio della tessera del tifoso effettuato da istituto bancario incaricato dalla società sportiva attraverso l'abbinamento obbligatorio ad una carta di credito *revolving* (ricaricabile) emessa dallo stesso istituto di credito, in quanto l'avviamento della clientela verso le banche fuori dai tradizionali canali di accesso al credito costituiva una pratica commerciale scorretta (GARRAFFA, *Una tormentata vicenda* cit., p. 103 ss.; cfr. GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 131-132).

¹⁰⁵⁵ Con riferimento al comma 1-*ter* dell'art. 8, Cass. sez. VI, 18 aprile 2007 (dep. 4 maggio 2007) n. 17178, Dinoi aveva dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 13, comma 3 Cost., in quanto la disposizione consentiva l'arresto in situazioni eccezionali ed entro limiti spazio-temporali ben definiti, rispondendo “ad esigenze reali non tutelabili con strumenti diversi” (GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 22-23; cfr. PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.).

tramite il d.l. n. 187/2010 ha però “riportato in vita” la flagranza differita, con efficacia fino dal 13 novembre 2010 (come precisato dalla legge di conversione), fino al 30 giugno 2013¹⁰⁵⁶. Similmente a quanto previsto a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 8/2007, l’arresto in flagranza “differita” (o prolungata) può essere effettuato entro le 48 ore dal fatto, qualora non risulti possibile provvedervi nell’immediatezza della sua consumazione per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica e a condizione che ci sia “documentazione videofotografica” comprovante in modo inequivoco il fatto e la sua attribuibilità nei confronti del soggetto nei cui confronti si procede (non è stato perciò reintrodotta il riferimento agli “altri elementi oggettivi”, già eliminato nel 2007)¹⁰⁵⁷.

Per quanto riguarda la disciplina dei soggetti “addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive” (c.d. *stewards*), l’art. 2 del d.l. n. 187/2010 contiene alcune previsioni di rilievo penalistico: in primo luogo, il comma 3 di tale disposizione, modificando l’art. 6-*quater* della legge n. 401, ha esteso l’aggravante di cui all’art. 339, comma 3 c.p. (introdotta dalla L. n. 41/2007 allo scopo di tutelare maggiormente gli operatori di polizia in servizio di ordine pubblico durante le manifestazioni sportive) anche al reato di violenza e minaccia nei confronti degli *stewards*, per il caso in cui – salvo che il fatto non costituisca già un più grave reato – la violenza o la minaccia siano commesse mediante il lancio o l’utilizzo di corpi contundenti ovvero altri oggetti atti ad offendere (compresi gli artifici pirotecnici), in modo da creare pericolo alle persone¹⁰⁵⁸. In secondo luogo, l’art. 2, comma 4 del decreto-legge ha introdotto l’inedito art. 6-*quinquies*, che contempla il delitto di lesioni personali gravi o gravissime ai danni degli stessi *stewards*: la norma incriminatrice rinvia per l’identificazione della fattispecie tipica e *quoad poenam* all’art. 583-*quater* c.p.; sulla natura di titolo autonomo di reato ovvero di aggravante di tale ultima disposizione la dottrina è apparsa divisa¹⁰⁵⁹, mentre con riferimento alla nuova incriminazione di cui all’art. 6-*quinquies* L. n. 401/1989 i primi commentatori hanno preferito ravvisarvi un titolo autonomo di reato, come suggerito dal dato testuale, che rinvia

¹⁰⁵⁶ GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 14-15; cfr. PISTORELLI, *Convertito in legge, con emendamenti, il c.d. Decreto sicurezza* cit.

¹⁰⁵⁷ PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.; cfr. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 19-20.

¹⁰⁵⁸ GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 26-27; cfr. PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.

¹⁰⁵⁹ Favorevole alla prima opzione, come si è visto, CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 237-238 e PISA, *Il “nuovo” reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive* cit., p. 737, invece, a favore della natura di aggravante, CURI, *“La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga”* cit., p. 2284 e PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.

ai “fatti previsti” dalla norma codicistica e non alle disposizioni della medesima¹⁰⁶⁰; l’art. 6-*quinquies* individua (attraverso il rinvio all’art. 2-*ter* L. n. 41/2007) i soggetti passivi del delitto negli *stewards* impiegati negli stadi e subordina la configurabilità dello specifico reato (o circostanza aggravante) a condizione che l’aggressione sia posta in relazione alle mansioni da essi svolte¹⁰⁶¹; le pene previste, ricalcando quelle di cui all’art. 583-*quater* c.p., consistono nella reclusione da quattro a dieci anni in caso di lesioni gravi e da otto a sedici anni in caso di lesioni gravissime¹⁰⁶². La piena equiparazione sul piano della tutela penale tra pubblici ufficiali e *stewards* ha suscitato perplessità in dottrina, che ha paventato seri problemi di coordinamento tra la nuova figura e l’art. 583-*quater* c.p. su cui essa è modellata: con riferimento all’art. 6-*quinquies* L. n. 401/1989 si possono infatti riproporre gli stessi problemi interpretativi, già sollevati con riferimento all’art. 583-*quater* c.p., sia sotto il profilo della natura (circostanziale o autonoma), sia sotto il profilo della ragionevolezza, relativamente alla scelta di predisporre una tutela più marcata verso tutti quei soggetti che svolgono un servizio di ordine pubblico solamente in occasione di manifestazioni sportive¹⁰⁶³.

Il “Decreto sicurezza” del 2010 ha inoltre previsto, all’art. 2, comma 1, il potenziamento delle funzioni degli *stewards*, cui potranno essere affidati ulteriori compiti rispetto a quello previsti dalla legislazione vigente, come i controlli all’interno degli impianti sportivi in ausilio all’attività di polizia, purché non comportanti l’esercizio di pubbliche potestà o l’impiego operativo di appartenenti alle forze dell’ordine, il che consente di meglio comprendere la scelta legislativa di estendere agli *stewards* le speciali norme penali introdotte nel 2007 a tutela delle forze di polizia¹⁰⁶⁴.

Il d.l. n. 187/2010, introducendo il comma 3-*sexies* nell’art. 1 L. n. 41/2007, ha poi previsto un’apposita sanzione amministrativa (da 20.000 a 100.000 euro) nei confronti delle società

¹⁰⁶⁰ PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.

¹⁰⁶¹ In sede di conversione è venuto meno il requisito della necessaria riconoscibilità degli *stewards*, anche perché il problema poteva essere agevolmente superato in ragione del fatto che tali soggetti sono tenuti ad indossare indumenti recanti chiari segni di riconoscimento (PISTORELLI, *Convertito in legge, con emendamenti, il c.d. Decreto sicurezza* cit.; cfr. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 29-30).

¹⁰⁶² PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.

¹⁰⁶³ GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 28-29.

¹⁰⁶⁴ PISTORELLI, *D.l. 12 novembre 2010, n- 187* cit.; cfr. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., p. 25.

sportive che impiegano gli *stewards* “in numero inferiore a quello previsto”¹⁰⁶⁵, irrogata dal Prefetto della provincia in cui la medesima società ha la sede legale od operativa¹⁰⁶⁶.

Da ultimo, la legge di conversione n. 217/2010, introducendo l’art. 2-*bis*, ha istituito un fondo di solidarietà civile in favore delle vittime dei reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero “di manifestazioni di diversa natura”¹⁰⁶⁷.

2.13. L’introduzione all’interno del c.d. codice antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159) della preesistente figura di pericolosità specifica “sportiva”, ai fini dell’applicazione delle ordinarie misure di prevenzione.

La necessità sempre più sentita di ricomporre in “sistema” la disciplina delle misure di prevenzione che era arrivata a costituire un reticolo normativo difficilmente districabile ha condotto il legislatore ad emanare la legge delega n. 136/2010, con cui veniva incaricato il Governo di adottare un “codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione” (art. 1 L. n. 136/2010)¹⁰⁶⁸. Tale intervento, finalizzato a predisporre un testo unitario e sistematico che disciplinasse sia gli aspetti sostanziali che procedurali delle misure preventive, ha costituito un notevole progresso rispetto alla situazione precedente, adottando un approccio integrato alla materia che costituisce un “punto di non ritorno” per il futuro¹⁰⁶⁹; il D.Lgs. n. 159/2011 è andato però incontro a diverse critiche da parte della dottrina, secondo la quale tale testo normativo si caratterizza più come un testo unico che non come un vero e proprio codice, in quanto è per vari aspetti incompleto e manca di quel rigore e di quella coerenza interna che dovrebbero caratterizzare un’opera di codificazione propriamente detta; nonostante quanto prescritto dalla legge delega (pur carente sotto diversi profili), è stato osservato come nel nuovo codice manchino una compiuta “armonizzazione” e una “completa ricognizione” della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto alla criminalità organizzata¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁵ Il numero di *stewards* da impiegare nel corso di una singola manifestazione sportiva è stabilito in misura percentuale in rapporto alla capienza dell’impianto, secondo quanto stabilito dal d.m. 6 giugno 2005 n. 18432 (GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., p. 24).

¹⁰⁶⁶ GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., p. 24.

¹⁰⁶⁷ La norma rinvia ad un successivo decreto del Ministro dell’Interno il compito di stabilire le modalità della surrogazione del Fondo nei diritti della parte civile o dell’attore verso la persona condannata al risarcimento dei danni causati dalla commissione degli specifici reati (PISTORELLI, *Convertito in legge, con emendamenti, il c.d. Decreto sicurezza* cit.; cfr. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa* cit., pp. 30-31).

¹⁰⁶⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2020, p. 25.

¹⁰⁶⁹ FIANDACA – VISCONTI, *Il “codice delle leggi antimafia”: risultati, omissioni e prospettive*, in *Leg. pen.*, 2012, p. 182; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione* cit., p. 27.

¹⁰⁷⁰ FIANDACA – VISCONTI, *Il “codice delle leggi antimafia”* cit., p. 181; cfr. MENDITTO, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. pen.*, 3, 2012, pp. 793-794.

Con riferimento alle misure di prevenzione contro la violenza negli stadi, l'intervento del D.Lgs. n. 159/2011 è stato molto ridotto poiché l'art. 4, comma 1, lett. i) – in armonia con quanto richiesto dall'art. 1, comma 3 n. 5 della legge delega n. 136/2010¹⁰⁷¹ – si è limitato a prevedere l'applicabilità delle misure di prevenzione personali (previste dal Capo II del Titolo II dello stesso codice antimafia¹⁰⁷²) “alle persone indicate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401”, limitandosi a riprodurre il contenuto dell'art. 7-ter della L. n. 401/1989 del quale, al contempo, è stata prevista l'abrogazione (art. 120 cod. antimafia, dedicato alle abrogazioni); agli stessi soggetti sono inoltre applicabili le misure di prevenzione patrimoniali previste dal Titolo II del codice antimafia (sequestro e confisca), in virtù del richiamo ai soggetti indicati nell'art. 4, effettuato dall'art. 16, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 159/2011. La nuova disposizione – contenuta nell'art. 4 cod. antimafia, che ha organicamente raccolto le varie categorie di pericolosità, prima previste da diversi testi normativi¹⁰⁷³ – non ha apportato alcuna modifica sostanziale rispetto a quanto già previsto dal citato art. 7-ter, introdotto – come si è visto – dall'art. 6 del d.l. n. 8/2007 conv. in L. n. 41/2007, tuttavia, prevedendo come la pericolosità sportiva come ipotesi di pericolosità specifica contribuisce ad integrare questa fattispecie nel sistema delle ordinarie misure di prevenzione, meglio rispetto a quando la relativa previsione era contenuta nella L. n. 401/1989: come è stato osservato, la fattispecie non conferisce “rilievo generico a comportamenti illeciti o moralmente deprecabili, e nemmeno a qualsivoglia reato, ma rilievo specifico, ed esclusivo, a ben determinate condotte delittuose”¹⁰⁷⁴, vale a dire le manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 e i reati che mettono in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone, in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive; inoltre, l'utilizzo della formula “in più occasioni” fa necessariamente riferimento a condotte ripetute nel tempo e non a comportamenti sporadici¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷¹ Tale disposizione richiedeva al legislatore delegato di “definire in maniera organica la categoria dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorandone la previsione a presupposti chiaramente definiti e riferiti in particolare all'esistenza di circostanze di fatto che giustificano l'applicazione delle suddette misure di prevenzione e, per le sole misure personali, anche alla sussistenza del requisito della pericolosità del soggetto (...)”.

¹⁰⁷² Si tratta *in primis* della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, cui si possono aggiungere il divieto di soggiorno in uno o più comuni o più province e l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale (art. 6 D.Lgs. n. 159/2011).

¹⁰⁷³ MENDITTO, *Le luci e le (molte) ombre* cit., p. 796.

¹⁰⁷⁴ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione* cit., p. 64.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*.

L'intervento di "codificazione" del 2011, pur molto apprezzabile a livello sistematico, non ha però di fatto toccato la disciplina delle misure preventive "atipiche" di contrasto alla violenza negli stadi – se non per il limitato profilo che si è visto – con la conseguenza che, nonostante gli auspici di parte della dottrina, tali misure hanno continuato ad essere contenute in un corpo normativo autonomo e speciale, non integrato con la disciplina generale dedicata alle misure di prevenzione.

2.14. L'ultimo intervento sistematico – ad oggi – di riassetto e di ulteriore inasprimento delle misure contro la violenza negli stadi (d.l. n. 22/08/2014 n. 119, conv. con modif. in L. n. 17/10/2014 n. 146).

A quattro anni di distanza dall'ultimo intervento in tema di contrasto alla violenza negli stadi (e a sette anni di distanza dalla massiccia riforma del 2007) il legislatore è nuovamente intervenuto in modo ampio ed incisivo sulla materia – con il consueto strumento della decretazione d'urgenza – ancora una volta spinto da motivi contingenti, legati a gravi episodi di cronaca che si erano appena verificati¹⁰⁷⁶ e che avevano ridestato il mai del tutto sopito allarme sociale conseguente al fenomeno del teppismo calcistico. Il d.l. n. 119/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 146/2014¹⁰⁷⁷ è intervenuto in modo corposo su vari fronti, tramite un complessivo inasprimento dell'apparato sanzionatorio esistente, sia sul versante preventivo che repressivo, ottenuto attraverso l'introduzione della nuova figura del c.d. "DASPO di gruppo" e con la possibilità di inasprire il DASPO per i recidivi; non sono mancate modifiche alla disciplina processuale, che hanno riguardato in particolare l'introduzione di un giudizio di "riabilitazione", la determinazione della competenza in caso di episodi di violenza commessi all'estero, la modificazione del giudizio di convalida dell'obbligo di comparizione, e l'ampliamento delle ipotesi di "flagranza differita"¹⁰⁷⁸; la necessità di tutelare la correttezza delle manifestazioni sportive anche sotto il profilo

¹⁰⁷⁶ Ci si riferisce all'uccisione del giovane tifoso partenopeo *Ciro Esposito* avvenuta nel maggio 2014, appena prima della finale di Coppa Italia giocata tra Napoli e Fiorentina, episodio per il quale, tra gli altri, era stato tratto in arresto il capo ultras *Gennaro De Tommaso*, detto "Genny a' carogna", già autore di vari reati da stadio e destinatario di DASPO (GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo avanti, ed un grosso passo indietro*, in *Dir. pen. cont.*, 5 maggio 2015, pp. 1-2; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 451).

¹⁰⁷⁷ Il decreto-legge, recante "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", non ha contenuto del tutto omogeneo, come i decreti-legge in tema di violenza negli stadi intervenuti fino al 2007, tuttavia, a differenza del d.l. n. 187/2010 e dei successivi interventi in materia, le disposizioni dedicate alla prevenzione e alla repressione del teppismo calcistico hanno valenza primaria.

¹⁰⁷⁸ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 451-452; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 2.

dell'alterazione dei risultati delle competizioni (specialmente dopo i vari fatti di “calciopoli” e “scommessopoli”, che hanno coinvolto numerosi giocatori e squadre a vari livelli) ha spinto inoltre il legislatore a rafforzare il contrasto alle frodi sportive, rendendo più severo l'art. 1 L. n. 401/1989 che punisce tali condotte¹⁰⁷⁹.

2.14.1. Modifiche all'apparato preventivo: nuova fattispecie di DASPO, nuovi termini di durata e l'introduzione del c.d. “DASPO di gruppo”.

Anzitutto, l'art. 2 del d.l. n. 119/2014 ha arricchito le ipotesi in cui può essere emanato il divieto di accesso agli impianti sportivi di cui all'art. 6 L. n. 401/1989: in primo luogo, all'interno del comma 1 dell'art. 6 è stato inserito un riferimento ai casi di introduzione od esposizione all'interno degli impianti sportivi di striscioni o cartelli che incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce (condotta punita dall'art. 2-*bis* L. n. 41/2007), dato che in passato la giurisprudenza aveva talora escluso la possibilità di applicare il DASPO in casi di esposizione di uno striscione offensivo nei confronti della squadra avversaria¹⁰⁸⁰ o delle forze dell'ordine¹⁰⁸¹; in secondo luogo, la misura preventiva di cui all'art. 6 è divenuta applicabile in caso di 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, vale a dire i delitti di istigazione a delinquere (art. 414 c.p.), istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415 c.p.), associazione per delinquere (art. 416 c.p.), devastazione e saccheggio (art. 419 c.p.), attentato ad impianti di pubblica utilità (art. 420 c.p.), pubblica intimidazione (art. 421 c.p.), strage (art. 422 c.p.), attentati alla sicurezza dei trasporti (art. 432 c.p.) e alla sicurezza degli impianti (art. 433 c.p.), altri disastri dolosi (art. 434 c.p.), nonché fabbricazione o detenzione di materiale esplodente (art. 435 c.p.); in terzo luogo, il DASPO è diventato irrogabile a chi commette uno dei delitti di cui all'art. 380, comma 2, lett. f) e h) c.p.p., vale a dire rapina (art. 628 c.p.) ed estorsione (art. 629 c.p.), nonché reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73 D.p.r. n. 309/1990, ad esclusione della fattispecie di lieve entità di cui al comma 5 di tale disposizione; nel complesso, le condotte menzionate, in base

¹⁰⁷⁹ In particolare, l'art. 1 d.l. n. 119/2014 ha eliminato la possibilità di applicare la sola pena pecuniaria ai casi di lieve entità e ha reso più severa la cornice edittale sia per i casi di frode sportiva “semplice” (ex art. 1, comma 1 L. n. 401/1989), sia per l'ipotesi aggravata di cui al comma 3, punendo con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 1.000 a 4.000 euro l'ipotesi base e con una pena aumentata fino alla metà, unita alla multa da 10.000 a 100.000 euro l'ipotesi aggravata (GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 3-4; cfr. TONA, *Con la rivalutazione delle condotte fraudolente cade la tesi che faceva sussistere ipotesi lievi*, in *Guida al dir.*, 38, pp. 23 ss.; BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, 9, 2014, p. 2766).

¹⁰⁸⁰ In tal senso, Cass. pen. sez. I, 26 febbraio 2002 n. 7534.

¹⁰⁸¹ Cass. pen. sez. I, 1 luglio 2003 n. 29581.

all'esperienza, si verificano con particolare frequenza in occasione di manifestazioni sportive e giustificano perciò l'applicazione del DASPO¹⁰⁸².

Il c.d. "DASPO di gruppo", sempre introdotto dall'art. 2 d.l. n. 119/2014 all'interno dell'art. 6, comma 1 L. n. 401/1989, può essere disposto nei confronti 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" in occasione o a causa delle manifestazioni sportive: la nuova formulazione della disposizione si è subito esposta a critiche, tra cui quelle già mosse in passato rispetto all'indeterminatezza della fattispecie¹⁰⁸³, riguardo alla sufficienza di una semplice denuncia per l'applicazione della misura¹⁰⁸⁴, per l'inserimento di un riferimento ad "elementi oggettivi" di consistenza incerta e il cui accertamento è rimesso al sindacato dell'autorità di pubblica sicurezza¹⁰⁸⁵; inoltre, la nuova misura collettiva appare come una sorta di "superfetazione" della normativa già esistente: come è stato osservato, il richiamo agli elementi di fatto (anziché a quelli oggettivi), l'uso della locuzione "risulta" e di quella relativa all'avere "tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza" e la necessaria connessione con la manifestazione sportiva "rende davvero difficile, anche per l'interprete più attento, cogliere una chiara linea di distinzione tra le due fattispecie descritte"¹⁰⁸⁶. Secondo alcuni, 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 costui si è semplicemente "adoperato" per parteciparvi¹⁰⁸⁷; tuttavia, secondo altri, le differenze tra le due fattispecie sono minime e l'aggiunta della locuzione "evidentemente" in sede di conversione non innova in modo sostanziale la fattispecie, considerato che non si può

¹⁰⁸² GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 4-6; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 452-453; cfr. BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766.

¹⁰⁸³ Da CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 219-220 e da FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi* cit., p. 32.

¹⁰⁸⁴ CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 719.

¹⁰⁸⁵ CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione* cit., p. 719; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 6-7; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 453-454.

¹⁰⁸⁶ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7; concorde anche FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 454.

¹⁰⁸⁷ TONA, *Con la rivalutazione delle condotte fraudolente* cit., p. 25; *contra*, GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7

prescindere dall'esigenza di fornire comunque piena prova della concreta ed effettiva partecipazione del soggetto interessato agli episodi di violenza oggetto di contestazione¹⁰⁸⁸, per cui vanno escluse dall'ambito di applicazione “le condotte la cui lettura in concreto offre margini di opinabilità”¹⁰⁸⁹.

La nuova ipotesi di “DASPO di gruppo” ha però suscitato forti riserve nella dottrina sul piano della legittimità costituzionale, soprattutto con riferimento al principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1 Cost.): la previsione di una norma che consente di irrogare la misura di prevenzione quando viene compiuta una condotta qualificata come “di gruppo” sembra contrastare con tale principio, poiché – come è stato osservato – “il rischio che si corre (...) è quello di ‘colpire nel mucchio’ (...) 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’”¹⁰⁹⁰; nella maggior parte dei casi, gli episodi di violenza commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive vedono protagonisti “gruppi” di tifosi (quelli di ultras in special modo), ma ciò non può 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”, tanto più che nel nostro ordinamento già esistono norme che consentono di punire condotte criminose poste in essere da una pluralità di soggetti, come il concorso ex art. 110 c.p. (sia morale che materiale), i reati di istigazione (a delinquere ex art. 414 c.p. e a disobbedire alle leggi ex art. 415 c.p.), i reati associativi (art. 416 ss. c.p.), o le condotte di pubblica intimidazione (art. 421 c.p.)¹⁰⁹¹; peraltro, le perplessità sono state in parte confermate da alcuni casi in cui è stato irrogato in un primo momento un “DASPO di gruppo” nei confronti di un gruppo di tifosi¹⁰⁹², successivamente annullato dall'autorità giudiziaria per inconsistenza di prove specifiche a riguardo¹⁰⁹³, confermando quindi la necessità di avere precisi riscontri probatori in merito alla concreta ed effettiva

¹⁰⁸⁸ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7.

¹⁰⁸⁹ TONA, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, in *Guida al dir.*, 44, 2014, p. 73; in tal senso anche GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7.

¹⁰⁹⁰ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 8; concorde FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 455.

¹⁰⁹¹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 8.

¹⁰⁹² È quanto accaduto nel settembre 2014 a seguito della partita Frosinone-Bari, del campionato di Serie B, quando un gruppo di 52 tifosi baresi, a seguito di un'aggressione a due automobilisti e del lancio di fumogeni vicino all'autostrada è stato destinatario di un DASPO di gruppo (GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 9).

¹⁰⁹³ TAR Lazio, Latina, I sez., 14 gennaio 2015 n. 29.

riferibilità del soggetto dell'episodio contestato al soggetto agente¹⁰⁹⁴; in proposito, anche la Cassazione ha affermato che il DASPO “di gruppo” non può comunque prescindere dall'individuazione del fatto integrante la partecipazione attiva del singolo soggetto destinatario della misura alla condotta violenta, minacciosa o intimidatoria¹⁰⁹⁵.

Il legislatore del 2014 è intervenuto anche sul regime di durata del DASPO, distinguendo a seconda che il destinatario del provvedimento abbia “assunto la ‘direzione’” di un gruppo che ha commesso episodi di violenza, o che sia “già stato destinatario” di un precedente divieto di accesso: in proposito, l'art. 6, comma 5 (come modificato dall'art. 2, comma 1 d.l. n. 119/2014) ha previsto un inasprimento del DASPO “ordinario” (cioè irrogato per la prima volta) portandolo ad una durata di un anno nel minimo e di cinque anni nel massimo; se la condotta è stata eseguita “in gruppo” la durata minima non può essere inferiore a tre anni, mentre, in caso di recidiva, oltre a trovare applicazione il comma 2 dell'art. 6, la cornice edittale della misura è compresa tra cinque e otto anni di durata¹⁰⁹⁶; inoltre, in caso di recidiva, il questore può aumentare la durata del DASPO già in corso di esecuzione fino ad otto anni (ipotesi diversa da quella concernente l'applicazione di un nuovo, analogo provvedimento a seguito del termine di efficacia del precedente¹⁰⁹⁷. Pur in assenza di una esplicita indicazione nel testo normativo, sia l'ampliamento del divieto, sia l'irrogazione del nuovo provvedimento sono da ritenere entrambi soggetti alla convalida del g.i.p. (tenuto conto che il potere di convalida riguarda esclusivamente l'obbligo di comparizione agli uffici di p.s.)¹⁰⁹⁸; la giurisprudenza, nell'applicare la nuova norma, ha precisato che la necessaria applicazione – per una durata minima innalzata rispetto all'ipotesi comune – dell'obbligo di comparizione presso un ufficio di polizia in concomitanza di manifestazioni sportive per il caso di soggetto già destinatario di un divieto di accesso agli impianti, non è impedita dal fatto che tale pregresso provvedimento del questore risulti emanato in epoca anteriore alle modifiche normative, poiché la sua esistenza rileva quale mero presupposto di fatto da

¹⁰⁹⁴ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 9.

¹⁰⁹⁵ In tal senso, Cass. sez. III, 27 maggio 2016 n. 2226, Cassanelli e altri, secondo la quale l'applicazione di una misura di prevenzione atipica quale l'obbligo di comparizione in occasione di manifestazioni sportive, limitativa di primari beni di rilevanza costituzionale, possa essere fondata su una responsabilità “collettiva” (cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 455).

¹⁰⁹⁶ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 9; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 457; BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766.

¹⁰⁹⁷ TONA, *Requisiti più stringenti* cit., p. 73; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 457; GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 9.

¹⁰⁹⁸ TONA, *Requisiti più stringenti* cit., p. 73; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 10.

considerare al momento della emissione del nuovo divieto nei confronti del soggetto recidivo¹⁰⁹⁹. La scelta legislativa di commisurare la durata delle misure preventive di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 in modo tale da renderla più gravosa per coloro che siano già stati destinatari di un DASPO sembra rispondere “a peculiari ragioni specialpreventive riferibili a soggetti che abbiano già dato prova di comportamenti violenti o aggressivi o pericolosi in relazione a manifestazioni sportive e alla più pressante esigenza che detti soggetti restino sottoposti per un periodo più lungo a misure dissuasive e preventive”¹¹⁰⁰; tale innovazione, anche se dal contenuto in parte simbolico, è stata salutata con favore da parte della dottrina, che pure ha evidenziato le (perduranti) perplessità derivanti dall'accertamento, unilateralmente effettuato da parte dell'autorità amministrativa di p.s., di comportamenti legittimanti del DASPO e la conseguente elevazione della sua durata, da parte della stessa autorità (anche ammettendo – come proposto da alcuni – la convalida da parte del giudice)¹¹⁰¹.

Il d.l. n. 119/2014, introducendo un nuovo comma 8-*bis* all'interno dell'art. 6 L. n. 401/1989, ha configurato un innovativo giudizio di “riabilitazione” per il destinatario delle misure preventive in esame: la nuova disposizione prevede infatti che “decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di cui al comma 1, 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 occasioni di manifestazioni sportive”¹¹⁰²; con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'utilizzo della locuzione “anche” lascia intendere che nel giudizio di riabilitazione il soggetto richiedente dovrà provare la sua buona condotta “generica” e non solo con riferimento alle manifestazioni sportive; la disposizione offre poi una “regola di competenza” per il caso in cui vi siano più provvedimenti interdittivi irrogati nei confronti dello stesso soggetto in tempi diversi, affidando la decisione sull'istanza al questore che ha disposto l'ultimo dei provvedimenti in questione. L'introduzione di questa ipotesi di “riabilitazione” è stata vista positivamente dalla dottrina poiché ha colmato una lacuna esistente (anche in rapporto alle

¹⁰⁹⁹ In questo senso, Cass. sez. III, 7 luglio 2016 n. 28241, Ierardo; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 457-458.

¹¹⁰⁰ BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015, p. 19; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 457.

¹¹⁰¹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 10.

¹¹⁰² GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 10; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 460; BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766.

altre misure di prevenzione personali) e perché viene così introdotta una misura premiale per quei soggetti che, seguendo dei percorsi rieducativi, abbiano fornito piena prova del loro effettivo allontanamento dal tifo violento, specialmente alla luce della giovane età di molti destinatari del DASPO¹¹⁰³; quindi la “riabilitazione” è stata giudicata “in linea coi principi di adeguatezza e proporzionalità della sanzione irrogata, anche in relazione alla condotta successivamente tenuta dal soggetto investito dalla misura”¹¹⁰⁴.

L’art. 4, comma 2 del d.l. n. 119/2014 ha inoltre provveduto a modificare l’art. 4, comma 1, lett. i) cod. antimafia, prevedendo che la platea soggettiva dei destinatari delle misure di prevenzione personali di competenza dell’authority giudiziaria venga ampliata 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 (6 della L. n. 401/1989), 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”. Gli elementi sintomatici della sorveglianza speciale vengono principalmente dedotti dalle precedenti (plurime) partecipazioni a manifestazioni di violenza, ovvero dalla reiterata applicazione di precedenti DASPO¹¹⁰⁵, anche se – secondo alcuni – quest’ultima non sarebbe 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”¹¹⁰⁶. Inoltre, come affermato dalla giurisprudenza¹¹⁰⁷, la sorveglianza speciale con l’obbligo di soggiorno può essere adottata anche nei confronti di una persona già sottoposta al divieto disposto dal questore di cui all’art. 6 L. n. 401/1989, poiché si tratta di misure differenti che non si sovrappongono¹¹⁰⁸.

¹¹⁰³ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., pp. 460-461; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 10-11.

¹¹⁰⁴ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 11.

¹¹⁰⁵ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 461; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 22.

¹¹⁰⁶ TONA, *Se il Daspo non basta c’è la sorveglianza speciale*, in *Guida al dir.*, 38, 2014, p. 29; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 461; GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 23.

¹¹⁰⁷ In tal senso, Cass. sez. I, 23 marzo 2017 (dep. 11 maggio 2017), n. 23346, Alfieri.

¹¹⁰⁸ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 461.

2.14.2. *Le innovazioni processuali: la determinazione della competenza per i fatti commessi all'estero, il nuovo giudizio di convalida e l'estensione della "flagranza differita".*

Sul versante processuale, l'art. 2 del d.l. n. 119/2014, nel disciplinare il "DASPO di gruppo", ha previsto che tale provvedimento può trovare applicazione anche in riferimento a "condotte commesse all'estero", inserendo così una regola di competenza finalizzata a colmare un vuoto normativo esistente sul punto; l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 6 L. n. 401/1989 dispone quindi 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"¹¹⁰⁹; il decreto-legge del 2014 ha quindi delineato una competenza concorrente, per cui il questore (della provincia del luogo di residenza o di dimora abituale del destinatario) "può" emettere il provvedimento per fatti relativi a condotte commesse all'estero; come è stato osservato in dottrina, si può porre un problema relativamente all'accertamento delle condotte rilevanti che è demandato alla competente autorità straniera, infatti la formulazione della disposizione sembra affidare in via esclusiva all'autorità straniera l'accertamento dei fatti, senza però specificare se occorra un accertamento in via giurisdizionale o semplicemente in via amministrativa, così come un ulteriore problema potrebbe essere costituito dall'assenza di contraddittorio¹¹¹⁰.

Relativamente al giudizio di convalida da parte del g.i.p. del provvedimento avente ad oggetto la comparizione personale del prevenuto presso i competenti uffici di polizia, il procedimento – disciplinato dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 6 L. n. 401/1989 – è stato innovato dall'art. 2, comma 1 del d.l. n. 119/2014, che, in sede di convalida, ha inserito all'interno del III comma del suddetto art. 6 un ultimo periodo, a norma del quale "nel giudizio di convalida, il giudice per le indagini preliminari può modificare le prescrizioni di cui al comma 2"¹¹¹¹. L'innovazione è significativa perché una delle principali criticità del sistema di convalida consisteva proprio nella mancata previsione di un potere di intervento sulle prescrizioni imposte dal questore (sia sul piano quantitativo, o della proporzionalità, che sul piano qualitativo, o dell'adeguatezza, del provvedimento), in capo al giudice della convalida, se non procedendo a non convalidare la misura disposta dall'autorità amministrativa¹¹¹²;

¹¹⁰⁹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 11; cfr. BRONZO, *Nuove norme sul D.A.S.P.O.*, in *Cass. pen.*, 11, 2014, p. 3652.

¹¹¹⁰ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 11; cfr. TONA, *Con la rivalutazione delle condotte* cit., p. 73.

¹¹¹¹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 14; cfr. BRONZO, *Nuove norme sul D.A.S.P.O.* cit., p. 3652.

¹¹¹² GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 14-16.

l'autorità giudiziaria, in sede di convalida può quindi modificare il provvedimento adottato dall'autorità amministrativa, sia in senso migliorativo che peggiorativo, nulla dicendo la legge a riguardo¹¹¹³. Anche questa modifica è stata accolta favorevolmente, poiché consente di adeguare meglio il contenuto del provvedimento adottato sia con riguardo ai criteri di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza, sia rispetto alla pericolosità sociale in concreto dimostrata dal soggetto; la stessa dottrina ha però considerato che la previsione di un'udienza in senso al procedimento di convalida rappresenti uno strumento che consenta di coniugare in maniera equilibrata le imprescindibili esigenze difensive dell'interessato (...) con le non meno importanti finalità di prevenzione generale e speciale (...) che la normativa antiviolenza negli stadi intende perseguire (...)”¹¹¹⁴.

Il decreto-legge del 2014 (art. 4, comma 1 lett. b) è intervenuto anche sulla discussa disciplina dell'arresto in flagranza differita previsto dall'art. 8 L. n. 401/1989 estendendone l'applicazione anche per il reato di cui all'art. 2, comma 1 della legge Mancino (d.l. n. 122/1993 conv. con modif. dalla L. n. 205/1993), consistente nel compimento, in pubbliche riunioni, di manifestazioni esteriori od ostentazioni di “emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi lo scopo di incitare all'odio e alla discriminazione razziale”¹¹¹⁵. Questa particolare figura, fortemente sospettata di incostituzionalità, non ha ancora trovato stabilità nell'ordinamento in quanto il termine di scadenza previsto dal d.l. n. 187/2010 (30 giugno 2013) è stato ulteriormente prorogato al 30 giugno 2016, per il tramite dell'art. 7 del d.l., 14 agosto 2013 n. 93, conv. con modif. dalla L. 15 ottobre 2013 n. 119.

2.14.3. Altre disposizioni penali e amministrative.

Anzitutto, l'art. 3 d.l. n. 119/2014 apporta una piccola modifica al reato di cui all'art. 2-bis L. n. 41/2007, ampliando il novero delle condotte punite che vengono a comprendere l'introduzione negli impianti sportivi non solo di cartelli e striscioni, ma anche di altre scritte o immagini che incitino alla violenza¹¹¹⁶.

¹¹¹³ Parte della dottrina ritiene invece che il potere di modifica attribuito al g.i.p. possa essere esercitato solo in senso più favorevole al prevenuto (TONA, *Requisiti più stringenti* cit., p. 74); *contra* GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 16.

¹¹¹⁴ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 16.

¹¹¹⁵ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 20; cfr. BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766.

¹¹¹⁶ BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766.

L'art. 4, comma 1, lett. a) del d.l. n. 119/2014 ha poi introdotto l'art. 7-*bis*.1 della L. n. 401/1989, relativo al divieto di trasferta¹¹¹⁷, che conferisce al Ministro dell'Interno (in qualità di autorità nazionale di pubblica sicurezza) un potere amministrativo, esercitabile in via discrezionale, nell'ambito di tutto il territorio nazionale, consistente nell'inibizione dell'accesso all'interno di impianti sportivi destinati alle competizioni calcistiche specificamente individuati ai soggetti appartenenti alla tifoseria ospite, in caso di precedenti (e gravi) episodi di violenza commessi in tali occasioni, laddove sussista una minaccia per l'ordine pubblico; a tal fine il Ministro può anche disporre il divieto di vendita dei biglietti nei relativi settori, nei confronti dei tifosi residenti nella regione che "origina" la trasferta¹¹¹⁸. La legge richiede anzitutto la precedente verifica di episodi di violenza, di una certa gravità e fa comunque salva la competenza del prefetto in materia; inoltre, il provvedimento del Ministro, avendo natura amministrativa, è soggetto agli ordinari obblighi motivazionali e agli ordinari mezzi di impugnazione avanti al giudice amministrativo. Pur favorevole all'introduzione del divieto di trasferta, in quanto rispondente a finalità di prevenzione generale e di tutela dell'ordine pubblico, parte della dottrina ha criticato la scelta di limitare l'ambito applicativo della disposizione esclusivamente al gioco del calcio e di non estenderla ad altre discipline sportive (come la pallacanestro e il *rugby*) che sono egualmente in grado di richiamare un significativo numero di spettatori¹¹¹⁹.

L'art. 4, comma 3 del d.l. n. 119/2014 ha inoltre inserito, all'interno dell'art. 1-*quater* della L. n. 88/2003, una nuova disposizione (il comma 5-*ter*) 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"; la stessa disposizione ha previsto l'inasprimento del DASPO (previsto entro una forbice edittale da uno a tre anni) nei confronti di quei soggetti che si introducono o si trattengono all'interno degli impianti sportivi "in violazione del regolamento d'uso"¹¹²⁰.

¹¹¹⁷ Tale disposizione stabilisce 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, 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".

¹¹¹⁸ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 18-19.

¹¹¹⁹ *Ivi*, p. 19.

¹¹²⁰ *Ivi*, pp. 23-24.

Infine, in sede di conversione del d.l. n. 119/2014, è stato modificato l'art. 9 della L. n. 41/2007, tramite l'inserimento dei commi 3-ter¹¹²¹ e 3-quater¹¹²², che hanno previsto un obbligo di contribuzione ai costi della sicurezza nei confronti delle società di calcio, "in proporzione dei biglietti venduti"; previsione che è andata incontro a forti critiche da parte dei club calcistici¹¹²³.

Conclusivamente, nonostante varie disposizioni che sono state favorevolmente accolte dalla dottrina, in quanto volte a colmare lacune esistenti ed espressive di una maggior civiltà giuridica (e anche di maggior buon senso), oltre che finalizzate a esigenze di prevenzione generale e di tutela dell'ordine pubblico, cionondimeno anche l'intervento emergenziale del 2014 è stato complessivamente guidato da un'esigenza di repressione e di deterrenza, con l'obiettivo di fornire "una risposta pronta ed immediata (piuttosto che efficace) agli episodi di violenza commessi durante le manifestazioni sportive"¹¹²⁴; l'intervento che ha destato maggiori perplessità è stato il "DASPO di gruppo", nel quale è stato visto il rischio di innescare una sorta di "guerra di religione, tale da giustificare 'sbrigative crociate punitive', di natura emergenziale"¹¹²⁵ con conseguente arretramento delle garanzie costituzionale e che quindi sembra rappresentare "non solo un grosso passo indietro, ma anche una previsione normativa dall'efficacia più simbolica che reale"¹¹²⁶.

2.15. Le ultime limitate modifiche alla materia del contrasto alla violenza negli stadi: dal "decreto Minniti" del 2017 ai "decreti sicurezza" del 2018 e 2019 (d.l. 4/10/2018 n. 113, conv. con modif. in L. 1/12/2018 n. 132, c.d. decreto Salvini e d.l. 14/06/2019 n. 53, conv. con modif. in L. 8/08/2019 n. 77, c.d. decreto sicurezza-bis).

¹¹²¹ Ai sensi di questa disposizione, "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".

¹¹²² Questo comma 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 cui al comma 3-ter, nonché la determinazione della percentuale di cui al medesimo comma 3-ter, anche tenendo conto del diverso livello professionistico".

¹¹²³ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 16-17.

¹¹²⁴ *Ivi*, p. 25.

¹¹²⁵ In questi termini, LO MONTE, *L'ossimoro emergenziale (l. n. 41/07) in materia di repressione della violenza negli stadi: ovvero quando il legislatore 'va nel pallone'*, in *Indice penale*, n. 2, 2008, p. 463; concorda GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 25.

¹¹²⁶ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 25.

Dopo le significative modifiche apportate alla disciplina contro la violenza negli stadi dal d.l. n. 119/2014, non vi sono più stati – ad oggi (2021) – interventi di ampio respiro in materia, ma solo modifiche secondarie e “ritocchi”, il che fa pensare che la disciplina sia giunta ad una tendenziale stabilizzazione. Il modello del DASPO, ritenuto molto efficace nel contrastare il teppismo calcistico, è stato “esportato” anche in altri contesti, quale la sicurezza urbana: in proposito il d.l. 20 febbraio 2017 n. 14, convertito, con modificazioni dalla L. 18 aprile 2017 n. 48 (c.d. decreto Minniti) ha infatti esteso la disciplina di cui all’art. 6 della L. n. 401/1989 alla sicurezza urbana, dando vita al c.d. “DASPO urbano” (art. 10, comma 2 d.l. n. 14/2017), che prevede l’allontanamento per un determinato periodo dalle “aree interne di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti”, nonché dalle “aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico”, nei confronti di chi reitera l’illecito amministrativo di cui all’art. 9, commi 1 e 2 dello stesso d.l. n. 14/2017, che sanziona le condotte “che incidono negativamente sulla libera fruizione di spazi pubblici”¹¹²⁷. Peraltro, il “decreto Minniti” è intervenuto anche marginalmente anche in materia di violenza negli stadi, ripristinando l’arresto in “flagranza differita”, il cui termine di efficacia era decorso il 30 giugno 2016; il legislatore ha quindi sostanzialmente “prorogato” – per l’ennesima volta – il termine di efficacia di tale particolare ipotesi di arresto fino al 30 giugno 2020, senza però stabilizzare definitivamente questa misura, nemmeno in questa occasione¹¹²⁸.

Successivamente, il d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132, c.d. “Decreto sicurezza” o “Decreto Salvini”, nel regolare una serie eterogenea di materie, si è nuovamente occupato sia del “DASPO urbano”, sia del divieto di accesso alle manifestazioni sportive di cui all’art. 6 L. n. 401/1989: da un lato, il “decreto sicurezza” del 2018 ha rafforzato le misure di prevenzione in tema di sicurezza urbana già previste dal “decreto Minniti” dell’anno precedente, ampliando le aree urbane alle quali l’accesso può essere precluso, aumentando la durata delle misure e inasprendo le pene in

¹¹²⁷ FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.S.P.O. urbano”*, in *Dir. pen. cont.*, 5, 2017, pp. 192 ss.; cfr. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, pp. 272 ss., nonché RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont. – riv. trim.*, 4, 2017, pp. 224 ss.

¹¹²⁸ Cfr. FORTE, *Il decreto Minniti cit.*, pp. 195-197.

caso di violazione del divieto¹¹²⁹; da un altro lato, il d.l. n. 113/2018 ha ampliato il campo di applicazione soggettiva del DASPO, estendendolo ai soggetti nei cui confronti può essere disposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 159/2011, vale a dire: gli indiziati di delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo; coloro che pongano in essere atti preparatori o esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato mediante la commissione di un delitto di comune pericolo mediante violenza (artt. 422 ss. c.p.), o dei delitti di insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284 c.p.), devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.), guerra civile (art. 286 c.p.), banda armata (art. 306 c.p.), epidemia (art. 438 c.p.), avvelenamento delle acque (art. 439 c.p.), sequestro di persona semplice (art. 605 c.p.) e a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), nonché reati con finalità di terrorismo anche internazionale; ovvero coloro che realizzino atti preparatori o esecutivi diretti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità terroristiche¹¹³⁰.

Pur non appearing contestabile che “le manifestazioni sportive, costituendo momento di aggregazione di persone, possono rappresentare un obiettivo sensibile per potenziali attacchi terroristici”¹¹³¹, tuttavia la scelta legislativa di accomunare il tifoso violento al potenziale terrorista ha suscitato alcune perplessità in dottrina, poiché si tratta di fattispecie di pericolosità del tutto eterogenee e – come è stato osservato – sarebbe forse stato più opportuno un intervento sull'art. 8 cod. antimafia inserendovi il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, quale speciale prescrizione per il sorvegliato speciale, che sia divenuto tale in ragione della sua appartenenza ad una delle categorie indicate dall'art. 4, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 159/2011. Conclusivamente, secondo la dottrina, anche il d.l. n. 113/2018 – ponendosi in continuità con i precedenti decreti sicurezza del 2008 (d.l. n. 92/2008) e del 2009 (d.l. n. 11/2009) – ha perseguito tendenze repressive e securitarie, finalizzate alla repressione dei “soggetti pericolosi”, ponendosi in tensione con i principi espressi dalla Costituzione e dalla CEDU¹¹³².

¹¹²⁹ AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2019, pp. 171-173; cfr. MENTASTI, *Il decreto sicurezza diventa legge. Le modifiche introdotte in sede di conversione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2018; ID., *Decreto-sicurezza: i profili penalistici*, in *Dir. pen. cont.*, 25 ottobre 2018.

¹¹³⁰ AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018 cit.*, pp. 191-192; cfr. MENTASTI, *Decreto-sicurezza: i profili penalistici cit.*

¹¹³¹ Così la relazione al disegno di legge.

¹¹³² AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018 cit.*, pp. 192-193.

Ben più significative sono le novità apportate dall'ultimo intervento – ad oggi – in tema di contrasto alla violenza negli stadi, ancora una volta adottato tramite un provvedimento d'urgenza, ovvero il d.l. 14 giugno 2019 n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019 n. 77 (c.d. decreto sicurezza-*bis*); per quanto qui di interesse, il capo III di tale decreto, dedicato al “contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive”, ha introdotto diversi inasprimenti nel sistema preventivo-repressivo dedicato alla materia: nello specifico, l'art. 13 d.l. n. 53/2019 ha riscritto la disciplina dei presupposti del DASPO (art. 6, comma 1 L. n. 401/1989), riordinandola¹¹³³; in secondo luogo, la cornice edittale del divieto di accesso alle manifestazioni sportive irrogabile dal questore nel caso in cui l'autore delle violazioni sia già destinatario di un precedente DASPO è stata elevata ad un minimo di sei anni ed un massimo di 10 (art. 6, comma 5 L. n. 401/1989), mentre il giudice può irrogare il medesimo divieto per una durata massima di dieci anni, ai sensi dell'art. 6, comma 7 della stessa legge; sotto un diverso profilo, il decreto-legge, modificando l'art. 8 della L. n. 41/2007, ha vietato alle società di erogare sovvenzioni, contributi ed erogazioni a persone già colpite da DASPO o da misure di prevenzione, o condannate per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive¹¹³⁴.

Sul versante del diritto penale sostanziale, il d.l. n. 53/2019 ha stabilito l'applicabilità dell'art. 6-*quater* L. n. 401/1989 anche ai casi in cui i reati di violenza e resistenza a pubblico ufficiale (ex artt. 336 e 337 c.p.), vengano commessi “nei confronti degli arbitri o degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive”, così come a chi commette i fatti di cui all'art. 583-*quater* c.p. nei confronti degli arbitri o dei loro assistenti viene estesa la disciplina prevista dall'art. 6-*quinqüies* della L. n. 401/1989¹¹³⁵.

L'art. 16 del d.l. n. 53/2019 ha apportato anche alcune modifiche al codice penale, introducendo un'aggravante ad effetto comune (art. 61 n. 11-*sexies* c.p.) per coloro che hanno commesso il fatto “in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni”; la stessa disposizione ha introdotto una previsione di carattere speciale all'interno dell'art. 131-*bis* c.p., che prevede la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto: in caso di reati commessi “in occasione o a causa di manifestazioni sportive” la causa di non punibilità non potrà essere applicata ai delitti puniti con pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione (dimezzando l'ordinario limite di cinque anni previsto in via generale); in tal

¹¹³³ ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Dir. pen. cont.*, 18 giugno 2019.

¹¹³⁴ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questione giustizia*, 20 giugno 2019.

¹¹³⁵ ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis cit.*

modo, come è stato osservato, per questa tipologia di reati si introduce un trattamento punitivo peggiore rispetto a molti altri reati di non trascurabile gravità¹¹³⁶.

Per quanto riguarda invece le sanzioni amministrative, l'art. 17 del decreto sicurezza-bis ha apportato alcune modifiche all'illecito amministrativo del "bagarinaggio" (art. 1-*sexies* L. n. 88/2003), disponendone l'estensione agli enti che rientrano nell'ambito applicativo del D.Lgs. 231/2001 (attraverso il rinvio all'art. 1, comma 2 di tale normativa)¹¹³⁷.

Severe risultano poi le modifiche sul versante processuale: anzitutto, l'art. 14 d.l. n. 53/2019 ha esteso alle persone gravemente indiziate di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive la possibilità di disporre – anche fuori dei casi di cui all'art. 384 c.p.p. – il fermo di indiziato di delitto, secondo la disciplina prevista dall'art. 77 del cod. antimafia. In secondo luogo, il decreto sicurezza-bis ha "stabilizzato" la flagranza differita, abrogando il termine di efficacia fissato al 30 giugno 2020 dal decreto Minniti, e rendendo così definitiva e "ordinaria" una misura che era sempre stata temporanea (per circa 12 anni)¹¹³⁸; l'istituto della flagranza differita, già in base all'art. 10 d.l. n. 14/2017, poteva trovare applicazione – entro il limite temporale (30 giugno 2020) fissato dal decreto stesso – anche in ipotesi non connesse alla violenza negli stadi, vale a dire i reati compresi nel catalogo dell'art. 380 c.p.p., "commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche", a condizione che non fosse "possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica" e che la responsabilità del soggetto emergesse in modo inequivoco "sulla base di documentazione video-fotografica"; anche per queste ipotesi, la soppressione del limite temporale effettuata dal d.l. n. 53/2019 ha consentito alla flagranza differita di entrare "in pianta stabile" nell'ordinamento, non riguardando più solo gli ultras, ma tutti i consociati¹¹³⁹. Come si è visto, la flagranza è sempre stata sospettata in dottrina, fin dalla sua prima apparizione, di violazione dei principi costituzionali e aveva preoccupato il fatto che tale disciplina costituisse una sorta di "diritto speciale", destinato a colpire principalmente gruppi di individui, come gli ultras, facenti riferimento ad una specifica subcultura; secondo alcuni, occorre fare molta attenzione "ai rischi per le garanzie insiti nel meccanismo processuale della flagranza differita, troppo disinvoltamente accettato solo perché indirizzato contro

¹¹³⁶ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.; cfr. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis* cit.

¹¹³⁷ ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis* cit.

¹¹³⁸ ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis* cit.; cfr. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

¹¹³⁹ Rendendo così attuale – come osservato in dottrina – lo slogan scritto su uno striscione da alcuni ultras "Oggi alle curve. Domani a tutta la città", con riferimento al "diritto speciale" messo in campo contro il tifo violento (cfr. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.).

soggetti sgradevoli come i tifosi (non solo urlanti ma anche) violenti e aggressivi”¹¹⁴⁰. I dubbi di legittimità della flagranza differita si aggravano con la soppressione del limite temporale e con l’estensione ad altre categorie di soggetti; in particolare, in dottrina ci si è domandati se tale istituto sia compatibile con il dettato dell’art. 13, comma 3 Cost. e, quindi, se le ipotesi di privazione della libertà personale ad opera delle forze di polizia effettuate prima dell’intervento giudiziale siano tassativamente determinate e se siano previste per casi effettivamente “eccezionali”, cioè connotati da “necessità e urgenza” e non sia quindi possibile un tempestivo provvedimento dell’autorità giudiziaria¹¹⁴¹.

Più in generale, il decreto *sicurezza-bis* del 2019 è stato criticato in primo luogo per la scelta dello strumento del decreto-legge, che evidenzia – secondo alcuni – lo spostamento del “vero potere” sempre più nelle mani del Governo che sempre meno esita a fare ricorso alla decretazione d’urgenza, ottenendo peraltro la conversione in legge tramite questioni di fiducia, che “soffocano il (già angusto) spazio del dibattito parlamentare”: i concetti di necessità e urgenza straordinarie sono sottoposte ad evidenti forzature e il Paese viene presentato “sull’orlo della guerra” e “in preda alle orde barbariche (degli ultras)”, quando in realtà il decreto – per quanto riguarda il profilo della disciplina antiviolenza – è intervenuto a campionati di calcio terminati, cioè in un momento in cui difficilmente è ravvisabile una situazione di straordinaria necessità e urgenza tale da giustificare l’utilizzo di tale strumento. In secondo luogo, con specifico riferimento all’arresto in flagranza differita ormai “stabilizzato” e rivolto ad una più ampia platea di soggetti, è stato notato che si registra uno “spostamento di potere coercitivo dalla giurisdizione all’amministrazione di pubblica sicurezza (ove è ragionevole ritenere sia minore il livello delle garanzie)”¹¹⁴². Infine, viene osservato anche che il legislatore – in materia di diritto punitivo (sia penale che amministrativo) – ha introdotto, ancora una volta, nel contesto di una tendenza non nuova negli ultimi anni (e indipendentemente dalla matrice progressista o conservatrice del Governo in carica), previsioni derogatorie rispetto alla disciplina generale, individuando un “nemico” (come appunto l’ultras di una squadra di calcio), i cui comportamenti “assumono – per l’identità di chi li pone in essere o per il contesto in cui avvengono (...) – un accresciuto disvalore” e di conseguenza comportano un trattamento sanzionatorio deteriore rispetto a quello ordinario; si registra quindi una progressiva sostituzione di un “diritto differenziato”

¹¹⁴⁰ ROSSI, *Ordine pubblico, apparati della sicurezza, sistema giudiziario*, in *Questione giustizia*, 4, 2006, p. 820; cfr. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

¹¹⁴¹ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

¹¹⁴² NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

a scapito del “diritto eguale”, tendenza dalla quale diverse voci in dottrina mettono in guardia¹¹⁴³.

Parte seconda

L’assetto normativo vigente

Delineata la complessa e travagliata evoluzione normativa che ha interessato la materia delle misure preventive e repressive di contrasto alla violenza negli stadi, è ora opportuno tracciare un quadro complessivo del quadro normativo attualmente vigente.

3. L’attuale disciplina del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6 L. 401/1989).

L’art. 6 della legge n. 401/1989 è la disposizione cardine del “microsistema” di prevenzione adottato per contrastare il teppismo calcistico e, come si è visto, nel corso degli anni ha subito una profonda evoluzione ad opera dei numerosi interventi legislativi (tutti rigorosamente a carattere emergenziale) che hanno interessato questa materia, caratterizzati dal comune denominatore di un progressivo irrigidimento della disciplina. Il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive (da tempo noto come “diffida” o, ancor più, con l’acronimo DASPO), esteso nella sua portata soggettiva e oggettiva e sempre più “arricchito” di contenuti volto a renderlo sempre più efficace è diventato un’arma temibile all’interno dell’arsenale preventivo elaborato dal legislatore. La figura del DASPO vero e proprio – inteso come “puro e semplice” divieto di accesso ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive – è disciplinata dal comma 1 dell’art. 6 L. n. 401/1989; come si è avuto modo di vedere, si tratta di una misura amministrativa, di competenza del questore, che si limita ad incidere sulla libertà di circolazione (tutelata dall’art. 16 Cost.) e che, per questo, non necessita di una convalida da parte dell’autorità giurisdizionale. D’altro canto, il comma 2 della stessa disposizione prevede una “prescrizione” di fondamentale importanza, rivolta ad integrare e potenziare il divieto di accesso previsto dal comma 1 e che consiste nell’obbligo di comparizione presso un ufficio di pubblica sicurezza (spesso definito, per semplicità, obbligo di firma): il DASPO, arricchito di questo obbligo, cessa di essere una misura meramente limitativa della libertà di

¹¹⁴³ *Ibidem.*

circolazione, in quanto va ad incidere sulla libertà personale, diritto primario tutelato dall'art. 13 Cost. in maniera rafforzato, non solo tramite una riserva di legge, ma anche tramite una riserva di giurisdizione; proprio questa differente – e più grave – incisione sui diritti fondamentali della persona ha spinto il legislatore a prevedere una disciplina più garantista, che prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria per convalidare la misura proposta dal questore.

Tratteggiate brevemente queste caratteristiche del divieto di accesso alle manifestazioni sportive, è ora il caso di delinearne con maggior precisione le caratteristiche e la disciplina che oggi lo caratterizzano.

3.1. Presupposti soggettivi e oggettivi delle misure di prevenzione di cui all'art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989.

Sia il DASPO “semplice”, sia quello accompagnato dalla prescrizione di comparizione personale di cui all'art. 6, comma 2 hanno in comune una serie di presupposti soggettivi e oggettivi.

I presupposti soggettivi, come si è visto, hanno subito una profonda evoluzione che ha visto un progressivo aumento delle categorie di soggetti considerati pericolosi; a seguito delle ultime modifiche apportate dal d.l. n. 53/2019 (c.d. decreto sicurezza-*bis*), che ha riscritto il comma 1 dell'art. 6, razionalizzandolo, possono essere destinatari del DASPO i seguenti soggetti: si tratta, in primo luogo, di “coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza” (art. 6, comma 1 lett. a)¹¹⁴⁴.

Vengono poi in considerazione “coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico”, in

¹¹⁴⁴ Cfr. CORTESI, sub Art. 6, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, p. 494; cfr. ID., voce *D.A.S.P.O. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Dig. disc. pen., Agg.*, Torino, 2016, pp. 229 ss.; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in AA.VV., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. Maiello, in *Trattato teorico/pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, Torino, 2015, p. 360; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 383-384; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, vol. I, *Aspetti sostanziali e processuali*, Milano, 2019; SANINO, *Giustizia sportiva*, Torino, 2016, p. 402.

occasione o a causa di manifestazioni sportive (art. 6, comma 1, lett. b)¹¹⁴⁵. Questa seconda ipotesi si distingue da quella di cui alla lettera a) in quanto il questore non è vincolato dall'esistenza a carico dell'interessato di una denuncia o di una condanna (anche non definitiva) e, proprio per bilanciare la mancanza di tale requisito, la legge precisa che le condotte devono risultare “sulla base di elementi oggettivi”; dall'utilizzo del plurale, si ricava inoltre che è necessaria la presenza di molteplici elementi per fondare il giudizio di pericolosità e il requisito dell'oggettività può essere desunto sia dalla documentazione videofotografica, che da dichiarazioni testimoniali e da atti provenienti dalle forze dell'ordine (come la relazione o l'annotazione di servizio)¹¹⁴⁶.

In terzo luogo, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c) della L. n. 401/1989, il DASPO può essere adottato nei confronti di “coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti”, anche “se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, per una serie di reati, quali il delitto di porto – senza autorizzazione o giustificato motivo – di armi proprie e improprie¹¹⁴⁷ (di cui all'art. 4, commi 1 e 2 della L. n. 110/1975), la contravvenzione di uso – senza giustificato motivo e salvo eccezioni – di caschi protettivi o altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 5 L. n. 152/1975), la contravvenzione di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche con emblemi o simboli di organizzazioni o gruppi razzisti o xenofobi (art. 2, comma 2, d.l. n. 122/1993, conv. dalla L. n. 205/1993), nonché di alcuni dei “reati da stadio” che sono stati introdotti dal legislatore nel corso degli anni, come il delitto di lancio di materiale pericoloso o della contravvenzione di scavalco e invasione di campo in occasioni di manifestazioni sportive, di cui – rispettivamente – al comma 1 e al comma 2 dell'art. 6-*bis* della L. n. 401/1989, la contravvenzione di cui all'art. 2-*bis* d.l. n. 8/2007 conv. dalla L. n. 41/2007, che contiene il “divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce”; allo stesso modo il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive può essere applicato per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico

¹¹⁴⁵ Cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 495; cfr. ID., voce *D.A.S.P.O.* cit., pp. 229 ss.; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 453-454; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.; SANINO, *Giustizia sportiva* cit., pp. 407-408.

¹¹⁴⁶ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., pp. 360-361.

¹¹⁴⁷ Si fa riferimento, in particolare, a mazze o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici ed altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocoluzione (art. 4, comma 1 L. n. 110/1975), nonché bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche e qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa della persona; sono infine considerati gli strumenti riproducenti armi di cui all'art. 5, comma 4 e i puntatori laser o oggetti con funzione di puntatore laser (art. 4, comma 2).

o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro II, titoli V e VI, capo I, del codice penale¹¹⁴⁸, o per il delitto di rissa (art. 588 c.p.), ovvero per i delitti previsti dall'art. 380, comma 2, lett. f) e h), vale a dire rapina (art. 628 c.p.), estorsioni (art. 629 c.p.) e spaccio di sostanze stupefacenti (ex art. 73 D.P.R. n. 309/1990, ad eccezione della fattispecie di lieve entità, di cui al comma 5)¹¹⁴⁹.

In quarto luogo, il DASPO si può rivolgere nei confronti dei soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 159/2011, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive (art. 6, comma 1, lett. d L. n. 401/1989): si tratta degli indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*quater* c.p.p. e coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei delitti contro l'incolumità pubblica di comune pericolo mediante violenza (previsti dal capo I del Titolo VI del libro II del codice penale), o dei delitti di cui agli artt. 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605, 630 c.p.¹¹⁵⁰, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di una organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270 *sexies* c.p.¹¹⁵¹.

La legge Mancino del 1993 (d.l. n. 122/1993 conv. con modif. dalla L. n. 205/1993) contiene un richiamo all'art. 6 della L. n. 401/1989 che estende l'applicabilità del divieto di accesso a coloro che siano stati denunciati o condannati per uno dei reati previsti dall'art. 3 della L.

¹¹⁴⁸ Stante il richiamo generico alle categorie codicistiche, si tratta di una gamma di delitti particolarmente ampia (che talvolta hanno poco a che fare con la violenza negli stadi) comprendente: istigazione a delinquere (art. 414 c.p.), istigazione a pratiche di pedofilia e pedopornografia (art. 414-*bis* c.p.), istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415 c.p.), associazione per delinquere (art. 416 c.p.), associazioni per delinquere di tipo mafioso anche straniere (art. 416-*bis* c.p.), scambi elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.), assistenza agli associati (art. 418 c.p.), devastazione e saccheggio (art. 419 c.p.), attentato a impianti di pubblica utilità (art. 420 c.p.), pubblica intimidazione (art. 421 c.p.), strage (art. 422 c.p.), incendio (art. 423 c.p.), incendio boschivo (art. 423-*bis* c.p.), danneggiamento seguito da incendio (art. 424 c.p.), inondazione, frana o valanga (art. 426 c.p.), danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga (art. 427 c.p.), naufragio, sommersione o disastro aviatorio (art. 428 c.p.), danneggiamento seguito da naufragio (art. 429 c.p.), disastro ferroviario (art. 430 c.p.), pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento (art. 431 c.p.), attentati alla sicurezza dei trasporti (art. 432 c.p.), attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni (art. 433 c.p.), attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari (art. 433-*bis* c.p.), crollo di costruzioni o altri disastri dolosi (art. 434 c.p.), fabbricazione o detenzione di materie esplodenti (art. 435 c.p.), sottrazione, occultamento o guasto di apparecchi a pubblica difesa da infortuni (art. 436 c.p.) e rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437 c.p.).

¹¹⁴⁹ Cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 493-494; cfr. ID., voce *D.A.S.P.O.* cit., pp. 229 ss.; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 360; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 381-382; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.; SANINO, *Giustizia sportiva* cit., p. 400.

¹¹⁵⁰ Si tratta di insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284 c.p.), devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.), guerra civile (art. 286 c.p.), banda armata (art. 306 c.p.), epidemia (art. 438 c.p.), avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (439 c.p.), sequestro di persona semplice (art. 605 c.p.) e a scopo di estorsione (art. 630 c.p.).

¹¹⁵¹ CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 494-495; cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

n. 654/1975, ovvero per uno dei reati previsti dalla L. n. 962/1967 (ossia per atti finalizzati a commettere genocidio¹¹⁵²), o ancora per un reato aggravato a norma dell'art. 3, comma 2 dello stesso d.l. n. 122/1993 o, infine, a persone sottoposte a misure di prevenzione in quanto dedite a commettere reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica, di cui all'art. 1, n. 3 cod. antimafia¹¹⁵³.

Il d.l. n. 28/2003 conv. con modif. dalla L. n. 88/2003 contempla due ulteriori categorie soggettive: si tratta di coloro che abbiano commesso l'illecito amministrativo di cui all'art. 1-*sexies* del d.l. n. 28/2003, che reprime il "bagarinaggio"¹¹⁵⁴, e di quello previsto dall'art. 1-*septies* dello stesso decreto-legge, che sanziona chi entra negli impianti in violazione dello regolamento d'uso, a condizione che il contravventore risulti già sanzionato per la medesima violazione, commessa nella stagione sportiva in corso, anche in un diverso impianto sportivo (in tal caso, il divieto e le prescrizioni di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 sono applicate per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre anni)¹¹⁵⁵.

Oltre all'appartenenza ad una delle categorie di pericolosità ora menzionate, la giurisprudenza¹¹⁵⁶ ha affermato che anche per l'applicazione del DASPO devono ricorrere gli altri ordinari presupposti di applicabilità delle misure di prevenzione, quali la pericolosità sociale e la sua attualità: in particolare deve essere formulato un giudizio di pericolosità con specifico riferimento alle condotte delittuose che possono essere realizzate nell'ambito delle manifestazioni sportive, per evitare il rischio di operare una valutazione di pericolosità generica; inoltre, l'accertamento della sussistenza degli ordinari presupposti della misura deve intervenire esclusivamente sulla base di elementi di fatto¹¹⁵⁷.

Il DASPO può essere disposto anche nei confronti di soggetti minorenni, a condizione che abbiano compiuto il quattordicesimo anno d'età (art. 6, comma 1-*bis* L. n. 401/1989); nonostante i dubbi circa l'applicabilità di una misura preventiva ai minori, il legislatore ha

¹¹⁵² Nonché per atti finalizzati a commettere genocidio mediante limitazione delle nascite o mediante sottrazione di minori, imposizione di marchi o segni distintivi, accordo al fine di commettere genocidio, pubblica istigazione a commettere tali delitti o apologia degli stessi.

¹¹⁵³ CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 495-496; cfr. ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 382-383; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁵⁴ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 462; cfr. Cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 496; ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361.

¹¹⁵⁵ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 496; cfr. ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁵⁶ Cass. pen. n. 15505/2011, nonché Cass. S.U. n. 44273/2004, Labbia cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁵⁷ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

esplicitamente previsto tale evenienza, specificando che il provvedimento che dispone il divieto di accesso debba essere notificato a chi esercita la potestà (*rectius*, responsabilità) genitoriale sul soggetto minorenni e che la prescrizione che comporta l'obbligo di presentazione debba essere immediatamente comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni¹¹⁵⁸.

Sotto il profilo oggettivo, il divieto di accesso di cui all'art. 6, comma 1 si applica ai “luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli specificamente indicati interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime”. Il DASPO – come specificato dal comma 1-*ter* dell'art. 6 – può essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, specificamente indicate, ovvero dalle competenti autorità degli Stati membri dell'Unione europea per le manifestazioni sportive che si svolgono in Italia; come precisato dall'art. 2-*bis*, comma 1 del d.l. n. 336/2001, conv. con modif. dalla L. n. 377/2001, per manifestazioni sportive si intendono “le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal CONI” e, come riconosciuto dalla giurisprudenza¹¹⁵⁹, sono compresi anche gli incontri “amichevoli” conoscibili dall'interessato¹¹⁶⁰.

L'art. 8-*ter* (dedicato alle trasferte) estende inoltre le norme della L. n. 401/1989 ai fatti commessi in occasioni o a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono tali manifestazioni; tale ultima disposizione, come è stato osservato, ha una significativa importanza, in quanto definisce in maniera rigorosa l'area di applicabilità della L. n. 401/1989: il legislatore, al fine di raggiungere una maggiore efficacia preventiva rispetto a forme di pericolosità differenti, ma comunque pregiudizievoli per la sicurezza pubblica, ha utilizzato un concetto di trasferta ampio ed onnicomprensivo, entro cui possono essere ricondotti sia il trasferimento collettivo delle tifoserie, sia quello di singoli tifosi¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁸ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 496; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 387; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁵⁹ In tal senso, Cass. n. 35557/2017, n. 23954/2014, n. 8435/2011, n. 11151/2009 e 17 dicembre 2008; in senso contrario, Cass. n. 30388/2009.

¹¹⁶⁰ CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 496-497; cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁶¹ CORTESI, sub *Art. 8-ter*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, p. 507.

3.2. Il DASPO “semplice” (art. 6, comma 1, L. 401/1989).

Il DASPO di cui al comma 1 dell’art. 6 si sostanzia nel semplice divieto di accesso ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni (nonché agli ulteriori luoghi indicati) ed è adottato, in via facoltativa, dal questore ad una delle categorie di soggetti contemplate nello stesso comma 1 dell’art. 6 (sopra analiticamente descritte). Tale divieto è un provvedimento di natura amministrativa, che si differenzia dal divieto – di eguale contenuto – disposto dal giudice a seguito di sentenza di condanna ai sensi dell’art. 6, comma 7 della L. n. 401/1989¹¹⁶². L’unico legittimato attivo all’adozione del provvedimento è il questore competente per territorio: per l’individuazione di tale competenza, nel silenzio della legge, è intervenuta la giurisprudenza di legittimità¹¹⁶³, che ha attribuito la competenza all’autorità di p.s. del luogo ove si sono verificati i fatti da cui trae origine il provvedimento interdittivo; il luogo di residenza o di dimora abituale costituisce invece un criterio sussidiario per l’individuazione della competenza per territorio, quando il soggetto sia destinatario delle misure preventive in esame per fatti commessi all’estero¹¹⁶⁴. Il decreto del questore, in quanto atto amministrativo che contiene un comando ovvero impone un divieto, deve avere forma scritta, dev’essere motivato e deve indicare la durata della misura e l’elenco delle singole manifestazioni sportive e dei luoghi interessati alla sosta al transito ed al trasporto che sono interdetti al destinatario¹¹⁶⁵; la giurisprudenza¹¹⁶⁶ esclude invece l’applicabilità dell’art. 7 L. n. 241/1990, relativo alla comunicazione dell’avvio del procedimento¹¹⁶⁷.

Il DASPO, ai sensi del comma 5 dell’art. 6, non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni, similmente a quanto previsto per le misure di prevenzione “tipiche” di cui al D.Lgs. n. 159/2011, mentre, nel caso di condotte di gruppo descritte dal I comma, la durata minima della misura non può essere inferiore a tre anni, per coloro che ne assumono la direzione, in ragione della maggiore pericolosità manifestata da tali condotte¹¹⁶⁸; l’art. 2, comma 3 del d.l. n. 122/1993 prevede invece un termine fisso – pari a cinque anni – di efficacia del divieto di accesso ai luoghi (e dell’eventuale prescrizione di comparizione presso gli uffici di polizia), per coloro che sono stati denunciati o condannati per reati di indole razzista, ovvero per coloro che sono sottoposti ad una misura di prevenzione perché

¹¹⁶² FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., pp. 372-373.

¹¹⁶³ Cass. sez. III, 5 settembre 2007, Percolla.

¹¹⁶⁴ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 359; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497.

¹¹⁶⁵ In tal senso, Cass. 15 giugno 1997 e, nella giurisprudenza amministrativa, T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 14 ottobre 2014 n. 1434; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497.

¹¹⁶⁶ T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 18 febbraio 2013 n. 84; T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 30 aprile 2018 n. 302.

¹¹⁶⁷ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 359.

¹¹⁶⁸ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 359.

ritenuto dedito alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza e la moralità pubblica¹¹⁶⁹.

Per quanto riguarda le impugnazioni, contro il divieto di accesso di cui al comma 1 è proponibile ricorso avanti al giudice amministrativo: tribunale amministrativo regionale competente in prima istanza e Consiglio di Stato, in qualità di giudice d'appello; il sindacato è di sola legittimità e comprende il vizio dell'eccesso di potere, mentre i vizi di merito potranno essere considerati in sede di riesame del provvedimento da parte dell'autorità amministrativa (quindi lo stesso questore), nell'esercizio dei poteri di autotutela diretti o sollecitati tramite un ricorso gerarchico al prefetto¹¹⁷⁰; per soli motivi di legittimità è anche ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica¹¹⁷¹.

3.3. *Il DASPO "con obbligo di firma": l'obbligo di presentazione alla polizia (art. 6, comma 2, L. 401/1989).*

Alle persone destinatarie del divieto di accesso di cui all'art. 6, comma 1 il questore può inoltre 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 manifestazioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1", tenendo comunque conto dell'attività lavorativa dell'invitato (art. 6, comma 2 L. n. 401/1989). Questa "prescrizione", come si è visto, non si limita ad incidere sulla libertà di circolazione, ma è una vera e propria limitazione della libertà personale, motivo per cui è circondata da particolari garanzie giurisdizionali, come imposto dall'art. 13 Cost.: anzitutto, la notifica di cui al comma 2 dell'art. 6 deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida (art. 6, comma 2-bis). In presenza di gravi e comprovate esigenze, il questore può autorizzare l'interessato a comunicare per iscritto il luogo di privata dimora o altro diverso luogo nel quale egli sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche (art. 6, comma 8), ciò al fine di realizzare un bilanciamento fra l'interesse pubblico e la tutela di

¹¹⁶⁹ CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 501-502.

¹¹⁷⁰ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 500; cfr. ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 434; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

¹¹⁷¹ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

esigenze fondamentali dell'individuo (quali la salute o i rapporti familiari), in situazioni particolari¹¹⁷².

L'obbligo di comparizione personale di cui al II comma non può essere disposto indipendentemente dal divieto di accesso di cui al comma 1 (del quale costituisce, appunto, una "prescrizione") e la sua durata, similmente al DASPO "semplice", è compresa tra uno a cinque anni, ovvero tra tre e cinque anni, in caso di condotte di gruppo, per coloro che ne assumono la direzione; l'obbligo di comparizione è disposto obbligatoriamente per chi risulta già destinatario del divieto e la durata del nuovo divieto e della prescrizione non può essere inferiore a cinque e superiore a dieci anni (quest'ultimo termine è stato inserito dal d.l. n. 53/2019, inasprendo il precedente massimo di otto anni), con un trattamento quindi più severo per i "recidivi"; inoltre, la prescrizione di cui al comma 2 è comunque applicata quando risulta, anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, che l'interessato ha violato la misura interdittiva, nel qual caso, la durata dello stesso divieto può essere aumentata fino a otto anni¹¹⁷³.

L'art. 6, comma 3 L. n. 401/1989 detta le regole procedurali per la convalida del provvedimento del questore che affianca il divieto di accesso ai luoghi l'obbligo di comparizione personale presso l'ufficio o comando di polizia: l'autorità di p.s., dopo la notifica del decreto all'interessato (con l'avviso della facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice), deve comunicare immediatamente il provvedimento al procuratore della Repubblica presso il Tribunale (ovvero presso il Tribunale dei minorenni, per i soggetti minori di 18 anni), competente con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio della questura; la pubblica accusa deve svolgere una prima e provvisoria delibazione circa la ricorrenza dei presupposti che giustificano l'adozione della misura, verificando sia la correttezza dell'atto amministrativo adottato dal questore, sia la pericolosità del prevenuto; all'esito di tale verifica, se il p.m. ritiene che sussistono i presupposti indicati dall'art. 6, comma 1, richiede la convalida al giudice per le indagini preliminari, entro 48 ore dalla notifica del decreto; diversamente, se entro tale termine il p.m., con decreto motivato, non richiede la convalida del provvedimento, o se il giudice non la dispone nelle 48 ore successive, le prescrizioni cessano di avere efficacia. La competenza del g.i.p. ai fini della convalida è stabilita *ratione loci*, con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio dell'autorità di pubblica sicurezza che ha imposto le prescrizioni, anche se i fatti sono stati commessi

¹¹⁷² MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., pp. 358-359; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 498.

¹¹⁷³ Cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497-498.

altrove¹¹⁷⁴. Come è stato osservato, procedimento si sostanzia in un giudizio allo stato degli atti, in cui il giudice non può compiere alcuna autonoma attività istruttoria, pertanto, il diritto di difesa dell'interessato – esercitabile unicamente tramite (eventuali) memorie o deduzioni che possono essere depositate prima della decisione del giudice – ne risulta indebolito, con conseguenti dubbi sulla legittimità costituzionale del meccanismo di convalida; il legislatore non ha poi coordinato i termini dell'esercizio delle facoltà difensive con le scadenze temporali con cui l'autorità giudiziaria deve verificare la legittimità del provvedimento assunto dall'autorità di p.s., ragione per cui la Cassazione¹¹⁷⁵ ha offerto una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6, comma 2-*bis* L. n. 401/1989, affermando che il g.i.p. deve verificare che sia decorso il termine di 48 ore dalla notifica del provvedimento questorile, nonché l'ulteriore termine di 24 ore dal deposito in cancelleria della richiesta di convalida e dell'annessa documentazione amministrativa; in mancanza, si verificherebbe una lesione del diritto all'intervento ed all'assistenza difensiva dell'interessato, che risulta nella nullità ex artt. 178 lett. e) e 180 c.p.p. dell'ordinanza¹¹⁷⁶.

Con riferimento alle impugnazioni, l'art. 6, comma 4 L. n. 401/1989 prevede che, avverso l'ordinanza di convalida della prescrizione di comparizione personale possa essere esperito il ricorso per cassazione, che non sospende l'esecuzione dell'ordinanza; stante la laconicità del testo normativo, in via interpretativa, si ricava che legittimati a presentare ricorso sono, da un lato, l'interessato e il suo difensore (ai sensi dell'art. 571, comma 3 c.p.p.), dall'altro, il pubblico ministero territorialmente competente¹¹⁷⁷; il ricorso può essere esperito per tutti i motivi indicati dall'art. 606 c.p.p. e deve essere proposto – a pena di inammissibilità – entro quindici giorni a decorrere dal giorno in cui è comunicato o notificato alle parti l'avviso di deposito presso la cancelleria del g.i.p. del provvedimento di convalida¹¹⁷⁸.

3.4. *Vicende estintive e modificative delle misure preventive in ambito sportivo.*

Le misure di prevenzione contemplate dall'art. 6 L. n. 401/1989 possono anzitutto essere revocate in una serie di casi tassativamente indicati dal comma 5 dell'art. 6: la misura è infatti soggetta a modifica o revoca quando, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato

¹¹⁷⁴ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 362; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 498-499.

¹¹⁷⁵ Cass. sez. I, 13 febbraio 2009.

¹¹⁷⁶ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 363; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 499-500.

¹¹⁷⁷ Costui, come affermato in giurisprudenza (Cass. sez. III, I agosto 2016 n. 33539, Azzone), potrà ricorrere per cassazione avverso l'ordinanza del g.i.p. che non convalida il DASPO emesso dal questore (FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 435).

¹¹⁷⁸ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 500; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 435.

l'emissione (è il caso, ad esempio, dell'assoluzione dall'imputazione per il reato per la cui denuncia è stato irrogato il DASPO); le fattispecie di revoca delle misure previste dalla L. n. 401/1989 che ricorrono più spesso riguardano la modificazione o la cessazione delle condizioni che avevano determinato l'applicazione della misura, l'emissione di un provvedimento di archiviazione da parte del g.i.p. in relazione alle denunce per i reati indicati dalla legge n. 401, nonché l'intervenuta riabilitazione dell'interessato, ai sensi degli artt. 178 ss. c.p. (mentre è stato escluso che analogo effetto possa avere la riabilitazione ex art. 70 D.Lgs. n. 159/2011¹¹⁷⁹); per le categorie indicate dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 122/1993 le ipotesi di revoca sono invece il decreto di archiviazione, sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento per i reati indicati, di revoca della misura di prevenzione e di pronuncia della riabilitazione di cui al codice penale o di quella "speciale" di cui all'art. 70 cod. antimafia; secondo alcuni, resta invece esclusa l'ipotesi connessa al mutamento delle condizioni che avevano determinato l'emanazione del provvedimento del questore, mentre – secondo una diversa opinione¹¹⁸⁰ – tale possibilità sussiste in quanto espressione del potere di agire in autotutela, revocando un atto amministrativo ormai privo dei presupposti che ne avevano giustificato l'emissione¹¹⁸¹.

Secondo la giurisprudenza più risalente, ai fini della modifica o revoca della misura è il questore che ha emesso il provvedimento, il quale può agire d'ufficio o su istanza di parte, tuttavia, in seguito ai dubbi avanzati in merito alla legittimità costituzionale di tale impostazione, che non prevede un atto di convalida da parte del giudice del decreto di revoca o modifica della misura, la giurisprudenza più recente¹¹⁸² ha affermato che è necessario l'intervento dell'autorità giudiziaria anche in sede di revoca o modifica del divieto accompagnato dall'obbligo di presentazione, in quanto misura di prevenzione limitativa della libertà costituzionale; pertanto, sulla richiesta di revoca o modifica provvede il g.i.p. già investito della convalida del provvedimento¹¹⁸³. La revoca della misura avrà decorrenza dall'inizio della sua applicazione se difettavano sin dall'origine le condizioni che la dovevano legittimare, invece avrà effetto *ex tunc* in caso di successiva modifica, favorevole

¹¹⁷⁹ MOLINARI, *La nuova formulazione* cit., p. 2757; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 440.

¹¹⁸⁰ MOLINARI – PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge anti violenza nelle manifestazioni sportive*, II ed., Milano, 2002, p. 815; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 440-441.

¹¹⁸¹ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 440-441.

¹¹⁸² Cass. sez. III, 15 giugno 2016 (dep.) n. 24819.

¹¹⁸³ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 441.

al prevenuto, del quadro fattuale posto a fondamento dell'applicazione della misura preventiva¹¹⁸⁴.

3.4.1. La "riabilitazione".

È prevista, al comma 8-*bis* dell'art. 6 della L. n. 401/1989, una forma di "riabilitazione" del destinatario del DASPO, analogamente a quanto previsto per le altre misure di prevenzione personali: decorsi almeno tre anni dalla cessazione dell'efficacia del DASPO, l'interessato può chiedere la cessazione degli effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione del divieto; la domanda va presentata 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 DASPO e la "riabilitazione" è concessa se il soggetto ha dato prova costante di buona condotta, "anche in occasione di manifestazioni sportive", pertanto, il questore dovrà valutare la "buona condotta generica" tenuta dal soggetto nel corso degli ultimi tre anni, benché un particolare rilievo assuma il comportamento del "riabilitando" in occasione di eventi sportivi; l'istituto della "riabilitazione", introdotto, come si è visto, con il d.l. n. 119/2014, è stato valutato positivamente dalla dottrina, in quanto consente di premiare i percorsi di quei soggetti che, seguendo percorsi rieducativi, hanno provato di essersi allontanati dal tifo violento¹¹⁸⁵.

3.5. La violazione dei divieti e obblighi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 (art. 6, comma 6, L. 401/1989).

Chi contravviene al divieto di accesso di cui al comma 1 o al divieto accompagnato dall'obbligo di comparizione personale di cui al comma 2 dell'art. 6 è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 a 40.000 euro, pena che si applica anche a coloro che violano in Italia il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive adottato dalle competenti Autorità di uno degli altri Stati membri dell'Unione europea. Si tratta di un reato di pericolo presunto¹¹⁸⁶, integrato dal solo fatto di aver consapevolmente trasgredito l'obbligo di presentarsi negli orari indicati nell'ufficio o comando di polizia competente, pertanto il disvalore è rappresentato dalla disobbedienza alle prescrizioni impartite dall'autorità competente; non rileva invece il fatto che, alla mancata

¹¹⁸⁴ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 441-442; cfr. MOLINARI, *La nuova formulazione* cit., p. 2758.

¹¹⁸⁵ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 460-461; cfr. CORTESI, voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza* cit., p. 11.

¹¹⁸⁶ In tal senso, Cass. pen. sez. III, 18 marzo 2016 n. 17317; Cass. pen. sez. III, 31 gennaio 2018 n. 38603.

comparizione presso tale ufficio, sia seguito o meno l'accesso nel luogo di svolgimento della manifestazione sportiva; sotto il profilo dell'elemento soggettivo, è sufficiente il dolo generico – inteso come consapevolezza e volontà di violare il provvedimento – in capo all'agente¹¹⁸⁷. Presupposto del reato è l'intervenuta notifica del provvedimento del questore al prevenuto e non anche la convalida dello stesso da parte del g.i.p., tuttavia, se il provvedimento non viene convalidato (o la convalida avviene al di fuori dei termini di legge), la misura perde efficacia *ex tunc*, con la conseguenza che se il sottoposto abbia contravvenuto al provvedimento invalido, sarà insussistente l'elemento materiale del fatto di reato (e il soggetto dovrà essere assolto ai sensi dell'art. 129 c.p.p.)¹¹⁸⁸.

3.6. *Pene accessorie.*

Sin dall'origine la L. n. 401/1989 ha previsto, all'art. 8, specifiche misure conseguenti all'arresto in flagranza avvenuto durante o in occasione di manifestazioni sportive; attualmente, l'art. 8, comma 1 prevede che nei casi di arresto in flagranza – ordinaria o “differita” – per reato commesso durante o in occasione di manifestazioni sportive, i provvedimenti con cui l'arrestato è rimesso in libertà, conseguenti alla convalida del fermo o dell'arresto o in caso di concessione della sospensione condizionale della pena a seguito di giudizio direttissimo, “possono contenere prescrizioni in ordine al divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive”; come si è visto, la natura di tale divieto di accesso disposto dal giudice è discussa, in quanto, secondo parte della giurisprudenza¹¹⁸⁹, non può trattarsi di una misura preventiva, mentre secondo altra giurisprudenza¹¹⁹⁰ si tratta di una misura di prevenzione atipica, applicata dal giudice nell'immediatezza dei fatti in sede di convalida dell'arresto o di patteggiamento (ex art. 444 c.p.p.), susseguente a giudizio direttissimo¹¹⁹¹.

In caso di condanna per il delitto di violazione del DASPO di cui all'art. 6, comma 6 L. n. 401/1989, oppure per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, il giudice è tenuto ad applicare il divieto di accesso di cui al comma 1 dell'art. 6, unitamente all'obbligo di presentazione presso un ufficio o comando di polizia per un periodo compreso

¹¹⁸⁷ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 445; cfr. SANINO, *Giustizia sportiva* cit., p. 420; GRILLO P. – GRILLO R., *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, pp. 117-119.

¹¹⁸⁸ INSOM, *La violazione degli obblighi*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, p. 307.

¹¹⁸⁹ Cass. 22 novembre 1990, in *Giur. it.*, II, 1991, p. 332.

¹¹⁹⁰ In tal senso, Cass. sez. III, 17 ottobre 2007 (dep. 28 gennaio 2008) n. 4070, Scorza, in *Cass. pen.*, 2, 2009, p. 719.

¹¹⁹¹ CORTESI, sub Art. 8, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 503-504.

tra due e dieci anni, misure entrambe immediatamente esecutive anche con sentenza non definitiva (art. 6, comma 7); il giudice, in aggiunta, può disporre la pena accessoria dei lavori socialmente utili, contemplata dall'art. 1, comma 1-*bis*, lett. a) del d.l. n. 122/1993 conv. dalla L. n. 205/1993 (c.d. legge Mancino)¹¹⁹².

3.6.1. Il divieto di accesso agli stadi e l'obbligo di presentazione all'autorità di P.S. come pena accessoria, inflitta dal giudice.

Tale pena accessoria viene obbligatoriamente disposta dal giudice (come indica l'uso dell'indicativo "dispone") e il capo della sentenza non definitiva che dispone il divieto di accesso è immediatamente esecutivo; l'art. 6, comma 7 precisa, all'ultimo periodo, che il divieto e l'obbligo disposti come pena accessoria non sono esclusi nei casi di sospensione condizionale della pena e di applicazione della pena su richiesta¹¹⁹³.

3.6.2. I lavori socialmente utili.

Il giudice, con la sentenza di condanna per i reati sopra specificati, può disporre – in via facoltativa – la pena accessoria dell'obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità, secondo le modalità previste da un apposito decreto del Ministro della giustizia (art. 1, comma 1-*bis*, lett. a d.l. n. 122/1993)¹¹⁹⁴.

3.7. L'applicabilità delle misure di prevenzione "tipiche" del codice antimafia ai soggetti a pericolosità sportiva (art. 4 lett. i D.Lgs. n. 159/2011).

L'art. 4 del codice antimafia, nell'elencare i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali, prevede, alla lettera i), due ipotesi rivolte ai "pericolosi sportivi": la prima si riferisce ai soggetti indiziati di agevolazione nei confronti di coloro che hanno preso parte attiva, in più occasioni, a manifestazioni di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, mentre la seconda riguarda i soggetti 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. Come si è visto, l'estensione delle tipiche misure di prevenzione all'ambito della violenza negli stadi si deve al d.l. n. 8/2007, con un significativo ampliamento avvenuto ad opera del d.l. n. 119/2014, tuttavia

¹¹⁹² CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 502.

¹¹⁹³ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 502; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 445.

¹¹⁹⁴ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 502; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 445.

l'operatività di queste fattispecie non è stata significativa (soprattutto per quanto riguarda le misure patrimoniali) anche perché, specialmente la prima ipotesi si colloca in uno spazio "residuale" rispetto al DASPO, in quanto può trovare applicazione esclusivamente nei confronti dei soggetti indiziati di un'attività di mera agevolazione nei confronti delle persone o dei gruppi che abbiano reiteratamente preso parte attiva alle manifestazioni di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive¹¹⁹⁵.

Entrambe le fattispecie contemplate dalla lett. i) dell'art. 4 cod. antimafia conferiscono specifico ed esclusivo rilievo a condotte delittuose ben determinate, consistenti nelle manifestazioni di violenza specificate dall'art. 6 della L. n. 401/1989 e nei reati che mettono in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive; inoltre, entrambe le fattispecie si riferiscono a condotte reiterate nel tempo e non a comportamenti sporadici, come si evince dall'utilizzo delle formule "in più occasioni", "reiterata applicazione" e "dediti"¹¹⁹⁶.

Con specifico riferimento alle misure di prevenzione patrimoniali, l'art. 16, comma 2 del D.Lgs. n. 159/2011 delimita l'ambito oggettivo della confisca, stabilendo che essa può riguardare esclusivamente i "beni nella disponibilità dei medesimi soggetti, che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive"; pertanto, l'intervento ablativo dipende da una qualificazione attinente alla potenziale destinazione, e non all'origine illecita dei beni; in più, la stessa disposizione stabilisce che "il sequestro effettuato nel corso di operazioni di polizia dirette alla prevenzione delle predette manifestazioni di violenza è convalidato a norma dell'art. 22, comma 2" dello stesso codice antimafia¹¹⁹⁷.

3.8. *Profili processuali.*

La legge n. 401/1989 prevede alcune norme processuali speciali, sia con riferimento alle misure precautelari e cautelari, sia con riferimento al rito, per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive: in primo luogo, il comma 1-bis dell'art. 8 prevede che,

¹¹⁹⁵ BALSAMO, sub *Art. 4*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 30-31; cfr. BALSAMO – D'AGOSTINO, *I soggetti destinatari*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, pp. 578-579; MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 114-115; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 364; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 461.

¹¹⁹⁶ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione* cit., p. 64.

¹¹⁹⁷ BALSAMO – D'AGOSTINO, *I soggetti destinatari* cit., p. 579; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 364.

nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, per le quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi degli artt. 380 e 381 c.p.p., l'arresto è consentito anche nel caso dei reati di lancio di materiale pericoloso (art. 6-*bis*, comma 1), di possesso di artifici pirotecnici (art. 6-*ter*) e di violazione del divieto di accesso ai luoghi e dell'obbligo di presentazione personale presso l'ufficio di p.s. (art. 6, commi 1 e 6), nonché del reato di cui all'art. 2, comma 1 d.l. n. 122/1993; l'arresto è inoltre consentito nel caso di violazione della misura interdittiva disposta ai sensi dell'art. 6, comma 7. In secondo luogo, il comma 1-*ter* prevede che, nei casi previsti dal comma precedente, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, "si considera comunque in stato di flagranza" ai sensi dell'art. 382 c.p.p. "colui il quale, sulla documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore", sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le 48 ore dal fatto;¹¹⁹⁸; si tratta dell'istituto della flagranza "differita", che – come si è visto – è stato "stabilizzato" all'interno del nostro ordinamento a seguito del d.l. n. 53/2019.

Con riferimento alle misure cautelari, il comma 1-*quater* dell'art. 8 specifica che, quando l'arresto sia stato eseguito per uno dei reati indicati dal comma 1-*bis* e nel caso di violazione del divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive previsto dall'art. 6, comma 7, le misure coercitive possono essere applicate in sede di convalida anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1 lett. c) e 280 c.p.p.¹¹⁹⁹.

Infine, l'art. 8-*bis* della L. n. 401/1989 prevede che, per i reati indicati nell'art. 6, comma 6 (violazione del DASPO), nell'art. 6-*bis*, commi 1 e 2 (lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo), nell'art. 6-*ter* (possesso di artifici pirotecnici), nonché per i reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive per cui è consentito l'arresto a norma dell'art. 8, comma 1, "si procede sempre con giudizio direttissimo, salvo che siano necessarie speciali indagini"; l'art. 8-*bis* contempla quindi un'ipotesi di giudizio direttissimo "atipico", di cui però il legislatore non indica la disciplina applicabile¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁸ CORTESI, sub Art. 8 cit., p. 504; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 449-450.

¹¹⁹⁹ CORTESI, sub Art. 8 cit., p. 504; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 449-450.

¹²⁰⁰ CORTESI, sub Art. 8 bis, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, p. 505.

4. I Reati correlati.

Il legislatore, come si è avuto modo di vedere, non si è limitato ad agire sul piano della prevenzione, ma ha incriminato una serie di condotte tipicamente connesse alla violenza dei tifosi, al fine di ampliare la tutela penale in questo settore.

4.1. Il lancio di materiale pericoloso, scavalcamiento e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-bis L. n. 401/1989).

L'art. 6-bis, comma 1 della L. n. 401/1989 punisce chiunque “lancia o utilizza, in modo da creare un concreto pericolo per le persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere”, con la reclusione da uno a quattro anni; la condotta rileva quando è commessa nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito, o al trasporto di coloro che partecipano o assistono a tali manifestazioni o, comunque, nelle immediate vicinanze di essi; la norma incriminatrice manifesta la sua efficacia temporale nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazioni sportiva e pone la condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa. È prevista una clausola di sussidiarietà, per cui tale delitto si configura solo quando il fatto non costituisce più grave reato. Si tratta di un reato comune, di pericolo concreto, a tutela dell'incolumità individuale, ancor prima dell'incolumità pubblica; la condotta deve porsi in rapporto di causalità con le manifestazioni sportive e la situazione di pericolo è elemento costitutivo del delitto, che va accertato dal giudice in concreto; è sufficiente il dolo generico¹²⁰¹.

Il comma 2 dell'art. 6-bis punisce invece chiunque “supera indebitamente una recinzione o separazione dell'impianto” in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero, nel corso delle manifestazioni medesime, “invade il terreno di gioco”; anche per questo reato è prevista una clausola di sussidiarietà (“salvo che il fatto costituisca più grave reato”) e, mentre nell'ipotesi non aggravata costituisce contravvenzione punita con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da 1.000 a 5.000 euro, invece la condotta rileva come delitto – ed è punita con la reclusione da sei mesi a quattro anni – “se dal fatto deriva un ritardo rilevante dell'inizio, l'interruzione o la sospensione definitiva della competizione calcistica”. La

¹²⁰¹ GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 119-120.

disposizione contempla due distinte ipotesi criminose, di natura contravvenzionale, punite in egual misura; si tratta di un reato comune, di pericolo concreto, posto a tutela dell'ordine pubblico; le fattispecie semplici sono punibili anche a titolo di colpa (trattandosi di contravvenzioni), tuttavia, l'ipotesi aggravata ha natura delittuosa e richiede, ai fini della punibilità, che dalla condotta derivi un rilevante ritardo dell'inizio della gara, ovvero l'interruzione o la sospensione definitiva della competizione calcistica, limitando così la sua applicabilità ai soli incontri calcistici; l'azione tipica deve necessariamente realizzarsi all'interno dell'impianto sportivo¹²⁰².

4.2. Il possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-ter L. n. 401/1989).

L'art. 6-ter della L. n. 401/1989 contempla il delitto di "possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive", che si configura quando una persona si trovi "in possesso di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque atti ad offendere", nei "luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito, o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime o, comunque, nelle immediate adiacenze di essi, nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, e a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa"; tale delitto, che si configura se il fatto non costituisce più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro. La norma incriminatrice non sanziona il possesso in sé considerato, ma richiede che gli oggetti "pericolosi" in essa menzionati vengano portati nei luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive (o in altri luoghi collegati), in presenza anche di un nesso di causa e di un contesto temporale collegato a tali manifestazioni¹²⁰³.

4.3. La violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6-quater L. 401/1989).

L'art. 6-quater della L. n. 401/1989 prevede che chiunque commette uno dei fatti previsti dagli artt. 336 e 337 c.p. (rispettivamente, violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale) nei confronti dei soggetti incaricati del controllo dei titoli di accesso e

¹²⁰² GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 120-122.

¹²⁰³ *Ivi*, pp. 122-123.

dell'instradamento degli spettatori e di quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono manifestazioni sportive (si tratta dei c.d. *stewards*), purché riconoscibili e in relazione alle mansioni svolte (ai sensi del comma 1 dell'art. 6-*quater*), nonché nei confronti degli arbitri e degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive (come specificato dal comma 1-*ter*), è punito con le stesse pene previste per tali delitti; viene inoltre prevista l'applicabilità dell'aggravante di cui all'art. 339, comma 3 c.p. Il delitto previsto dall'art. 6-*quater* ha forma libera ed è posto a tutela dell'incolumità fisica degli *stewards*; l'elemento soggettivo è costituito dal dolo generico, consistente nella consapevolezza e volontarietà delle condotte violente richiamate dagli artt. 336 e 337 c.p.¹²⁰⁴.

4.4. Lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6-*quinqües* L. n. 401/1989).

Verso coloro che commettono lesioni personali gravi o gravissime (indicate dall'art. 583-*quater* c.p.) nei confronti dei soggetti indicati nell'art. 2-*ter* del d.l. n. 8/2007, conv. dalla L. n. 41/2007, nell'espletamento delle mansioni svolte in occasione delle manifestazioni sportive, nonché nei confronti degli arbitri e degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, l'art. 6-*quinqües* prevede l'estensione delle pene previste dall'art. 583-*quater* c.p.; tramite questa norma incriminatrice, introdotta, come si è visto, nel 2010, gli addetti ai controlli dei luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (i c.d. *stewards*) sono stati quindi equiparati alle forze di polizia in servizio di ordine pubblico¹²⁰⁵.

4.5. Il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce (art. 2-*bis* l. n. 8/2007, conv. in L. n. 41/2007).

L'art. 2-*bis* del d.l. n. 8/2007 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41/2007) vieta l'introduzione o l'esposizione, all'interno degli impianti sportivi, di striscioni, cartelli (o altre scritte o immagini) che “comunque, incitino alla violenza o che contengano ingiurie o minacce” e prevede per la violazione di tale divieto l'arresto da tre mesi ad un anno, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

¹²⁰⁴ GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 123-124.

¹²⁰⁵ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 100-101; cfr. GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., pp. 124-125.

4.6. Le norme penali in materia di violenza negli stadi contenute nel codice penale.

Le normative contro la violenza negli stadi hanno apportato alcune modifiche anche al codice penale, riguardanti sia la parte generale, relativamente alla disciplina delle aggravanti e ad alcune disposizioni di sfavore, sia la parte generale, inserendo specifiche ipotesi aggravate.

Anzitutto, all'art. 61 n. 11 *septies* c.p. (numero inserito, come si è visto, dal d.l. n. 53/2019) è prevista un'aggravante comune – che comporta quindi un aggravamento della pena per qualsiasi reato fino ad un terzo – nel caso in cui il fatto sia stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono tali manifestazioni.

La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* c.p. non è configurabile quando si procede per delitti puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive: a seguito di tale previsione, aggiunta anch'essa dal c.d. decreto *sicurezza-bis* del 2019, i requisiti per applicare la causa di non punibilità in queste situazioni sono perciò più stringenti rispetto a quelli ordinari (che prevedono un limite di pena non superiore nel massimo a cinque anni).

Per quanto riguarda le modifiche alla parte speciale, anzitutto, l'art. 339, comma 3 c.p. (inserito dal d.l. n. 8/2007) prevede che la pena per i delitti di violenza o minaccia e resistenza a un pubblico ufficiale (artt. 336 e 337 c.p.) e per quello di violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.) è aumentata¹²⁰⁶ – salvo che il fatto costituisca più grave reato – nel caso in cui la violenza o la minaccia sia commessa mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone.

L'art. 583-*quater* c.p. (inserito, come si è visto, dal d.l. n. 8/2007) prevede che le lesioni personali, gravi o gravissime (artt. 583, commi 1 e 2 c.p.) cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, sono punite,

¹²⁰⁶ Nel caso in cui la violenza o minaccia al pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) sia finalizzata a costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio (art. 336, comma 1 c.p.), così come nei casi previsti dagli artt. 337 e 338 c.p. la pena è della reclusione da tre a quindici anni, mentre nel caso in cui la violenza o la minaccia siano commesse per costringere un pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, per influire, comunque, su di esso (art. 336 cpv. c.p.), la pena è della reclusione da due a otto anni.

rispettivamente, con la reclusione da quattro a dieci anni e con la reclusione da otto a sedici anni. Tale fattispecie, introdotta dalla L. n. 41/2007 (di conversione del d.l. n. 8/2007), in seguito ai menzionati fatti di Catania del 2 febbraio 2007, che hanno portato alla morte dell'ispettore Raciti, ha inteso assicurare una maggiore tutela all'incolumità dei pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, prevedendo un aumento della pena per le lesioni personali gravi o gravissime cagionate nei loro confronti¹²⁰⁷; oggetto giuridico della tutela penale è non solo l'incolumità fisica del pubblico ufficiale, ma anche – sia pur indirettamente – l'interesse dello Stato allo svolgimento delle attività di ordine pubblico, mentre la condotta rilevante consiste nel cagionare lesioni personali gravi o gravissime (di cui agli artt. 582 e 583 c.p.), pertanto, in caso di lesioni lievi o lievissime, sarà applicabile la disciplina base prevista dall'art. 582 c.p. (aggravata ai sensi dell'art. 61 n. 10 c.p.)¹²⁰⁸; soggetto passivo della condotta è il pubblico ufficiale – identificato in base all'art. 357 c.p. – in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, da individuarsi queste ultime sulla base della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 2-bis, comma 1 d.l. n. 336/2001, che le definisce come le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal CONI (tale norma, dettata per la L. n. 401/1989, non è tuttavia vincolante ai fini dell'applicazione dell'art. 583-*quater* c.p., anche se di sicura utilità ermeneutica). Stante il rapporto di specialità fra l'art. 583-*quater* c.p. e gli artt. 583, 61 n. 10 c.p. l'unica norma applicabile sarà la prima, con la conseguente esclusione di un concorso tra le circostanze ivi previste¹²⁰⁹.

Come si è visto, l'introduzione della nuova fattispecie ha subito generato un dibattito in dottrina (in giurisprudenza invece l'art. 583-*quater* non sembra essere stato ancora applicato) in merito alla sua natura di reato autonomo o circostanza aggravante, distinzione non meramente teorica, considerando le ricadute sotto il profilo sia della disciplina sostanziale (in termini di bilanciamento e regime di imputazione delle circostanze, di concorso di persone e di computo della prescrizione), sia di quella processuale (con riguardo al *tempus* e al *locus commissi delicti* e al regime delle contestazioni)¹²¹⁰: secondo una prima

¹²⁰⁷ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 99-100.

¹²⁰⁸ LO PIANO, sub Art. 583-*quater*, in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, diretto da G. Lattanzi – E. Lupo, vol. VII, I delitti contro la persona, Libro II, coord. Da M. Gambardella, Milano, 2015, p. 127.

¹²⁰⁹ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 107-108; cfr. GATTA, sub Art. 583-*quater* cit., pp. 5346 ss.

¹²¹⁰ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 101-102.

impostazione, sostenuta da alcuni dei primi commentatori¹²¹¹ (ma anche di recente¹²¹²), l'art. 583-*quater* c.p. configurerebbe una autonoma fattispecie di reato, come suggerito sia dalla collocazione della disposizione in un autonomo articolo del codice penale (nettamente separato dalle aggravanti “ordinarie” di cui all'art. 583 c.p.), sia dall'apposito *nomen iuris* indicato in rubrica, sia per la maggior efficacia repressiva – perseguita dal legislatore del 2007 – che la nuova fattispecie avrebbe solo se venisse considerata come fattispecie autonoma (specialmente con riguardo all'esclusione del bilanciamento con altre circostanze attenuanti). Diversamente, autorevole dottrina ha più condivisibilmente affermato che l'art. 583-*quater* c.p. abbia natura circostanziale, in quanto segue lo schema tipico delle circostanze (aggravanti), con la previsione di un aumento di pena quando il fatto tipico (di lesioni gravi o gravissime ex art. 583 c.p.) sia commesso nei confronti di un particolare soggetto, cioè il pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive; gli argomenti sostenuti dalla diversa tesi non persuadono perché: esistono nell'ordinamento penale varie fattispecie circostanziate contenute in articoli diversi e tra loro separati rispetto alla fattispecie base; inoltre, il *nomen iuris* nella rubrica riferendosi *per relationem* al reato base finisce col confermare la natura circostanziale dell'art. 583-*quater*; infine, oltre al fatto che la necessità di rispettare le finalità repressive perseguite dal legislatore non può essere apprezzato dal giudice se non trova riscontro nella lettera della legge¹²¹³, il trattamento sanzionatorio conseguente all'applicazione della nuova fattispecie, risulta più severo rispetto alla combinazione delle fattispecie di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 583 c.p. con l'aggravante di cui all'art. 61 n. 10 c.p.; è stato anche osservato che contrasta con il canone ermeneutico della ragionevolezza (ex art. 3 Cost.) ammettere il giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p. per l'ipotesi disciplinata dall'art. 582, 583 e 61 n. 10 c.p., relativi alle lesioni – gravi o gravissime – ai danni di un pubblico ufficiale non in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (ma magari in servizio di polizia giudiziaria o in servizio di ordine pubblico durante manifestazioni di altro tipo) ed escludere invece il bilanciamento per il caso contemplato dall'art. 583-*quater* c.p.¹²¹⁴.

¹²¹¹ PISA, *Il “nuovo” reato di lesioni a pubblico ufficiale* cit., pp. 736 ss., nonché CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza* cit., p. 237.

¹²¹² LO PIANO, sub Art. 583-*quater* cit., pp. 126-127, che pure non offre specifici argomenti a sostegno della tesi.

¹²¹³ In tal senso, GATTA, sub Art. 583-*quater* cit., pp. 5346 ss.; cfr. BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., p. 105.

¹²¹⁴ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., p. 106; cfr. GATTA, sub Art. 583-*quater* cit., pp. 5346 ss.

Infine, l'art. 635 c.p., relativo al danneggiamento (come sostituito dal D.Lgs. n. 7/2016) punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque “distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte inservibili”, tra le altre cose, anche le “attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive” (art. 635, comma 2, n. 4 c.p.). Questa ipotesi di danneggiamento, non depenalizzata dal D.Lgs. n. 7/2016 e procedibile d'ufficio, garantisce la tutela penale anche al bene giuridico del patrimonio, rappresentato dalle attrezzature e dagli impianti sportivi; si tratta di un reato comune e, sul piano oggettivo, l'art. 635, comma 2 n. 4 c.p. contiene una fattispecie a condotta tipica alternativa, che contempla la distruzione, la dispersione, il deterioramento o qualsiasi altra condotta che renda inservibili i beni; è richiesto il dolo specifico, in quanto le condotte di danneggiamento devono essere finalizzate ad impedire o interrompere lo svolgimento della manifestazione sportiva¹²¹⁵.

5. Sanzioni amministrative.

La sanzione amministrativa di “turbativa di manifestazioni sportive”, originariamente prevista dall'art. 7 della L. n. 401/1989 è rimasta di fatto immutata nel corso degli anni, tuttavia, con la progressiva incriminazione delle varie condotte potenzialmente idonee a turbare le manifestazioni sportive, ha visto il suo ambito applicativo sempre più ridotto. L'art. 7 prevede che il prefetto possa irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria (da 50.000 a 300.000 lire), da devolvere allo Stato, nei confronti di “chiunque turba il regolare svolgimento di una competizione agonistica. L'art. 7 L. n. 401/1989 costituisce una disposizione di chiusura, destinata ad agire in via residuale, per completare la tutela dal turbamento degli eventi sportivi.

L'art. 7-bis della L. n. 401/1989 (“differimento o divieto di manifestazioni sportive”) prevede che il prefetto, “per urgenti e gravi necessità pubbliche connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive” e “al fine di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica”, possa disporre il differimento dello svolgimento di manifestazioni sportive ad altra data ritenuta idonea, ovvero, “in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa”, il divieto dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi ciascuno di durata non superiore ai trenta giorni; il prefetto, prima di prendere tali provvedimenti, deve

¹²¹⁵ GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., p. 125.

sentire il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato da rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali e del CONI.

Ai sensi dell'art. 7-*bis*.1 della L. n. 401/1989, "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 decreto) il divieto 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, per una durata non superiore a due anni; lo stesso decreto del Ministro può prevedere il divieto di vendita dei titoli di accesso ai medesimi impianti sportivi nei confronti dei residenti della provincia delle squadre ospiti interessate, inoltre, sono fatti salvi i casi di adozione da parte del prefetto dei provvedimenti di sua competenza.

Altre sanzioni amministrative sono poi previste dal d.l. n. 28/2003, conv. con modif. dalla L. n. 88/2003: in particolare, l'art. 1-*sexies* punisce con la sanzione amministrativa da 2.500 a 10.000 euro il "bagarinaggio", vale a dire la condotta di chi, non appartenente alle società appositamente incaricate, vende titoli di accesso alle competizioni nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione medesima; come si è visto, nei confronti dei "bagarini" può essere disposto il divieto e le prescrizioni di cui all'art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989. In secondo luogo, l'art. 1-*septies* del d.l. n. 28/2003 prevede che chiunque, al di fuori dei casi di cui all'art. 1-*quinquies*, comma 7 del medesimo decreto, entri negli impianti in violazione del rispettivo regolamento d'uso ovvero vi si trattiene, quando la violazione dello stesso regolamento comporta l'allontanamento dall'impianto e sia accertata anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, è punito con una sanzione pecuniaria compresa tra 100 e 500 euro, che può essere aumentata fino alla metà del massimo qualora il contravventore risulti già sanzionato per la medesima violazione, commessa nella stagione sportiva in corso, anche se l'infrazione si è verificata in un diverso impianto sportivo; in tale ultima ipotesi, come si è detto in precedenza, può essere applicato il DASPO per un periodo compreso tra uno e tre anni¹²¹⁶.

¹²¹⁶ CORTESI, sub Art. 6 cit., p. 496; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361.

CAPITOLO IV

**ASPETTI PROBLEMATICI DELLA PERICOLOSITÀ SPORTIVA E
PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ TRA LE MISURE
DI PREVENZIONE IN AMBITO SPORTIVO
E LE GARANZIE COSTITUZIONALI E CONVENZIONALI.**

Parte prima

La pericolosità sportiva: caratteri e problematiche

1. *La pericolosità nelle misure di prevenzione: cenni.*

Dopo aver analizzato la travagliata vicenda normativa dell'apparato preventivo-repressivo predisposto per contrastare il fenomeno della violenza negli stadi, si impone una più attenta considerazione dello specifico profilo della pericolosità sportiva, imprescindibile ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione in questo specifico ambito. Prima di occuparci più nello specifico di questo aspetto, appare tuttavia necessario un breve inquadramento del concetto di pericolosità nel più generale contesto delle misure di prevenzione "tipiche", *genus* dal quale si è dipanata la *species* delle misure di prevenzione "atipiche" che popolano il sottosistema preventivo di contrasto al teppismo calcistico.

In via preliminare, non si può non rammentare come il termine "pericolosità" sia gravido di significati, non solo per lo studioso del diritto penale, ma anche per il sociologo, per il politico e per l'uomo comune; storicamente, nel diritto penale, proprio intorno alla pericolosità è ruotato uno dei più ampi dibattiti che si siano mai verificati, che ha contrapposto, nel corso del XIX Secolo, la Scuola classica alla Scuola positiva¹²¹⁷: fautrice – la prima – di un diritto penale a base oggettiva, fondato sulla colpevolezza e – la seconda – di un diritto penale fondato invece, integralmente, sulla pericolosità¹²¹⁸; secondo quest'ultima impostazione, la lotta alla criminalità dovrebbe rivolgersi non tanto contro il reato, quanto contro il reo, individuato tramite una tipizzazione delle persone socialmente pericolose¹²¹⁹. La stessa definizione della pericolosità risulta ardua: se in generale può essere definita come il "risultato di un giudizio prognostico, circa la probabilità che, da un dato

¹²¹⁷ In merito a questo dibattito, MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001, pp. 434 ss.; in proposito anche MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Milano, 2020, pp. 7 ss.

¹²¹⁸ TAGLIARINI, voce *Pericolosità*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, pp. 6-7.

¹²¹⁹ MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 435.

centro di imputazione, abbiano a derivare lesioni per determinati interessi o valori, ritenuti rilevanti dalla società e (o) dall'ordinamento"¹²²⁰, tuttavia il contenuto del giudizio prognostico in cui la pericolosità si sostanzia può variare molto.

Dal punto di vista normativo, la pericolosità sociale è considerata, ai fini dell'applicazione delle misure di sicurezza, dall'art. 203 c.p. che la definisce come la qualità della persona, anche non imputabile o non punibile, la quale ha commesso un reato o un quasi reato, "quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati"¹²²¹; il II comma dell'art. 203 c.p. stabilisce poi che "la qualità della persona socialmente pericolosa si desume dalle circostanze indicate dall'art. 133".

Per quanto riguarda, più nello specifico, l'ambito delle misure di prevenzione, la pericolosità costituisce un elemento centrale in tale sistema: perché un soggetto possa essere destinatario di una misura di prevenzione personale è infatti necessario, in primo luogo, che egli possa essere inquadrato in una delle fattispecie di pericolosità, generica o qualificata previste dal codice antimafia (rispettivamente, agli artt. 1 e 4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159), e, in secondo luogo, che tale soggetto sia pericoloso per la sicurezza pubblica (art. 2 e 6, comma 1 cod. antimafia)¹²²²; a tal proposito, il soggetto pericoloso è stato definito come "un soggetto che, se lasciato libero nei suoi movimenti, può cagionare turbamenti nelle condizioni essenziali di vita ordinata della collettività, che vanno al di là del fatto puro e semplice di commettere altri reati"¹²²³. È stato autorevolmente osservato che "l'unica presenza nel nostro sistema penale di conseguenze connesse direttamente al solo accertamento di personalità d'autore si riscontra nelle 'misure di prevenzione'"¹²²⁴; è infatti con le misure di prevenzione che il legislatore "ha avanzato la linea di difesa sociale all'accertamento discrezionale di un mero dato sintomatico di sospetto"¹²²⁵, vale a dire la pericolosità della persona.

Il requisito della pericolosità, per essere integrato, passa attraverso due valutazioni: una di tipo "constatativo", finalizzata a verificare se il soggetto destinatario della misura di prevenzione (il "proposto") possa essere inquadrato in una delle fattispecie di pericolosità

¹²²⁰ TAGLIARINI, voce *Pericolosità*, cit., p. 7.

¹²²¹ CALABRIA, voce *Pericolosità sociale*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 452.

¹²²² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2020, p. 34; cfr. Curi, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, in AA.VV., *Mafia e criminalità organizzata*, coordinato da P. Corso – G. Insolera – L. Stortoni, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da F. Bricola e V. Zagrebelsky, vol. I, Torino, 1995, p. 177.

¹²²³ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e di sicurezza*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, p.

¹²²⁴ PAVARINI, *Il "socialmente pericoloso" nell'attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 1975, p. 396; cfr. ID., *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 283.

¹²²⁵ PAVARINI, *Il "socialmente pericoloso"*, cit., p. 397; cfr. ID., *Le fattispecie soggettive di pericolosità*, cit., p. 284.

(specifica o generica) previste dal codice antimafia e una di tipo “prognostico”, finalizzata a verificare la pericolosità del proposto per la sicurezza pubblica, “nel senso di qualificare come probabile il ripetersi di condotte antisociali, inquadrare nelle categorie criminologiche di riferimento previste dalla legge”¹²²⁶; mentre la prima valutazione è di tipo storico e “guarda al passato”, diversamente, la seconda “guarda al futuro”¹²²⁷. Anche sotto il versante processuale, la proposta preventiva è composta da un elemento prognostico (la pericolosità generica o qualificata) e un corrispondente elemento descrittivo (detto constatativo): il primo può identificarsi nella qualifica giuridica della fattispecie di pericolosità (la *quaestio iuris*), mentre il secondo può rappresentarne l’aspetto fattuale (*quaestio facti*), però l’elemento constatativo gioca un doppio ruolo nella struttura della fattispecie preventiva, essendo, allo stesso tempo, affermazione di pericolosità e prova (o indizio) della stessa¹²²⁸.

All’esito di questa duplice valutazione – pacificamente ammessa dalla giurisprudenza¹²²⁹ – il soggetto coinvolto nel procedimento di prevenzione potrà essere considerato “pericoloso” o “non pericoloso”; il precedente agire del proposto diventa perciò un “indice rilevatore” della possibilità di compiere in futuro condotte che possano perturbare l’ordine sociale e le misure preventive sono di conseguenza dirette a “far sì che la situazione soggettiva di pericolosità non esploda in concreto in azioni dannose”¹²³⁰. Le fattispecie di pericolosità c.d. generica fanno generico riferimento ad ampie tipologie di condotte criminose e ai pericoli generici sono applicabili tutte le misure di prevenzione personali (avviso orale, foglio di via e sorveglianza speciale di pubblica sicurezza) e patrimoniali, mentre le fattispecie di pericolosità c.d. specifica fanno riferimento a precise classi di reati (o anche a singoli reati), individuate in modo specifico e ai pericoli specifici può essere applicata solo la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, oltre alle misure patrimoniali¹²³¹.

¹²²⁶ Così, Cass. sez. I, 11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641, Mondini; cfr. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018, p. 7; ID., *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 34.

¹²²⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 34.

¹²²⁸ ORLANDI, *La ‘fattispecie di pericolosità’. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 477.

¹²²⁹ In tal senso, di recente, Cass. sez. I, 14 giugno 2017 (dep. 30 novembre 2017), n. 54119, Sottile, e Cass. sez. I, n. 23641/2014, Mondini cit.

¹²³⁰ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e di sicurezza*, cit., p. 643; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 34-35.

¹²³¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 35-36.

1.1. La pericolosità generica.

Le fattispecie di pericolosità generica sono disciplinate dall'art. 1 del D.Lgs. n. 159/2011 (che ricalca in buona parte il previgente art. 1 della L. n. 1423/1956), che considera i soggetti che, sulla base di elementi di fatto, debbano ritenersi “abituamente dediti a traffici delittuosi” (lett. a), quelli che, “per la loro condotta ed il tenore di vita”, debba ritenersi che “vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose” (lett. b) e, infine, coloro che per il loro comportamento debba ritenersi che “sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica” (lett. c). La categoria della pericolosità generica ha generato, da diversi decenni, significativi e intensi dibattiti ed è stata oggetto di vari interventi sia del legislatore sia, soprattutto, della Corte costituzionale, che hanno significativamente ridisegnato tale categoria: seguendo un processo di de-eticizzazione delle misure di prevenzione, la Consulta si è pronunciata con la fondamentale sentenza n. 177 del 1980; successivamente, il legislatore è intervenuto seguendo un analogo percorso, introducendo significativi cambiamenti tramite la L. n. 327/1988, che ha modificato l'art. 1 L. n. 1423/1956; il codice antimafia del 2011 ha sostanzialmente riprodotto, all'interno dell'art. 1, la pericolosità generica, come innovata nel 1988, ma ciò non è stato sufficiente a rendere tale normativa conforme alla Costituzione e alle convenzioni sovranazionali: la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, con la storica sentenza *De Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017¹²³², ha inferto un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione, criticando duramente le fattispecie di pericolosità generica contemplata dalla lett. a) (coloro che sono dediti a traffici delittuosi) e alla lett. b) (coloro che vivono abitualmente, in tutto o in parte, di proventi di attività delittuose) del codice antimafia, in quanto limitano la libertà di circolazione – garantita dall'art. 2 Prot. 4 CEDU – senza che tale limitazione sia prevista da una legge con un adeguato standard di qualità, per via dei termini “vaghi ed eccessivamente ampi” utilizzati dalla legge italiana. Nonostante gli sforzi della giurisprudenza della Cassazione di offrire una lettura “tassativizzante” delle fattispecie di pericolosità generica, è da ultimo intervenuta la Corte costituzionale, con la

¹²³² In proposito, VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2017, pp. 370 ss.; cfr. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della “legge”, ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, pp. 15 ss.; MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, pp. 127 ss.; BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione*, cit., pp. 4 ss.

sentenza n. 23 del 24 gennaio (dep. 27 febbraio) 2019¹²³³: la Corte si è pronunciata a seguito di tre ordinanze di rimessione che, sulla scia della sentenza De Tommaso, hanno ritenuto l'art. 1 lett. a) e b) cod. antimafia carente per quanto riguarda i profili di precisione, determinatezza e prevedibilità, requisiti necessari per costituire la “base legale”, affinché le misure limitative di diritti siano legittime. La Consulta ha ritenuto “affetta da radicale imprecisione” la previsione di cui alla lett. a) e l'ha dichiarata incostituzionale per contrasto con gli artt. 13 e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 2 Prot. 4 CEDU, con riferimento alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale e per contrasto con gli artt. 42 e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU, per quanto riguarda le misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca); la Corte ha invece respinto l'eccezione di costituzionalità relativa alla lett. b) dell'art. 1 cod. antimafia, poiché il riferimento alle “attività delittuose” è stato giudicato sufficientemente preciso, grazie anche all'interpretazione “tassativizzante” fornita dalla giurisprudenza della Cassazione¹²³⁴.

1.2. La pericolosità qualificata.

Alla pericolosità generica si sono nel tempo affiancate ulteriori fattispecie – di pericolosità c.d. qualificata – che hanno progressivamente ampliato i destinatari delle misure di prevenzione¹²³⁵, in conseguenza di una politica penale securitaria, che si è manifestata attraverso “forme di prevenzione pervasiva”¹²³⁶. Apparentemente, la categoria della pericolosità qualificata (o specifica) sembra porre meno problematiche di compatibilità costituzionale, poiché gli elementi che esse individuano paiono, a prima vista, individuati con maggior determinatezza; le singole fattispecie di pericolosità qualificata sono oggi

¹²³³ In *Giur. cost.*, 1, 2019, pp. 292 ss. (con note di Pisani e Maiello) e in *Giust. pen.*, I, cc. 129 ss. (con nota di Basile e Mariani); sul punto, cfr. PISANI, *Misure di prevenzione e pericolosità “generica”, tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, pp. 322 ss.; MAIELLO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, pp. 332 ss.; DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giur. cost.*, 3, 2019, pp. 1867 ss.; BASILE – MARIANI, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti “abitualmente dediti a traffici delittuosi”: questioni aperte in tema di pericolosità*, in *Giust. pen.*, I, cc. 151 ss. (nonché in *disCrimen*, 10 giugno 2019); FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte EDU*, in *Dir. pen. cont.*, 4 marzo 2019; MAUGERI–PINTO DE ALBUQUERQUE, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello: tra istanze di tassatività e ragionevolezza, se ne afferma la natura ripristinatoria (C. cost. 24/2019)*, in *Sist. pen.*, 29 novembre 2019; GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sist. pen.*, 14 febbraio 2020.

¹²³⁴ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 40-41; ID., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità*, cit., pp. 6 ss.

¹²³⁵ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 110; cfr. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 442.

¹²³⁶ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 443.

elencate dall'art. 4 cod. antimafia (mentre in precedenza erano contenute in diverse leggi speciali): in primo luogo, viene in rilievo la pericolosità mafiosa, contemplata dalla lett. a) dell'art. 4, riferita “agli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* c.p.”; tale fattispecie – originariamente contemplata dall'art. 1 L. n. 575/1965 – oltre ad essere storicamente la prima ipotesi di pericolosità qualificata, è anche la fattispecie più significativa dal punto di vista politico-criminale, poiché gli strumenti preventivi, nell'ambito del contrasto alla criminalità mafiosa, hanno funzione complementare e integrativa rispetto alla repressione penale, e non meramente residuale¹²³⁷.

La seconda fattispecie di pericolosità qualificata – molto meno significativa della prima quanto a utilizzo – riguarda i soggetti indiziati del delitto di trasferimento fraudolento di valori (art. 512-*bis* c.p., già punito dall'art. 12-*quinquies*, comma 1 d.l. n. 306/1992, conv. con modif. dalla L. n. 356/1992), del delitto di assistenza agli associati di un'associazione per delinquere semplice o di tipo mafioso (art. 418 c.p.), o di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.¹²³⁸, comprendente in prevalenza delitti associativi o comunque connessi alla criminalità organizzata¹²³⁹.

Vi sono poi due fattispecie – di sporadica applicazione – dedicate a soggetti a pericolosità eversivo-terroristica (art. 4 lett. d e g), che riguardano gli indiziati di uno delitto consumato o tentato con finalità di terrorismo di cui all'art. 51, comma 3-*quater* c.p.p. (lett. d, prima parte), di coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero atti esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal Capo I del Titolo VI del Libro II del codice penale¹²⁴⁰, alla commissione di reati con finalità di terrorismo anche internazionale e a

¹²³⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 55-56; cfr. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 444.

¹²³⁸ Si tratta dei delitti di associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzati a commettere i delitti di cui agli artt. 600, 601, 601-*bis*, 602 c.p., nonché all'art. 12, comma 3-*bis* T.U. immigrazione e agli artt. 22, commi 3 e 4 e 22-*bis*, comma 1 L. n. 91/1999 (cui fa riferimento il comma 6 dell'art. 416 c.p.) e i delitti previsti dagli artt. 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies* c.p., violenza sessuale (ex art. 609-*bis* c.p.) commessa nei confronti di un minore di anni 18, nonché i delitti di cui agli artt. 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* c.p., sempre commessi in danno di persona minore e 609-*undecies* c.p. (art. 416, comma 7 c.p.); si tratta poi del delitto ex art. 416 c.p. realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'art. 12, commi 3 e 3-*ter* T.U. immigrazione, nonché i delitti previsti dagli artt. 473, 474, 600, 601 e 602 c.p.; vengono poi in rilievo i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., ovvero finalizzati ad agevolare l'attività delle associazioni mafiose (quindi i delitti aggravati ex art. 416-*bis*.1 c.p.); il riferimento è poi ai delitti di cui all'art. 416-*ter*, 452-*quaterdecies*, 630 c.p., nonché di quelli previsti dall'art. 74 T.U. stupefacenti e 291-*quater* D.P.R. n. 43/1973 (T.U. dogane).

¹²³⁹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 60-61.

¹²⁴⁰ Vale a dire, i delitti di comune pericolo mediante violenza di cui agli artt. 422-437 c.p., o dagli artt. 284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 285 (devastazione, saccheggio, strage), 286 (guerra civile), 306 (banda armata), 438 (epidemia), 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 605 (sequestro di persona) e 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione) del codice penale.

prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* c.p. (questa fattispecie fa evidente riferimento ai c.d. *foreign fighters*); alla lettera g) dell'art. 4 vengono poi indicati i soggetti, non rientranti nelle fattispecie di cui alle lettere d) e) ed f), che siano stati condannati per uno dei delitti previsti dalla L. n. 895/1967 (contenente disposizioni per il controllo delle armi) e negli artt. 8 ss. della L. n. 497/1974 (relativi alla violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale – oggi previste dall'art. 75 cod. antimafia – oltre a vari delitti concernenti armi ed esplosivi), quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano “proclivi a commettere” un reato a finalità eversivo-terroristica¹²⁴¹.

Vengono poi in rilievo – alle lettere e) ed f) del D.Lgs. n. 159/2011 – i soggetti a pericolosità politico-fascista, vale a dire: “coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente” (lett. e), nonché quei soggetti che “compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza” (lett. f)¹²⁴². Tra le fattispecie di pericolosità specifica, l'art. 4 cod. antimafia, alla lettera h), annovera inoltre “gli istigatori, in mandanti e i finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti”, intendendosi per “finanziatore” colui che “fornisce somme di denaro o di altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati”¹²⁴³.

La fattispecie più interessante ai fini della presente ricerca è sicuramente quella prevista dalla lettera i) dell'art. 4 cod. antimafia, inizialmente prevista dall'art. 7-*ter* della L. n. 401/1989 (articolo introdotto dal d.l. n. 8/2007, conv. con modif. dalla L. n. 41/2007), ma poi trasfusa nel testo del codice antimafia, che estende la possibilità di applicare la misura di prevenzione personale “tipica” della sorveglianza speciale ai soggetti a pericolosità sportiva: l'attuale formulazione della fattispecie in esame – frutto di una modifica estensiva operata dal d.l. n. 119/2014, conv. con modif dalla L. n. 146/2014 – prende in considerazione, in primo luogo, “le persone indiziate di avere agevolate 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” e, in secondo luogo, le persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche

¹²⁴¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 61-62; PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., pp. 444-445.

¹²⁴² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 63.

¹²⁴³ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 63.

sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero alla 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 occasioni o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive”¹²⁴⁴.

Fattispecie di pericolosità specifica di ancor più recente introduzione sono quelle contemplate dalla lettera *i-bis* dell'art. 4 D.Lgs. n. 159/2011 (inserita dalla L. n. 161/2017), che prevede l'applicabilità delle misure preventive anche ai soggetti indiziati di truffa aggravata per il conseguimento di erogazione pubbliche (ex art. 640-*bis* c.p.), ovvero del delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, quali quelli previsti dall'art. 314, comma 1, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* c.p.; tale estensione del campo di applicazione delle misure di prevenzione è stata criticata in dottrina¹²⁴⁵, sia per l'eccessiva latitudine applicativa della figura dell'indiziato del delitto di cui all'art. 640-*bis* c.p., sia per l'assimilazione – ritenuta da molti incomprensibile – tra il fenomeno corruttivo e quello mafioso, oltre alle scarse possibilità di effettiva applicazione, a causa della difficoltà per il giudice di ottenere, nella pratica, sufficienti indizi di sussistenza di una associazione a delinquere finalizzata al compimento di reati contro la pubblica amministrazione, prima che la stessa diventi operativa commettendo i reati-*fine*¹²⁴⁶.

Da ultimo, la lettera *i-ter* dell'art. 4, aggiunta dal L. n. 161/2017 e modificata dalla L. n. 69/2019 (c.d. “codice rosso”), ha inserito tra i destinatari delle misure di prevenzione – primariamente quelle personali – anche i soggetti indiziati di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.)¹²⁴⁷.

La lettera c) dell'art. 4 D.Lgs. n. 159/2011 prevede infine l'applicabilità ai “pericolosi generici” anche delle misure preventive di cui al Capo II del codice antimafia, tuttavia la Corte costituzionale, con sent. n. 24/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questa ipotesi con riferimento alla possibilità di applicare tali misure ai soggetti indicati alla lettera a) dell'art. 1.

¹²⁴⁴ Cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 64; PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 445.

¹²⁴⁵ Molto critico, già verso la proposta di legge, PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., pp. 464-465.

¹²⁴⁶ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 65-66.

¹²⁴⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 66.

Secondo parte della dottrina, le figure soggettive indiziarie di pericolosità qualificata sono “sostanzialmente surrogatorie dell’impossibilità o difficoltà di disporre di un quadro probatorio tale da reggere l’accusa nel processo penale” e “mantengono (...) una loro plausibilità rispetto all’indiziato di appartenere ad una struttura associativa”, mentre, “quando (...) l’indizio è riferito a specifiche fattispecie di reato, la figura soggettiva di pericolosità si riduce a puro surrogatorio dell’assenza di prove”¹²⁴⁸; pertanto, lo stesso Autore ha affermato che, “al di là dei settori della criminalità organizzata, del terrorismo e della violenza negli stadi, le altre attuali categorie di destinatari delle misure di prevenzione andrebbero al più presto archiviate nelle teche della storia del diritto penale”¹²⁴⁹. Autorevole dottrina ha osservato inoltre che le varie fattispecie di pericolosità qualificata si caratterizzano per una profonda eterogeneità, sia sotto il profilo della gravità dei reati – alcuni molto gravi, altri di gravità medio-bassa – sia sotto il profilo dei presupposti probatori richiesti, giacché in alcuni casi è sufficiente che i soggetti siano “indiziati” di un certo reato, in altri casi occorre dimostrare la commissione di atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi “diretti a” realizzare una serie di delitti, mentre in altri casi ancora è richiesta la presenza di una precedente condanna, inoltre, per l’integrazione di alcune fattispecie (formulate con le espressioni “deve ritenersi che” e similari) è sufficiente che i soggetti siano meramente sospettati di una certa condotta, per non parlare della formula “proclivi a delinquere”, originariamente utilizzata dal legislatore, ma poi ritenuta non conforme a Costituzione dalla sentenza n. 177/1980 della Corte costituzionale¹²⁵⁰; ad opinione della stessa dottrina, sono eterogenee anche le esigenze sostanziali che hanno spinto il legislatore a ricorrere alle misure di prevenzione, poiché non si può porre sullo stesso piano l’esigenza di prevenire fenomeni gravissimi, quali la criminalità organizzata e il terrorismo, con quella di prevenire la lesione o messa in pericolo di beni individuali o di rilevanza pubblica, non esposti però a forme di aggressione altrettanto pervasive: “sussiste, pertanto, il timore che il legislatore, parificando agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose (...) altre tipologie di soggetti pericolosi, abbia esteso a questi ultimi una disciplina molto rigorosa, e a tratti poco garantistica, spezzando il vincolo di proporzione tra esigenze di difesa sociale e esigenze di tutela dei diritti (anche patrimoniali) dei consociati”¹²⁵¹.

¹²⁴⁸ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 454.

¹²⁴⁹ *Ivi*, p. 465.

¹²⁵⁰ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 67.

¹²⁵¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 68.

1.3. Il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica.

Per l'applicazione delle misure di prevenzione, oltre all'inquadramento in una delle categorie di pericolosità generica o qualificata, è necessario l'ulteriore requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica, che deve risultare da una valutazione prognostica. A livello normativo, la valutazione della pericolosità per la pubblica sicurezza è imposta dagli artt. 2 e 6, comma 1 cod. antimafia, che hanno recepito, sul punto, l'indicazione fornita dalla legge-delega n. 136/2010, la quale – all'art. 1, comma 3 – richiedeva al legislatore delegato che fosse “definita in maniera organica la categoria dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorandone la previsione a presupposti chiaramente definiti e riferiti in particolare all'esistenza di circostanze di fatto che giustificano l'applicazione delle suddette misure di prevenzione e, per le sole misure personali, anche alla sussistenza del requisito della pericolosità del soggetto”¹²⁵².

Mancando una definizione legislativa di pericolosità per la sicurezza pubblica, la dottrina si è interrogata in merito alla possibilità ricondurre tale tipologia di pericolosità alla pericolosità sociale richiesta per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 202 e 203 c.p.): secondo un primo orientamento, sostenuto soprattutto nel passato, quest'ultimo tipo di pericolosità sarebbe qualitativamente diverso e distinto dalla pericolosità per la sicurezza pubblica, poiché l'art. 203 c.p. delinea una pericolosità sociale specificamente “criminale”, presupponendo la commissione di un reato, mentre la pericolosità richiesta ai fini dell'applicazione delle misure preventive postula una prognosi di più ampio respiro, riferita a fatti genericamente pregiudizievoli per la sicurezza pubblica, ma che non integrano necessariamente reato¹²⁵³. In questo senso, il giudizio di pericolosità in tema di misure di sicurezza ha “soltanto un fondo comune” con l'analogo giudizio relativo alle misure preventive, in quanto “si tratta, in entrambi i casi, di un giudizio concernente la pericolosità del soggetto in rapporto alla probabilità che egli possa compiere atti lesivi di determinati beni della collettività, aventi rilevanza penale”¹²⁵⁴; tuttavia, mentre la pericolosità *ante delictum* (o *sine delicto*) “si identifica in una situazione soggettiva che prescinde dalla commissione di reati”, invece la pericolosità *post delictum* “si identifica in una situazione soggettiva, di cui è componente sintomatica anche la commissione del reato, trattandosi di una probabilità di recidiva”¹²⁵⁵.

¹²⁵² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 68.

¹²⁵³ Più di recente, in tal senso, CALABRIA, voce *Pericolosità sociale*, cit., pp. 466-467.

¹²⁵⁴ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 652; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 179.

¹²⁵⁵ *Ibidem*.

Secondo un diverso orientamento, sostenuto più di recente e preferibile, esisterebbe invece un concetto sostanzialmente unitario di pericolosità, poiché non vi sarebbe alcuna distinzione, né qualitativa né quantitativa tra la pericolosità sociale richiesta per le misure di sicurezza e la pericolosità per la pubblica sicurezza richiesta per le misure di prevenzione¹²⁵⁶, pertanto la definizione, contenuta nell'art. 203 c.p. può essere intesa come probabilità che un soggetto commetta in futuro dei fatti illeciti, genericamente intesi e può pertanto essere estesa anche alla pericolosità nelle misure di prevenzione¹²⁵⁷.

La differenza fra queste due differenti concezioni della pericolosità si coglie sia guardando al passato che guardando al futuro: secondo la prima impostazione, guardando al passato, solo la pericolosità sociale richiesta per le misure di sicurezza presuppone necessariamente la previa commissione di un reato (e, quindi, è una pericolosità *post delictum*), mentre, guardando al futuro, essa è riferita alla futura commissione di reati, a differenza della pericolosità per la sicurezza pubblica richiesta per le misure di prevenzione che invece fa riferimento a “pericoli più vasti e generici di quello consistente nella ripetizione dei reati”¹²⁵⁸; secondo l'orientamento favorevole ad una nozione unitaria di pericolosità invece, guardando al passato, anche ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione “l'implicazione nel mondo del delitto resta il maggior sintomo della sociale pericolosità del soggetto”¹²⁵⁹, mentre, con riferimento alle misure di sicurezza, la commissione di un previo reato ha solamente il valore di indizio sintomatico della pericolosità, ma non costituisce un presupposto ineliminabile, in quanto la pericolosità può essere ricavata anche da indizi desumibili altrove; d'altro canto, anche guardando all'oggetto della prognosi (e quindi al futuro), la pericolosità sociale e quella per la pubblica sicurezza coincidono dal punto di vista qualitativo, poiché la pericolosità per la sicurezza pubblica (non rilevando più la moralità pubblica, a seguito dell'intervento della L. n. 327/1988) deve essere riferita a futuri fatti penalmente rilevanti, pertanto, come è stato autorevolmente affermato, “il giudizio di pericolosità in tema di misure di sicurezza ha un fondo comune col giudizio di pericolosità

¹²⁵⁶ In modo approfondito sul tema, BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2018, pp. 644 ss. (e in AA.VV., *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, a cura di C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta, Milano, 2018, pp. 955 ss.); cfr. ID., *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 69-70; BARGI, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione*, Napoli, 1988, pp. 91 ss.

¹²⁵⁷ CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 179.

¹²⁵⁸ VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, III, Milano, 1972, pp. 1624; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 69-70.

¹²⁵⁹ VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale* cit., p. 1628; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 70.

relativo alle misure di prevenzione: si tratta, in entrambi i casi, di un giudizio concernente la pericolosità del soggetto in rapporto alla probabilità che egli possa compiere atti lesivi di determinati beni della collettività, aventi rilevanza penale”¹²⁶⁰.

Quest’ultimo orientamento – accolto dalla recente dottrina e confermato, di recente anche dalla Corte costituzionale – è preferibile rispetto al primo per diversi motivi: se la pericolosità per la sicurezza pubblica non fosse ancorata a fatti penalmente rilevanti sarebbe incompatibile con la Costituzione, sia sotto il profilo della proporzionalità, in quanto consentirebbe di limitare – in modo anche significativi – vari diritti della persona costituzionalmente tutelati, “a fronte della prevenzione di fatti non solo incerti nell’*an* e nel *quando*, ma soprattutto incapaci di attingere quel minimo livello di gravità e allarme sociale da meritare l’incriminazione”¹²⁶¹, sia sotto il profilo del principio di legalità, che risulterebbe gravemente violato se venisse svincolato dal riferimento a fatti tipizzati come reati, fino ad assumere “confini imprecisi, indeterminati, rimovibili *ad libitum* e potenzialmente sterminati”¹²⁶²; anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che misure di sicurezza e misure di prevenzione sono “volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi”¹²⁶³ e, molto di recente, ha affermato che anche per le misure di prevenzione occorre una “verifica processuale circa la sua (del proposto) pericolosità, in termini – cioè – di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose”¹²⁶⁴. Alla luce di ciò, è quindi più corretto negare una differenza qualitativa tra la pericolosità per la sicurezza pubblica e la pericolosità sociale, poiché entrambe fanno riferimento a fatti penalmente rilevanti¹²⁶⁵.

Tra le due pericolosità è invece possibile identificare una differenza quantitativa, poiché – come è stato affermato anche dalla Corte di cassazione¹²⁶⁶ – la pericolosità richiesta per le misure di sicurezza può essere riferita a qualsiasi reato, mentre quella richiesta per le misure di prevenzione deve essere riferita necessariamente ai soli reati (o classi di reato) esplicitamente menzionati nelle fattispecie di cui all’art. 1 e 4 cod. antimafia, pertanto, come

¹²⁶⁰ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e di sicurezza* cit., p. 652; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 70.

¹²⁶¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 71.

¹²⁶² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 71.

¹²⁶³ In questi termini, Corte cost., sent. 2 dicembre (dep. 6 dicembre) 2013, n. 291, nonché Corte cost. sent. n. 177/1980 cit.; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 71.

¹²⁶⁴ Così, Corte cost. n. 24/2019 cit.; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 71.

¹²⁶⁵ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 71.

¹²⁶⁶ In questo senso, Cass., Sez. I, 24 marzo 2015 (dep. 17 luglio 2015), n. 31209, Scagliarini; nonché, più di recente, Cass., sez. I, n. 54119/2017, Sottile cit.; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 72.

è stato osservato, tra le due pericolosità “sussiste (...) una sorta di rapporto di *maius ad minus*”¹²⁶⁷.

Anche il riferimento alla “sicurezza pubblica” ha generato impostazioni parzialmente differenti: da un lato, alcuni hanno considerato la sicurezza pubblica come “comprensiva delle condizioni che garantiscono il rispetto di certe leggi fondamentali che attengono alla vita dello Stato, alla vita ed all’incolumità dei cittadini, alla salvaguardia dei beni pubblici e privati”¹²⁶⁸; altri l’hanno definita come ciò che “attiene all’ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità, alla tutela della proprietà, all’osservanza delle leggi”, includendo nel concetto di sicurezza pubblica anche “la garanzia della pacifica esplicazione di tutte le manifestazioni della vita associata e dell’ordinato esercizio delle funzioni inerenti ai pubblici poteri”¹²⁶⁹. Conseguentemente, le persone pericolose per la sicurezza pubblica sono state identificate con quei soggetti inquadrabili in una delle categorie di pericolosità (generica o qualificata) delineate dalla legge che, “in rapporto al loro sistema di vita e alle relazioni con ambienti della malavita, appaiono come possibili centri motori di iniziative criminali che, andando oltre la condotta individuale, mettono in pericolo le basi fondamentali della convivenza e tolgono alla polizia le normali possibilità di controllo e di prevenzione”¹²⁷⁰.

Soprattutto in passato, quando ancora era presente il riferimento anche alla “pubblica moralità”, il concetto di pericolosità per la sicurezza pubblica è stato criticato da autorevole dottrina per la sua indeterminatezza, in quanto, da un lato – a differenza della pericolosità *post delictum* –, esso “non implica fatti costituenti reato come punto di partenza o di riferimento finale del giudizio di prognosi”, che garantisce, almeno in parte, il rispetto dell’art. 25, comma 3 Cost. e, d’altro lato, il concetto di sicurezza pubblica (e, ancor più, il concetto di pubblica moralità) non è “rigorosamente stagiato”; il problema si poneva soprattutto per la difficoltà di “porre come oggetto della pericolosità fatti lesivi di regole etiche che, in una società non omogenea, finiscono sempre per essere regole ‘parziali’”¹²⁷¹.

¹²⁶⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 72.

¹²⁶⁸ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 639; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 178.

¹²⁶⁹ SABATINI, voce *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 775; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 178.

¹²⁷⁰ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 640; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 178.

¹²⁷¹ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, pp. 47-48.

1.3.1. L'attualità della pericolosità.

Per le misure di prevenzione personali, il requisito della pericolosità deve essere “attuale”, vale a dire effettivamente presente e riscontrabile sia nel momento della richiesta, sia nel momento dell'applicazione della misura¹²⁷². A livello normativo, il requisito dell'attualità della pericolosità si ricava, già dall'art. 1, comma 3 della legge delega n. 136/2010, poi dagli artt. 2 e 6, comma 1 del D.Lgs. n. 159/2011, nonché da altre disposizioni contenute nel codice antimafia: in primo luogo, l'art. 11, comma 2 di tale testo normativo prevede che il provvedimento applicativo della sorveglianza speciale “può essere revocato o modificato dall'organo dal quale fu emanato, quando sia cessata o mutata la causa che lo ha determinato”, pertanto la misura di prevenzione personale si giustifica solo quando il destinatario di essa sia attualmente pericoloso; in secondo luogo, secondo il comma 2-ter dell'art. 14, cod. antimafia (introdotto dalla L. n. 161/2017), nel caso in cui l'esecuzione della sorveglianza speciale resti sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per espiazione della pena, occorre “verificare la persistenza della pericolosità sociale” ai fini dell'eventuale esecuzione della sorveglianza speciale successiva alla detenzione (protrattasi per almeno due anni); la necessità di questa nuova valutazione della pericolosità conferma che la misura di prevenzione personale può essere applicata solo ad un soggetto che, in quel momento, è pericoloso; infine, la necessità di una pericolosità attuale del soggetto si può ricavare, a contrario, dall'art. 18, comma 1, ultima parte del D.Lgs. n. 159/2011, che consente di prescindere dal requisito della pericolosità solamente nell'ipotesi di richiesta e applicazione disgiunta della sola misura patrimoniale; ciò significa che, in tutti gli altri casi, la pericolosità deve effettivamente sussistere al momento della richiesta e poi dell'applicazione della misura di prevenzione personale¹²⁷³.

La necessità di una pericolosità attuale è richiesta anche dalla giurisprudenza di legittimità¹²⁷⁴ e, come è stato correttamente osservato, “sarebbe (...) contraria ad ogni logica l'applicazione di una misura di prevenzione personale – una misura rivolta, per sua natura, a neutralizzare la pericolosità di una persona – a chi pericoloso non è più”¹²⁷⁵.

¹²⁷² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 73; cfr. MOLINARI, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 1998, pp. 559 ss.

¹²⁷³ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 73-74.

¹²⁷⁴ *Ex multis*, Cass., sez. VI, 3 ottobre (dep. 29 ottobre) 2018, n. 49583, Mancuso; Cass., sez. I, 11 febbraio (dep. 5 giugno) 2014, n. 23641, Mondini; Cass., sez. VI, 20 giugno (dep. 11 luglio) 2017, n. 33706, Minniti; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 73-74.

¹²⁷⁵ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 74.

1.3.2. *L'accertamento della pericolosità.*

Uno dei problemi principali relativi alla pericolosità riguarda il suo accertamento giudiziale, poiché né la legge, né la giurisprudenza forniscono indicazioni precise in merito al metodo da seguire o agli indici da considerare per formulare una prognosi sul futuro comportamento del proposto; peraltro, l'accertamento della pericolosità si caratterizza per una carenza di determinatezza anche in altri ambiti dell'ordinamento, compreso il giudizio necessario per l'applicazione delle misure di sicurezza. Già in passato, nel vigore della L. n. 1423/1956, erano state avanzate perplessità sulla "carenza di qualsiasi indice sicuro per l'accertamento della pericolosità", poiché, posto che già si parte da una fattispecie "presuntiva", conseguentemente "anche il giudizio di pericolosità non può non essere inficiato dalla mancanza di prove, e, quindi, da elementi meramente intuizionistici ed emozionali privi di ogni seria base scientifica"¹²⁷⁶. Sotto questo aspetto, quasi nulla è cambiato in seguito all'introduzione del codice antimafia, giacché – come è stato osservato di recente – il giudice quando deve accertare la pericolosità del proposto, si trova quindi costretto ad "affidarsi alla sua intuizione, non potendo, invece, far ricorso a qualsivoglia adeguato strumento per effettuare un giudizio prognostico ancorato ad una solida base scientifica che ne ottimizzi, per quanto possibile, le condizioni di verificabilità empirica e logica"¹²⁷⁷; in giurisprudenza le motivazioni relative alla valutazione del requisito della pericolosità sono spesso scarse e costruite su formule di stile e tale requisito viene solitamente ritenuto sussistente (o meno) solamente in base alla prossimità cronologica degli ultimi episodi criminosi nel quale il proposto è stato coinvolto (pertanto, la pericolosità viene ritenuta sussistente quando vi siano prove di un'attività criminosa recente, mentre viene esclusa quando tali prove o indizi sono risalenti nel tempo)¹²⁷⁸; in particolare, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che la pericolosità può essere desunta tanto dalla personalità del soggetto nel suo complesso, quanto da sospetti e presunzioni, purché abbiano fondamento su fatti specifici ed accertati¹²⁷⁹; secondo alcune sentenze, nei procedimenti di prevenzione non è necessaria una rigorosa ed inequivocabile prova della pericolosità, poiché è in discussione una qualità della persona e non fatti concreti¹²⁸⁰; tuttavia, secondo più attenta giurisprudenza, nella motivazione del provvedimento adottato occorre che sia indicato "in qual modo agli elementi

¹²⁷⁶ NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e di sicurezza*, cit., p. 643.

¹²⁷⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 77.

¹²⁷⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 77-78.

¹²⁷⁹ In tal senso, Cass. 21 gennaio 1986 e Cass. 6 marzo 1985; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 180.

¹²⁸⁰ Così, Cass. 5 dicembre 1984; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 180.

posti a base della valutazione possa riconoscersi, oltre al requisito della concretezza, un valore indiziante tale da consentire un valido giudizio sulla pericolosità del soggetto, non essendo sufficiente l'indicazione di risultanze apprezzate sotto il profilo logico, che si rivelino poi generiche o addirittura inconsistenti¹²⁸¹.

Molto raramente vengono considerati gli indici c.d. "clinici", cioè quelli bio-psicologici e sociali, riguardanti principalmente gli aspetti della personalità del proposto e le sue condizioni di vita¹²⁸².

2. Cosa si intende per pericolosità sportiva?

L'analisi della pericolosità sportiva risulta di particolare interesse poiché l'unico settore appartenente all'ambito della prevenzione personale che ha subito uno sviluppo ed un incremento è proprio quello del contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive; a differenza del contrasto alla criminalità organizzata, che ha visto un ruolo progressivamente recessivo e servente della prevenzione personale rispetto a quella patrimoniale, le misure di gran lunga più utilizzate per contrastare la violenza degli stadi continuano ad essere quelle personali (in primo luogo il DASPO e, in misura molto minore, la sorveglianza speciale di p.s.), che hanno dimostrato un buon grado di efficacia nella prevenzione di questo particolare fenomeno¹²⁸³. Com'è noto, per le misure di prevenzione personali (a differenza che per quelle patrimoniali) è indefettibilmente richiesta la pericolosità (attuale) del soggetto destinatario e, per questo motivo, si rende necessaria un'attenta analisi della pericolosità sportiva, per individuarne le caratteristiche.

La pericolosità sportiva può essere considerata come una fattispecie di pericolosità qualificata, facente capo, da un lato, al sistema delle misure di prevenzione tipiche, previsto dal codice antimafia e – sotto questo profilo, come si è visto – l'art. 4, lett. i) di tale corpo normativo prevede due sotto-fattispecie; dall'altro lato, la pericolosità sportiva si riferisce a quei soggetti che possono essere destinatari delle peculiari misure di prevenzione contemplate dall'art. 6 della L. n. 401/1989, che delinea un sotto-sistema preventivo atipico. Come si è visto, le misure di prevenzione, per principio generale, possono essere disposte solo in presenza di una concreta ed attuale pericolosità del soggetto destinatario, in quanto l'imposizione di misure incidenti su diritti soggettivi (tra cui la libertà personale) sulla base

¹²⁸¹ In questi termini, Cass. 17 marzo 1986; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 180.

¹²⁸² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 78.

¹²⁸³ PELISSERO, *La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Le misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3, 2020, p. 376; cfr. PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996, pp. 228 ss.

di presupposti che non implicano l'accertamento della sussistenza, in concreto, della pericolosità sociale costituirebbe una grave violazione dei principi costituzionali¹²⁸⁴.

Con riferimento alle fattispecie di pericolosità contemplate dall'art. 6, comma 1 L. n. 401/1989, in dottrina si è parlato di forme di pericolosità "*propter delictum*", con riferimento ai denunciati e ai condannati non in via definitiva, poiché la pericolosità è incentrata su condotte criminose rispetto alle quali non vi è stato accertamento definitivo di colpevolezza, mentre per i soggetti già condannati per aver preso parte attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive si può parlare di "*pericolosità propter et ante delictum*", in quanto i reati già commessi (o dei quali non si riesce a provare la commissione) sono sintomatici della futura commissione di reati¹²⁸⁵.

2.1. Le fattispecie di pericolosità di cui all'art. 6 L. n. 401/1989: una multiforme varietà.

Ad un primo sguardo, la puntuale enunciazione da parte dell'art. 6, comma 1 della L. n. 401/1989 delle singole fattispecie di pericolosità che consentono l'applicazione delle misure preventive atipiche del divieto di accesso ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive e del DASPO accompagnato dall'obbligo di firma, sembrerebbe soddisfare le esigenze di tassatività che un'interpretazione costituzionalmente orientata degli indici di pericolosità imporrebbe. Tuttavia, prendendo in considerazione le singole fattispecie di pericolosità contemplate, alcune preoccupazioni potrebbero sorgere. Alcune fattispecie di pericolosità sembrano sufficientemente determinate e anche coerenti rispetto ad un "comune denominatore" rappresentato dal contesto sportivo¹²⁸⁶: si tratta, anzitutto, di quella di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 6 L. n. 401/1989 (almeno nella sua prima parte), che prevede l'applicabilità delle misure preventive nei confronti di "coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazione sportive"¹²⁸⁷, poiché è richiesta la denuncia (quindi un atto formale del procedimento penale, che dà origine ad un *iter* giudiziario che potrebbe – è bene usare il condizionale – sfociare nella richiesta di rinvio a giudizio), riferita ad una classe determinata di condotte, connotate dall'uso della violenza (quindi intrinsecamente pericolose), poste in stretta relazione con la manifestazione sportiva; meno determinato appare invece il

¹²⁸⁴ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, p. 393.

¹²⁸⁵ CALABRIA, voce *Pericolosità sociale*, cit., pp. 466-467.

¹²⁸⁶ Cfr. CORTESI, voce *D.A.S.P.O. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Dig. disc. pen.*, Agg., Torino, 2016, pp. 229 ss.

¹²⁸⁷ Cfr. CORTESI, sub *Art. 6*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, p. 494.

riferimento a coloro che “nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza”, in ragione del rischio di colpire condotte che- nello specifico contesto dello stadio – abbiano un potenziale pericoloso in realtà molto limitato.

Apparentemente determinata appare anche la fattispecie di cui alla lettera c) dell’art. 6, in quanto contiene un’elencazione di reati per i quali i possibili destinatari del DASPO devono essere “denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti”; tuttavia, prendendo in considerazione i reati contemplati, ritroviamo una moltitudine di fattispecie molto differenti fra loro, caratterizzate da un grado di gravità estremamente eterogeneo e da un legame non sempre chiaro con le condotte illecite abitualmente tenute negli stadi dalle frange violente delle tifoserie; se il riferimento agli specifici reati “da stadio” (come quelli previsti dall’art. 6-*bis*, commi 1 e 2 e dall’art. 6-*ter* della stessa L. n. 401 o il reato di cui all’art. 2-*bis* del d.l. n. 8/2007) non suscita perplessità, così come anche il riferimento a reati di sufficiente gravità che, in base all’esperienza, possono essere commessi (e sono stati commessi) negli stadi italiani ed esteri¹²⁸⁸, diversamente, il riferimento ad altre fattispecie criminose risulta di difficile comprensione, nell’ottica di una correlazione fra la condotta presuntamente tenuta dal proposto ed un concreto pericolo per la sicurezza pubblica, nello specifico contesto delle manifestazioni sportive; a ciò probabilmente non ha giovato la scelta del legislatore di fare riferimento non esclusivamente a singole fattispecie, ma anche a “contenitori”, come l’ampia categoria dei delitti contro l’ordine pubblico e dei delitti di comune pericolo mediante violenza previsti dal Libro II, titoli V e VI, capo I del codice penale¹²⁸⁹, ovvero quei delitti contemplati dall’art. 380, comma 2 lettere f) ed h) c.p.p.; in dottrina è stato osservato come questo elenco, implementato dal d.l. n. 119/2014 (e, in parte, dai successivi interventi), ha inserito – irragionevolmente – tra i destinatari del DASPO una serie di comportamenti delittuosi “che è impensabile riuscire a proiettare nel contesto della violenza da stadio”¹²⁹⁰. L’elemento forse più discutibile di queste fattispecie di pericolosità (e non solo, come si vedrà) è però l’inciso finale, secondo il quale le misure preventive sono applicabili ai denunciati o

¹²⁸⁸ Il riferimento è al porto abusivo di armi proprie e improprie, punito dall’art. 4, commi 1 e 2 L. n. 110/1975, all’introduzione di simboli o emblemi di carattere discriminatorio nei luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive, incriminato dall’art. 2, comma 2 d.l. n. 122/1993 conv. dalla L. n. 205/1993 o la violazione del divieto di usare, in luogo pubblico o aperto al pubblico, caschi protettivi o altri mezzi per rendere difficoltoso il riconoscimento della persona (CORTESI, sub *Art. 6*, cit., pp. 493-494)

¹²⁸⁹ Fra questi, l’incendio boschivo, la rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, lo scambio elettorale politico-mafioso e molto altro.

¹²⁹⁰ CURI, *Prevenzione “intelligente”*: “l’arma” che colpisce solo obiettivi pericolosi. Tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, p. 71.

condannati per i reati indicati “anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, con ciò sganciando le classi di condotte selezionate da un’effettiva pericolosità ai fini della manifestazione sportiva, con il rischio di rendere la misura del divieto di accesso più finalizzata a costituire una forma di afflizione ulteriore verso determinati soggetti – peraltro non ancora condannati in via definitiva – piuttosto che un effettivo strumento di prevenzione del rischio di violenza in occasione di manifestazioni sportive. In proposito, parte della dottrina ha espresso perplessità, ritenendo poco comprensibile l’estensione della possibilità di applicare il DASPO ai sospetti autori di delitti quali l’epidemia o l’avvelenamento di acque o di sostanze alimentari¹²⁹¹.

Logica in parte analoga si rinviene nell’art. 6, comma 1, lett. d) della L. n. 401/1989, che consente l’applicabilità delle misure antiviolenza nei confronti dei soggetti di cui all’art. 4, comma 1, lett. d) del codice antimafia, vale a dire i soggetti a pericolosità terroristica; anche in questa ipotesi – introdotta dal c.d. “decreto-sicurezza Salvini” del 2018 (convertito dalla L. n. 132/2018) – è presente la clausola finale che consente l’applicazione delle misure in questione anche qualora “la condotta non [sia] stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive”. Questa ipotesi si applica, nello specifico, agli indiziati di uno dei reati previsti dall’art. 51, comma 3 *quater* c.p.p. e a coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti ovvero esecutivi diretti a sovvertire l’ordinamento dello Stato, con commissione di una serie di specifici reati¹²⁹², oltre a tutti i reati con finalità di terrorismo, anche internazionale. Con riferimento a questa ipotesi, fin dai primi commenti è stata rilevata, in chiave critica, l’eterogeneità tra le fattispecie di pericolosità del “tifoso violento” e del “potenziale terrorista”¹²⁹³, che renderebbe piuttosto discutibile la scelta di estendere a questi ultimi soggetti le misure *ante delictum* pensate per il limitato ambito delle manifestazioni sportive¹²⁹⁴.

Molto discussa, fin dalla sua prima introduzione nel 2014, è la fattispecie di cui alla lettera b) dell’art. 6, che introduce il c.d. “DASPO di gruppo”: è infatti prevista l’applicazione delle misure di cui ai commi 1 e 2 dello stesso art. 6 nei confronti di coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all’estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di

¹²⁹¹ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le – troppo – versatili misure di prevenzione personali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2020, p. 1029.

¹²⁹² Si tratta dei reati previsti dal capo I del Titolo VI del Libro II del codice penale, nonché quelli previsti dagli artt. 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 c.p.

¹²⁹³ AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2019, p. 192; cfr. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento*, cit., p. 1029.

¹²⁹⁴ CORTESI, sub *Art. 6*, cit., p. 495.

minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a)"¹²⁹⁵.

Non bisogna poi dimenticare che l'art. 2, comma 3 del d.l. n. 122/1993, conv. dalla L. n. 205/1993 (Legge Mancino) ha esteso in modo rilevante la possibilità di applicare il divieto di accesso alle manifestazioni sportive – per un periodo, apparentemente fisso, di cinque anni (termine mai coordinato con quanto previsto dall'art. 6 L. n. 401/1989) – a varie categorie di soggetti: persone denunciate o condannate per uno dei reati oggi previsti dall'art. 604 *bis* c.p. (in passato, art. 3 L. n. 654/1975), per uno dei reati previsti dalla L. n. 962/1967 o per un reato aggravato ai sensi dell'art. 604 *ter* c.p. (in precedenza, il riferimento era all'art. 3 del d.l. n. 122/1993), nonché alle “persone sottoposte a misure di prevenzione perché ritenute idonee alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica”¹²⁹⁶.

Parte della dottrina, pur ritenendo che il destinatario del DASPO sia “definito da elementi indiziari sufficientemente previsti rispetto al pericolo da prevenire che è individuato in modo specifico”, ha tuttavia messo in dubbio la plausibilità dell'ampliamento dell'applicazione della misura di prevenzione ai soggetti di cui all'art. 2, comma 3 della Legge Mancino, “in quanto non tutte le persone denunciate o condannate per uno dei reati previsti dall'art. 3 L. 13 ottobre 1975, n. 654 [oggi art. 604 *bis* c.p.] hanno commesso reati a base violenta”¹²⁹⁷. Inoltre, il riferimento – estremamente generico – ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione perché possono offendere o mettere in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica appare ben più ampio rispetto ai confini in cui dovrebbe essere circoscritto l'ambito della “pericolosità sportiva” e in ciò si può scorgere il rischio di una possibile applicazione del DASPO (per la misura fissa di ben cinque anni, stando al tenore letterale della legge Mancino) a soggetti a pericolosità sostanzialmente generica, stante la vicinanza lessicale dell'espressione usata dall'art. 2, comma 3 d.l. n. 122/1993 alla formula di chiusura impiegata dall'art. 1, lett. c) del D.Lgs. n. 159/2011, che parla di soggetti “dediti alla

¹²⁹⁵ Cfr. CORTESI, sub Art. 6, cit., p. 495.

¹²⁹⁶ Cfr. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 228-229; cfr. DEL CORSO, sub Art. 2, *Commenti articolo per articolo*, D.l. 26/4/1993 n. 122, conv. con modif. dalla l. 25/6/1993 n. 205, in *Leg. pen.*, 1994, pp. 201 ss.; CORTESI, sub Art. 6, cit., pp. 495-496; MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in AA.VV., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. Maiello, in *Trattato teorico/pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, Torino, 2015, p. 361.

¹²⁹⁷ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 456.

commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica"¹²⁹⁸.

Infine, tra i possibili destinatari del DASPO (sia "semplice" che con obbligo di firma) – fatto eccezionale per una misura di prevenzione – vi sono anche soggetti che non hanno commesso alcun reato (né sono sospettati o indiziati di averlo fatto), ma che si sono limitati a compiere infrazioni di carattere amministrativo: si tratta in primo luogo dei "bagarini", ovvero, ai sensi dell'art. 1-*sexies* d.l. n. 28/2003 conv. dalla L. n. 88/2003, di coloro che, non appartenenti alle società incaricate, vendono titoli di accesso alle competizioni nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva (o anche in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione in questione); in secondo luogo, in base all'art. 1-*septies* L. n. 88/2003, vengono in rilievo i "colpevoli" di entrare negli impianti sportivi in violazione del regolamento d'uso, ovvero che vi si trattengono (quando la violazione dello stesso regolamento comporta l'allontanamento dall'impianto e sia accertata anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi), nei confronti dei quali, oltre alla sanzione pecuniaria (da 100 a 500 euro), è applicabile il divieto di accesso di cui all'art. 6 L. n. 401/1989, per una durata da uno a tre anni¹²⁹⁹.

Dall'esame delle numerose – e variegate – ipotesi che possono giustificare l'emissione di un divieto di accesso presso i luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive pare che si possano cogliere due linee di tendenza, apparentemente divergenti: da un lato, vengono in rilievo numerose condotte tipiche dei tifosi – in particolar modo dei tifosi ultras – quindi, sotto questo punto di vista, la pericolosità qualificata che viene presa in considerazione astrattamente dal legislatore come presupposto per l'applicazione della misura preventiva risponde effettivamente allo scopo per cui è stata elaborata; se vi è coerenza con le finalità di prevenzione, non si può però trascurare il fatto che il legislatore, nel selezionare una serie di specifiche condotte non sempre caratterizzate da un riscontrabile potenziale di lesività di un bene giuridico, rischia – più che prevenire la commissione di reati – di colpire un tipo d'autore (vale a dire, l'ultras). Ciò è particolarmente evidente nel riferimento a coloro che hanno "incitato, inneggiato o indotto alla violenza", condotte che – se non integranti il delitto di istigazione a delinquere di cui all'art. 414 c.p. – potrebbero, in un contesto diverso da quello dello stadio, essere lecite (per quanto deprecabili), in quanto tutelate dal diritto a

¹²⁹⁸ Fa esplicito riferimento all'ipotesi di pericolosità generica di cui alla lettera c) dell'art. 1 cod. antimafia MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 361.

¹²⁹⁹ CORTESI, sub Art. 6, cit., p. 496.

manifestare liberamente il proprio pensiero (sancito dall'art. 21 Cost.); in secondo luogo, una serie di condotte tipiche delle tifoserie organizzate – quali portare e utilizzare razzi, fumogeni e petardi o, più semplicemente, esporre striscioni e bandiere con scritte e slogan – sono state criminalizzate da norme ad hoc; di conseguenze queste condotte, che al di fuori dello stadio sarebbero lecite (o comunque sanzionate solo in via amministrativa), all'interno (o nei dintorni) dello stadio divengono penalmente rilevanti, nonché presupposto per l'applicazione di una misura *ante delictum*; come si è visto, persino alcuni comportamenti che integrano un mero illecito amministrativo (come la permanenza negli impianti sportivi in violazione del regolamento d'uso), possono giustificare l'emissione di un DASPO.

Sotto altro punto di vista, la legge prevede che la misura preventiva di cui all'art. 6 della L. n. 401/1989 possa trovare applicazione verso una pleora di altri soggetti che nulla hanno a che fare con il tippismo calcistico: l'applicazione del DASPO nei confronti dei sospetti autori di una nutrita (e piuttosto eterogenea) serie di delitti – di indubbia gravità, tra cui i reati di terrorismo – “anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive”, appare infatti più una misura punitiva nei confronti di questi soggetti (che peraltro non sono ancora stati condannati in via definitiva per i reati di cui si è detto), che non una misura volta a prevenire un possibile effettivo pericolo per la sicurezza negli stadi proveniente da costoro.

Occorre rilevare che l'art. 6 della L. n. 401/1989, a differenza del codice antimafia, non richiama esplicitamente la necessità di una valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica del proposto, limitandosi ad elencare le singole fattispecie di pericolosità qualificata. Proprio questa formulazione carente del dettato normativo, unito all'ambigua descrizione di alcune delle fattispecie di pericolosità previste, ha dato origine a posizioni differenziate in giurisprudenza e dottrina in merito alla necessità della valutazione di pericolosità: secondo parte della giurisprudenza¹³⁰⁰, non sarebbe necessario, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste dalla L. n. 401/1989, l'accertamento della pericolosità sociale del prevenuto, atteso che tale riscontro sarebbe assunto come estraneo ai presupposti dell'atto amministrativo di competenza questorile, alla luce della lettera della legge, che non prevede espressamente la valutazione della pericolosità sociale quale componente del contenuto di tale provvedimento; non sarebbe quindi richiesta la formulazione di un giudizio di intrinseca pericolosità del soggetto, ma basterebbe

¹³⁰⁰ Cass. sez. I, 6 febbraio 1996, Pozzati.

l'accertamento che il medesimo risulti denunciato o condannato per taluno dei reati indicati dall'art. 6, comma 1 della L. n. 401, ovvero che abbia preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive (o che abbia incitato, inneggiato o indotto alla violenza): tali situazioni sarebbero infatti già ritenute dal legislatore di per sé sintomatiche e quindi idonee a giustificare sia il divieto di accesso che l'obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di polizia¹³⁰¹.

Questa impostazione è stata tuttavia criticata dalla dottrina, secondo la quale “non potrebbe legittimamente sostenersi che le misure ‘antiviolenza’ siano applicabili alla luce di una pericolosità sociale presunta dalla legge sulla base dell'appartenenza del prevenuto ad una categoria di ‘persone pericolose’ tra quelle indicate dalla legge”¹³⁰²; la pericolosità deve quindi essere accertata e posta alla base tanto dell'emanazione del provvedimento di competenza dell'autorità di p.s., quanto dell'atto di convalida da parte dell'autorità giudiziaria¹³⁰³; pertanto, anche per le misure di prevenzione previste dalla L. n. 401/1989 devono ricorrere gli ordinari presupposti di applicabilità delle misure di prevenzione “tipiche”: non solo l'appartenenza ad una delle fattispecie di pericolosità delineata dal legislatore, ma anche la pericolosità sociale (*rectius*, per la sicurezza pubblica) e l'attualità di tale pericolosità¹³⁰⁴.

Come è stato osservato, la pericolosità rilevante ai fini dell'applicazione delle misure preventive antiviolenza non può tuttavia essere quella rilevante con riguardo alle misure di prevenzione “comuni”, vale a dire quella che considera l'accertata predisposizione al delitto o la presunta vita delittuosa di una persona, anche in assenza di sicure prove di reità, poiché è rappresentata da una pericolosità specifica, concernente il necessario collegamento della condotta pericolosa ad una manifestazione sportiva¹³⁰⁵; parte della dottrina ha inoltre notato che il concetto di pericolosità qui in esame è “del tutto peculiare rispetto a quello ritenuto rilevante per le misure *praeter delictum*, dal momento che riguarda, nella maggior parte dei casi, soggetti che hanno una normale vita di relazione estranea a circuiti criminali”¹³⁰⁶.

¹³⁰¹ In tal senso, Cass. sez. III, 16 giugno 2008 n. 24388, Capuano.

¹³⁰² FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394; dello stesso parere, MOLINARI – PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, II ed., Milano, 2002, p. 789 e CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2006, pp. 18-19.

¹³⁰³ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394.

¹³⁰⁴ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, vol. I, *Aspetti sostanziali e processuali*, Milano, 2019, pp.

¹³⁰⁵ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394.

¹³⁰⁶ CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Padova, 2008, p. 98; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394.

Il giudizio sulla pericolosità per la sicurezza pubblica, anche se circoscritto alle condotte realizzate dal soggetto in collegamento ad una manifestazione sportiva, implica l'esercizio di un'ampia discrezionalità da parte dell'autorità giudiziaria e – proprio per questo – deve essere effettuato con il necessario approfondimento; tale valutazione, pur non dovendo raggiungere il grado di certezza ed esaustività tipica del processo penale, “non potrà comunque prescindere dal riscontro in ordine alla certa attribuibilità al soggetto delle condotte materiali rilevanti ai fini della verifica della pericolosità”¹³⁰⁷; come ritenuto dalla giurisprudenza¹³⁰⁸, l'accertamento della pericolosità può conseguire alla valutazione anche di elementi indiziari, non essendo necessario il raggiungimento del grado di certezza e incontrovertibilità richiesto ai fini del giudizio penale, fermo tuttavia il principio che tali elementi debbano comunque trovare conferma in elementi di fatto e non in mere deduzioni sfornite di riscontro fattuale¹³⁰⁹.

La pericolosità rilevante ai fini delle misure di prevenzione della violenza negli stadi si differenzia dalla pericolosità sociale richiesta dall'art. 202 c.p. per l'applicazione di misure di sicurezza personali, poiché non è necessariamente collegata ad una affermazione di colpevolezza per un reato, ma viene desunta dall'esame dell'intera personalità del soggetto e da situazioni che giustificano sospetti o presunzioni, purché gli uni e le altre appaiano fondati su elementi obiettivi e su fatti specifici ed accertati¹³¹⁰.

La verifica effettuata dall'autorità giudiziaria sul provvedimento amministrativo di imposizione delle prescrizioni interdittive deve compiersi in una prospettiva di attualità – quindi *ex post* rispetto al reato o alle condotte antisociali commesse dal soggetto – e concretezza (con riferimento cioè a dati obiettivamente desumibili dall'istruttoria): parte della giurisprudenza¹³¹¹ ha infatti ritenuto obbligatorio l'accertamento della pericolosità sociale attuale della persona colpita dalle misure preventive, con la conseguente necessità di un controllo non meramente formale di tale presupposto in sede di convalida del provvedimento del questore¹³¹². Questo indirizzo interpretativo è stato confermato anche dalle Sezioni Unite della Suprema Corte che, con la sentenza Labbia del 2004¹³¹³, hanno

¹³⁰⁷ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394.

¹³⁰⁸ In tal senso, Cass. sez. I, 28 marzo 2002.

¹³⁰⁹ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 394.

¹³¹⁰ *Ivi*, p. 395.

¹³¹¹ Cass. sez. I, 20 gennaio 1997, Nuciarelli; tuttavia, *contra* Cass. sez. I, 5 ottobre 2000, n. 825, Frixione e Cass. sez. III, 18 gennaio 2001, Pareschi, secondo cui non sarebbe necessaria una verifica della concreta pericolosità sociale del soggetto (cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 395).

¹³¹² FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 395.

¹³¹³ Cass. S.U., 27 ottobre (dep. 12 novembre) 2004, n. 44273, Labbia (in *Guida al dir.*, 46, 2004, pp. 91 ss., con nota di Nuzzo; in *Dir. pen. proc.*, 4, 2005, pp. 433 ss., con nota di Alonzi; in *Foro it.*, II, 2005, cc. 401 ss.).

affermato che il controllo di legalità devoluto al giudice della convalida si estende a tutti gli elementi contemplati dalla legge, compresi quelli che si correlano alla natura di misura di prevenzione¹³¹⁴; pertanto, sarà necessaria una verifica di pericolosità del destinatario del provvedimento, che conduca a stabilire che i fatti rilevati dal questore costituiscano indici sicuri di pericolosità, nella particolare accezione richiesta dall'art. 6 L. n. 401/1989¹³¹⁵; a tal fine, il g.i.p. dovrà compiere un "controllo di ragionevolezza ed esigibilità della misura" (già richiesto dalle sentenze nn. 136/1998 e 512/2002 della Corte costituzionale), che si riflette sull'individuazione di una "concreta ed attuale pericolosità del soggetto, quale presupposto di giustificazione e idoneità della misura stessa in relazione allo scopo cui è preordinata"¹³¹⁶. A seguito di questa presa di posizione delle Sezioni Unite, dovrebbe comportare il superamento dell'indirizzo che preclude al giudice della convalida un potere di verificare la rispondenza dei provvedimenti alla effettiva pericolosità del soggetto, sulla base del fatto che tale accertamento non è previsto dalla legge, pertanto la pericolosità valutata nel provvedimento di prevenzione non sarà frutto di presunzioni, ma di deduzioni ricavate da condotte concrete, anche se limitate allo specifico ambito delle manifestazioni sportive¹³¹⁷. Secondo la giurisprudenza più recente, ai fini dell'applicazione del DASPO, "il controllo di legalità del giudice deve riguardare l'esistenza di tutti i presupposti legittimanti l'adozione dell'atto da parte dell'autorità amministrativa, compresi quelli imposti dalla circostanza che con esso si dispone una misura di prevenzione", pertanto, il giudice deve valutare le ragioni di necessità e urgenza, e anche "la pericolosità concreta ed attuale del soggetto"¹³¹⁸ (in ciò confermando l'orientamento adottato dalla sentenza delle Sezioni Unite Labbia del 2004); nello specifico, la pericolosità del proposto va "adeguatamente valutata"¹³¹⁹, tenendo conto di vari elementi, tra cui anche le condotte che, "pur non tenute direttamente in occasione di eventi sportivi, sono a essi collegati da un rapporto di diretta e stretta causalità"¹³²⁰ (come

¹³¹⁴ In questo senso era già orientata parte della giurisprudenza della Cassazione (Cass. sez. I, 24 gennaio 2003, n. 6293, Ferretti; 20 gennaio 2004, n. 19049, Quagliaroli e 26 marzo 2004, n. 19541); contra, favorevoli ad un mero controllo formale di legittimità da parte del g.i.p., Cass. sez. I, n. 825/2000, Frixione cit.; 4 giugno 2003, n. 26064, Zerlotto e 20 gennaio 2004, n. 3875, Leopizzi); per una posizione intermedia, favorevole ad un controllo pieno ed integrale del giudice, ad eccezione dell'obbligo di accertare la pericolosità, Cass. sez. I, 9 maggio 2003, n. 30306, Beghini.

¹³¹⁵ NUZZO, *La cassazione estende il controllo di legalità a tutti gli elementi della misura preventiva*, in *Guida al dir.*, 46, 2004, p. 100.

¹³¹⁶ In questi termini già Corte cost. sent. n. 136/1998; cfr. NUZZO, *La Cassazione estende il controllo di legalità*, cit., p. 100.

¹³¹⁷ NUZZO, *La Cassazione estende il controllo di legalità*, cit., p. 100.

¹³¹⁸ Cass. pen. sez. III, 15 novembre 2019, (dep. 13 gennaio 2020), n. 840, in *dejure*.

¹³¹⁹ Cass. pen. sez. III, 13 dicembre 2019, (dep. 20 gennaio 2020), n. 2015, in *dejure*.

¹³²⁰ Cass. pen. sez. III, 15 febbraio 2019, n. 25055, in *Guida al dir.*, 31, 2019, p. 88.

nel caso di una violenta manifestazione di protesta davanti ad un commissariato di polizia¹³²¹).

Complessivamente, secondo parte della dottrina, la disciplina della prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive, se valutata in termini di proporzione e necessità, “supera il vaglio alla luce dei principi di proporzione e necessità della politica criminale della prevenzione, in ragione della maggiore determinatezza dei presupposti di applicazione alla quale fa da contrappunto anche la specificità dei fatti da prevenire”¹³²²; sarebbe infatti “del tutto proporzionata” l’applicazione del DASPO nei confronti di soggetti condannati – o anche solo denunciati – per una serie di reati che possono in effetti giustificare misure che limitano la libertà di accedere a determinati luoghi: si tratta infatti di reati a connotazione violenta o con violazione della disciplina delle armi o che sono comunque in grado di innescare un clima favorevole alla esplosione della violenza nel contesto delle manifestazioni sportive, con la conseguenza che è “ragionevole l’individuazione dei destinatari della misura anche in ragione della considerazione criminologica delle forme di manifestazione e sviluppo della violenza nell’ambito dei luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive”¹³²³.

2.2. Le fattispecie di pericolosità qualificata individuate nell’art. 4 lett. i) del D.Lgs. n. 159/2011.

La prevenzione dei soggetti a pericolosità sportiva non passa solo attraverso le atipiche misure di prevenzione personali previste dalla L. n. 401/1989, poiché anche il codice antimafia, come si è visto nel precedente capitolo, prevede un’ipotesi di pericolosità qualificata riguardante i c.d. pericolosi sportivi, complementare rispetto alle ipotesi di pericolosità contenute nella L. n. 401/1989; l’art. 4, lett. i) del cod. antimafia si articola, per la precisione, su due distinte ipotesi che presentano significative differenze: da un lato, vengono infatti presi in considerazione le “persone indiziate di avere agevolato gruppi o

¹³²¹ Nel caso di specie, la manifestazione, posta in essere in occasione di un incontro di calcio, davanti ad un commissariato di polizia, era volta a solidarizzare con altri tifosi della stessa squadra di calcio dei manifestanti, colpiti da DASPO, che in concomitanza con lo svolgimento dell’incontro di calcio in questione avevano l’obbligo di presentarsi presso il locale commissariato: secondo Cass. sez. III, n. 25055/2019 cit., risulta evidente il collegamento tra la manifestazione sportiva (in corso di svolgimento) e i fatti addebitati al ricorrente, “in quanto la violenta protesta alla quale lo stesso partecipò innanzi al locale Commissariato ha trovato causa proprio nello svolgimento dell’incontro di calcio e nel collegato divieto di assistervi imposto ad alcuni sostenitori di detta squadra di calcio”.

¹³²² PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 461.

¹³²³ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 461.

persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401", dall'altro lato, vengono in rilievo le persone che, per il loro comportamento, devono essere ritenute, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero alla reiterata applicazione nei loro confronti del DASPO, dedite 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".

In generale, come si è visto, la tutela della sicurezza pubblica è l'obiettivo del sistema della prevenzione personale (ciò emerge dagli artt. 2 e 6 del D.Lgs. n. 159/2011) e, per quanto riguarda le misure adottabili nei confronti di potenziali protagonisti di atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive, la legge evoca espressamente l'ordine pubblico (e tale riferimento è presente solo per queste misure, esplicitato dall'art. 6 comma 1 L. n. 401/1989 e dall'art. 4, lett. i cod. antimafia)¹³²⁴. Con specifico riferimento alle fattispecie di "pericolosi sportivi" individuati ai fini dell'applicazione delle tipiche misure di prevenzione, la lettera i) dell'art. 4 da un lato, al secondo inciso, identifica le figure soggettive rilevanti mediante il rinvio ad un "comportamento" (similmente alle lettere e) e g) che parlano di "comportamento successivo"), dall'altro, al primo inciso, individua fattispecie di pericolosità connesse a forme di partecipazione atipica (come anche avviene per la lettera h)¹³²⁵: nel primo inciso della lettera i) vengono in rilievo comportamenti che si esprimono come forme di partecipazione ad un altrui agire illecito, trattandosi infatti di una condotta di agevolazione, identificabile solo per l'effetto che essa ha prodotto sull'agire di altri (gruppi o persone) che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 L. n. 401/1989; come è stato osservato, non si "proibisce" un'agevolazione ad un fatto di reato o illecito, "ma una sorta di favoreggiamento di chi ne è stato autore, senza definire in alcun modo come questo possa esprimersi"¹³²⁶. Nel secondo inciso della lettera in esame invece il "comportamento successivo" è riferito ad una pregressa esperienza, consistente nell'aver preso parte, "in più occasioni", alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 L. n. 401/1989, o aver reiteratamente subito (per le medesime ragioni) un DASPO; in questa ipotesi, come è stato osservato, viene adottato dal legislatore lo stesso schema già impiegato dall'art. 1 cod. antimafia, con la sola sostituzione del concetto di comportamento

¹³²⁴ MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 537-538.

¹³²⁵ *Ivi*, pp. 544-545.

¹³²⁶ MARTINI, *Il mito della pericolosità*, cit., pp. 546-547.

a quello (generico) di elemento di fatto, funzionale ad una conclusione in sé predittiva”, vale a dire – nel caso in esame – l’essere dediti alla commissione di reati che “mettono in pericolo l’ordine o la sicurezza pubblica”; il criterio di giudizio è poi individuato dalla locuzione “debba ritenersi”, pertanto manca qualsiasi predeterminazione di quale sia il comportamento che la norma intende prevenire, se non quello che integra un reato contro l’ordine o la sicurezza pubblica¹³²⁷.

Nonostante tali criticità del dettato normativo, dal nesso tra indizio di agevolazione a carico del soggetto destinatario della misura di prevenzione e il comprovato pregresso coinvolgimento, con ruolo attivo, nelle manifestazioni di violenza delle persone che abbiano beneficiato della condotta di agevolazione emerge che l’obiettivo accertamento processuale di una pluralità di condotte di violenza rilevanti ai sensi dell’art. 6 della L. n. 401/1989 sia una preconditione per l’applicazione della disposizione in esame; in conseguenza di ciò, l’omessa comprovata commissione di tali condotte o la loro realizzazione in un’unica occasione, a seguito di un accertamento giudiziale definitivo, “costituirà un elemento ostativo all’instaurazione della procedura di prevenzione, non essendo sufficiente un indizio di agevolazione nei confronti di chi non versi nella situazione espressamente presa in esame dalla norma”¹³²⁸.

Secondo parte della dottrina, la categoria di destinatari individuata dalla lettera i) dell’art. 4 – come già quella dei soggetti di cui all’art. 6, comma 1 L. n. 401/1989, salvo eccezioni – è definita da “elementi indiziari sufficientemente precisi” rispetto al pericolo da prevenire, a sua volta individuato in modo specifico¹³²⁹; inoltre, secondo la stessa dottrina, nell’ottica dei principi di proporzione e necessità della politica criminale di prevenzione, la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza “si presenta proporzionata”, invece, la possibilità di ordinare anche le misure di prevenzione patrimoniali, che si fondano su una presunzione di accumulazione illecita di beni, “disonica rispetto alla criminalità violenta da stadio”, presenta “elementi di sproporzione”¹³³⁰, nonostante la limitazione della confisca a quei beni, nella disponibilità dei soggetti, “che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive” (come previsto oggi dall’art. 16, comma 2 cod. antimafia e, in precedenza, dall’art. 7-ter, comma 2 della L. n. 401/1989).

¹³²⁷ Ivi, p. 545.

¹³²⁸ CASSANO, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 189-190.

¹³²⁹ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 456.

¹³³⁰ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 461.

3. Le misure del codice antimafia applicabili ai “pericolosi sportivi”.

Ai soggetti a “pericolosità sportiva”, così come a tutti i soggetti a pericolosità qualificata individuati dall’art. 4 cod. antimafia, non sono applicabili le misure di prevenzione “questorili” dell’avviso orale (art. 3 D.Lgs. n. 159/2011) e del rimpatrio con foglio di via obbligatorio (o, più brevemente, foglio di via, previsto dall’art. 2 cod. antimafia), ma solo la misura giudiziaria della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, di cui all’art. 6 cod. antimafia; le prime due misure, applicate dal questore a seguito di una procedura di natura amministrativa, si rivolgono infatti in modo esclusivo ai pericolosi generici, inquadrati in una delle categorie previste dall’art. 1 D.Lgs. n. 159/2011. La diversa natura – amministrativa o giudiziaria – delle misure di prevenzione personali appena menzionate dipende – come già riconosciuto dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 2 e 11 del 1956, che per prime si sono occupate delle misure di prevenzione – dalla diversità dei beni incisi dalle misure stesse: la libertà di circolazione, tutelata dall’art. 16 Cost., nel caso delle misure preventive questorili e la libertà personale, tutelata più intensamente dall’art. 13 Cost. (che prevede una riserva di giurisdizione), per la sorveglianza speciale¹³³¹.

Ad oggi l’applicazione di misure di prevenzioni personali tipiche nei confronti di soggetti considerati “pericolosi sportivi” ai sensi dell’art. 4, lett. i) cod. antimafia risulta molto limitata e riguarda l’ipotesi introdotta dal d.l. n. 119/2014, relativa ai soggetti che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle manifestazioni di violenza prese in considerazione dall’art. 6 L. n. 401/1989, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del DASPO, 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”: i provvedimenti di applicazione di misure di prevenzione tipiche nei confronti di “pericolosi sportivi” di cui si ha conoscenza riguardano unicamente la sorveglianza speciale e sono stati imposti a soggetti pluri-recidivi al DASPO, che ricoprivano un ruolo di preminenza, o comunque significativo, all’interno di una tifoseria organizzata (calcistica, ma non solo¹³³²) e che, oltre a ciò, sono rimasti coinvolti (a vario titolo) in episodi violenti di rilevante

¹³³¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 81-82.

¹³³² Il decreto del Tribunale di Milano, sezione autonoma misure di prevenzione, n. 97 del 18 settembre 2018 (nei confronti di Luraschi) si è infatti occupato di un ultras, destinatario di plurimi DASPO, appassionato di hockey su ghiaccio e di basket.

gravità¹³³³; peraltro, non tutti i decreti emanati di cui si ha notizia hanno accolto la proposta di applicazione della sorveglianza speciale di p.s., motivando il rigetto della proposta alla luce del fatto che la reiterata applicazione del DASPO, di per sé sola, non può fondare la pericolosità sociale richiesta per l'applicazione delle misure preventive tipiche¹³³⁴, rivelando in tal modo una certa prudenza della magistratura nel ritenere integrata la fattispecie di cui all'art. 4, lett. i) cod. antimafia.

Anche in dottrina si è osservato che, in base al dettato normativo, gli elementi da cui desumere la pericolosità per la sicurezza pubblica richiesta, con riferimento a questa peculiare fattispecie, possono – e, alla luce della giurisprudenza appena menzionata, devono – essere tratti anche da altre fonti, come, ad esempio, il certificato penale, pregresse attività investigative, procedimenti pendenti¹³³⁵. Inversamente, si può anche notare come, secondo recente giurisprudenza di merito¹³³⁶, la pregressa inflizione di un DASPO, che costituisce di per sé una misura di prevenzione, non può a sua volta fondare l'applicazione della diversa misura della sorveglianza speciale, sulla base di una valutazione di pericolosità generica: il divieto di accesso agli impianti sportivi si riferisce infatti ad un profilo di pericolosità specifico, quindi la mera valutazione della sua applicazione in capo al proposto non può legittimamente servire a “duplicare” la valutazione di pericolosità anche per scopi eterogenei rispetto ad esso¹³³⁷. Questa recente giurisprudenza sembra confermare la specificità della “pericolosità sportiva” e la sua difficile “comunicabilità” verso altre fattispecie di pericolosità, generica o qualificata.

Per quanto riguarda infine l'applicazione delle misure preventive patrimoniali nei confronti di soggetti a pericolosità sportiva, non si ha notizia di provvedimenti in tal senso.

¹³³³ È il caso del decreto del Tribunale di Milano del 28 febbraio 2019 (parzialmente riformato dal decreto della Corte d'appello di Milano, sez. V, n. 15 del 10 giugno 2019), nei confronti del capo ultrà interista Marco Piovella, coinvolto nella morte dell'ultrà Davide Belardinelli, avvenuta il 26 dicembre 2018, a seguito degli scontri tra tifosi interisti e napoletani, prima della partita di campionato Inter-Napoli, disputata a San Siro; il prevenuto (già destinatario di alcuni DASPO) è stato sottoposto alla misura della sorveglianza speciale, accompagnata dalla prescrizione di non avvicinarsi ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni calcistiche professionistiche su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, con il decreto del Tribunale di Milano, sez. autonoma misure di prevenzione n. 71 del 13 luglio 2017 (emesso nei confronti di Covelli), è stata applicata ad un ultras dell'Inter (vicino ad ambienti di estrema destra) – già destinatario di vari DASPO – la misura della sorveglianza speciale, senza obbligo di soggiorno nel comune di residenza, ma con la specifica prescrizione di “non prendere parte a qualsiasi tipo di partita di calcio (amichevole e non) che veda impegnata F.C. Internazionale di Milano e di mantenersi ad almeno 1 km di distanza dalle sedi degli impianti sportivi dove tali partite abbiano svolgimento”.

¹³³⁴ In questo senso, il decr. Trib. Milano, 18 settembre 2018, n. 97, Luraschi cit.

¹³³⁵ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 461.

¹³³⁶ Corte app. Bari, decr. 21 maggio 2020, n. 17 (in *Sist. pen.*, 9 ottobre 2020, con nota di Sibilio).

¹³³⁷ Sia consentito il rinvio a SIBILIO, *Un DASPO e una violazione del distanziamento fisico anti-covid non sono sufficienti a integrare la pericolosità generica ai fini della sorveglianza speciale*, in *Sist. pen.*, 9 ottobre 2020.

3.1. Misure personali (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza).

L'unica misura di prevenzione personale applicabile ai soggetti a pericolosità qualificata di cui all'art. 4 cod. antimafia (tra cui i "pericolosi sportivi", di cui alla lettera i), come si è detto, è la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, misura giurisdizionale, che incide in modo significativo sulla libertà di circolazione del destinatario, fino a imporre limiti alla sua stessa libertà personale; perché tale misura sia applicabile, è inoltre necessario che il soggetto venga giudicato pericoloso per la sicurezza pubblica, ai sensi dell'art. 6 cod. antimafia¹³³⁸.

La sorveglianza speciale può differenziarsi in tre tipologie, ad afflittività crescente: la sorveglianza semplice, la sorveglianza qualificata dal divieto di soggiorno e, infine, la sorveglianza qualificata dall'obbligo di soggiorno. Il divieto di soggiorno, applicabile "ove le circostanze del caso lo richiedano", consiste nell'inibizione dal soggiornare in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o dimora abituale, o in una o più regioni (art. 6, comma 2 D.Lgs. n. 159/2011); invece l'obbligo di soggiorno può essere imposto, quale *extrema ratio*, "nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica" (art. 6, comma 3); quest'ultima misura annulla di fatto la libertà di circolazione del sorvegliato speciale, che è obbligato a soggiornare nel comune di residenza o dimora abituale, senza possibilità di recarsi altrove, in assenza di specifica autorizzazione¹³³⁹.

Nei confronti di coloro che sono sottoposti alla sorveglianza speciale il giudice deve, "in ogni caso", imporre una serie di prescrizioni, previste dall'art. 8, comma 4 cod. antimafia, che si caratterizzano per essere molto pervasive e per incidere su vari aspetti della vita di relazione del sorvegliato; si tratta di: "vivere onestamente e rispettare le leggi", "non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza", "non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza", "non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie", "non rincasare la sera più tardi e non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza", "non detenere e non portare armi" e "non partecipare a pubbliche riunioni"; a queste prescrizioni, se il destinatario della sorveglianza speciale sia "persona indiziata di vivere con il provento di reati", devono essere aggiunte, quali ulteriori prescrizioni obbligatorie, anche le seguenti:

¹³³⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 90-91.

¹³³⁹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 91-92.

“darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro” e “fissare la propria dimora, farla conoscere nel termine stesso all’autorità di pubblica sicurezza e non allontanarsene senza preventivo avviso alla medesima autorità” (art. 8, comma 3 cod. antimafia); nei casi di sorveglianza speciale con divieto di soggiorno o con obbligo di soggiorno, è infine previsto che il sorvegliato speciale abbia e porti sempre con sé una carta di permanenza, da esibire ogni volta che sia richiesto dall’autorità di pubblica sicurezza (art. 8, comma 7 D.Lgs. n. 159/2011)¹³⁴⁰.

Il carattere obbligatorio e automatico di questo vasto insieme di prescrizioni – come è stato osservato – “non consente pressoché alcun margine di personalizzazione della sorveglianza speciale, la quale finisce per offrire una risposta standardizzata ed uniforme, e pertanto spesso inadeguata, alle più variegata ed eterogenee manifestazioni di pericolosità dei destinatari”¹³⁴¹.

Sono poi previste una serie di prescrizioni facoltative, che il giudice può imporre con il provvedimento di sorveglianza speciale: per alcune di esse, la discrezionalità del giudice è limitata all’*an* dell’applicazione, mentre il contenuto della prescrizione è predeterminato dalla legge (prescrizioni facoltative a contenuto vincolato); tuttavia, in altri casi la discrezionalità del giudice si estende fino allo stesso contenuto delle prescrizioni (prescrizioni facoltative a contenuto libero). Per quanto riguarda la prima tipologia di prescrizioni facoltative, oltre al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, previsto dall’art. 8, comma 5 cod. antimafia (che è sostanzialmente ripetitivo del divieto di soggiorno di cui all’art. 6, comma 2), a determinate categorie di soggetti possono essere imposte le seguenti prescrizioni, tutte previste dall’art. 8 del D.Lgs. n. 159/2011: il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori (comma 5, seconda frase); non andare lontano dall’abitazione scelta senza preventivo avviso all’autorità preposta alla sorveglianza (comma 6, n. 1); presentarsi all’autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati e ad ogni chiamata di essa (comma 6, n. 1); il divieto di possedere o utilizzare gli strumenti o gli apparecchi indicati nell’art. 3, co. 4, cod. antimafia¹³⁴².

L’art. 8, comma 5, prima parte del codice antimafia prevede infine la possibilità per il giudice di imporre al sorvegliato speciale anche prescrizioni facoltative a contenuto libero, vale a

¹³⁴⁰ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 92-96.

¹³⁴¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 96.

¹³⁴² BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 98-100.

dire “tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale”; ciò consente, secondo la Cassazione¹³⁴³, di “adattare le esigenze di difesa sociale connesse alla misura di prevenzione alle emergenze del caso concreto. La tutela di esigenze di difesa sociale, del resto, costituisce un obiettivo di politica criminale pienamente compatibile con i principi costituzionali”; tuttavia, è stato anche notato come, con tali prescrizioni, il giudice abbia un’amplissima discrezionalità nell’individuazione di obblighi o divieti ulteriori, con la conseguenza che l’utilizzo di tale discrezionalità “dovrà avvenire in conformità dei canoni di *extrema ratio* e proporzione, per impedire la compressione di facoltà e beni giuridici di primario rango costituzionale”¹³⁴⁴; come conseguenza ulteriore, il provvedimento che aggiunga prescrizioni facoltative a contenuto libero dovrà contenere una motivazione particolarmente rigorosa sulle ragioni della loro necessità e della inadeguatezza delle prescrizioni ordinarie¹³⁴⁵.

Le prescrizioni facoltative a contenuto libero che vengono impiegate più di frequente nella prassi, sono il divieto di usare il telefono o internet, il c.d. obbligo di firma, l’obbligo di continuare a svolgere il lavoro che si aveva al momento della sottoposizione alla misura, o il divieto di accedere a determinati luoghi (come stazioni ferroviarie o strutture ospedaliere)¹³⁴⁶. Secondo un recente orientamento inaugurato in alcune realtà, tali prescrizioni sono state utilizzate in modo innovativo anche per avviare il sorvegliato speciale (previa acquisizione del suo consenso) a percorsi terapeutici o riabilitativi¹³⁴⁷.

3.1.1. La violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale.

Se il sorvegliato speciale viola le prescrizioni, obbligatorie o facoltative, che gli sono state imposte incorre in pesanti conseguenze, poiché l’art. 75 cod. antimafia prevede, al comma 1, una contravvenzione, punita con l’arresto da tre mesi ad un anno, nel caso in cui la violazione sia stata commessa da un soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale “semplice”, mentre, al comma 2, configura un delitto, punito dalla reclusione da uno a cinque anni, se la trasgressione è realizzata da un soggetto sottoposto a sorveglianza speciale “qualificata” dal divieto o dall’obbligo di soggiorno; in quest’ultimo caso è inoltre consentito

¹³⁴³ Cass. sez. I, 26 febbraio (dep. 20 marzo) 2018, n. 12889, Tagliapietra.

¹³⁴⁴ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 100.

¹³⁴⁵ MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 6, 2015, p. 1528; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 100.

¹³⁴⁶ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 101.

¹³⁴⁷ MARIANI, *La prevenzione personale nella prassi milanese*, in *Dir. pen. cont.*, 10, 2018, pp. 306 ss.; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 101.

l'arresto anche al di fuori dei casi di flagranza (art. 75, commi 2 e 3 cod. antimafia). Il reato di inosservanza delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale, dal punto di vista strutturale, è caratterizzato dall'integrazione di un provvedimento giudiziario, similmente al reato di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice di cui all'art. 388 c.p.; in base alle regole generali, la fattispecie contravvenzionale di cui al comma 1 dell'art. 75 è punibile sia a titolo di colpevolezza che di colpa (e non è configurabile il tentativo), mentre la fattispecie delittuosa di cui al comma 2 è punibile solo a titolo di dolo ed è configurabile, in astratto, il tentativo¹³⁴⁸.

Il reato di cui all'art. 75 cod. antimafia ha originato un serio dibattito in merito alla sua applicazione con riferimento ad alcune prescrizioni: in particolare, la prescrizione di "vivere onestamente e rispettare le leggi" è stata considerata "estremamente vaga e indeterminata" dalla sentenza De Tommaso c. Italia della Corte EDU e, a livello nazionale, le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza Paternò del 2017¹³⁴⁹ hanno escluso la configurabilità del reato di cui all'art. 75 cod. antimafia in caso di violazione, da parte del sorvegliato speciale, delle prescrizioni "generiche" di "vivere onestamente e di rispettare le leggi" che rimangono tra quelle che il giudice della prevenzione impone obbligatoriamente al sorvegliato speciale, ma la cui violazione non può rilevare penalmente ai sensi dell'art. 75 D.Lgs. n. 159/2011, in quanto la loro genericità e imprecisione è tale da escluderne qualsiasi capacità di integrare il precetto penale del reato in questione, giungendo a tale conclusione tramite un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata¹³⁵⁰. La soluzione adottata dalle Sezioni Unite, pur condivisibile negli intenti, ciò nondimeno ha suscitato perplessità in dottrina, poiché ha condotto ad una sorta di *abolitio criminis* del reato di cui all'art. 75 cod. antimafia, operata però in via giurisprudenziale, ponendosi in contrasto con la Corte costituzionale che, non molti anni prima, con la sentenza n. 282/2010, aveva invece ritenuto costituzionalmente legittimo il reato di violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale, negando che le prescrizioni in esso contenuto fossero indeterminate¹³⁵¹.

¹³⁴⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 101-102.

¹³⁴⁹ Cass. S.U., 27 aprile (dep. 5 settembre) 2017, n. 40076, Paternò (in *Giur. it.*, 2, 2018, pp. 452 ss., con nota di Basile; in *Dir. pen. cont.*, 13 settembre 2017, con nota di Viganò).

¹³⁵⁰ BASILE, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. it.*, 2, 2018, pp. 456-458; cfr. ID., *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 102-103; VIGANÒ, *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla CEDU di una fattispecie di reato*, in *Dir. pen. cont.*, 9, 2017, pp. 146 ss.

¹³⁵¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 104; cfr. ID., *Quale futuro per le misure di prevenzione*, cit., pp. 456-459.

Altra problematica recentemente postasi con riferimento al reato di cui all'art. 75 D.Lgs. n. 159/2011 riguarda la violazione della prescrizione di non partecipare a pubbliche riunioni, già censurato dalla sentenza De Tommaso: si era infatti creato un contrasto giurisprudenziale tra un più risalente (e maggioritario) orientamento che per “pubblica riunione” intendeva “qualsiasi riunione di più persone in luogo pubblico o aperto al pubblico o in altro luogo in cui a determinate condizioni vi può accedere un numero indeterminato di persone indipendentemente dal motivo per il quale la riunione medesima ha luogo”¹³⁵², caratterizzato quindi da una vasta portata applicativa, giustificata dalla necessità di evitare una lesione o messa in pericolo dell'ordine pubblico, considerata più probabile in ragione della minore possibilità di controllare il prevenuto in presenza di un alto numero di persone. Un opposto orientamento, stante l'impossibilità di rinvenire, all'interno dell'ordinamento, una definizione univoca e sufficientemente precisa di “pubblica riunione”, aveva invece giudicato generico e indeterminato il divieto di partecipare a pubbliche riunioni, escludendo che la sua trasgressione da parte del sorvegliato speciale potesse integrare il reato di cui all'art. 75 cod. antimafia¹³⁵³.

Alla luce di tale contrasto, la prima sezione della Cassazione¹³⁵⁴ ha rimesso alle Sezioni Unite la questione “se, ed in quali limiti la partecipazione del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ad una manifestazione sportiva tenuta in luogo aperto al pubblico risulti fatto punibile, in riferimento al reato di violazione delle prescrizioni imposte al sorvegliato speciale di cui agli artt. 8 e 75 cod. antimafia”¹³⁵⁵. La risposta delle Sezioni Unite¹³⁵⁶ non ha accolto nessuna delle suddette tesi, collocandosi in una posizione “mediana”, in quanto la scelta è stata nel senso di delimitare il concetto di “pubbliche riunioni” alle sole “riunioni in luogo pubblico”, con la conseguente esclusione di configurabilità del reato di violazione delle prescrizioni nel caso in cui il prevenuto avesse presenziato a riunioni in luogo aperto al pubblico (come le manifestazioni sportive che si

¹³⁵² In tal senso, Cass. sez. I, 11 marzo (dep. 8 luglio) 2003, n. 28694, D'Angelo e, più di recente, Cass. sez. I, 8 maggio (19 giugno) 2018, n. 28261, Lo Giudice.

¹³⁵³ Cass. sez. I, 6 giugno (dep. 30 ottobre) 2018, n. 49731, Sassano.

¹³⁵⁴ Cass. sez. I, ord. 19 dicembre 2018 (dep. 17 gennaio 2019), n. 2124, Acquaviva (in *Dir. pen. cont.*, 6 marzo 2019, con nota di Zuffada).

¹³⁵⁵ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 107; ZUFFADA, *Alle sezioni unite una nuova questione relativa alla configurabilità del reato di cui all'art. 75 cod. antimafia, questa volta in caso di trasgressione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni*, in *Dir. pen. cont.*, 6 marzo 2019.

¹³⁵⁶ Cass. S.U., 28 marzo (dep. 18 novembre) 2019, n. 46595, Acquaviva (in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019, con nota di Finocchiaro; in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019, con nota di Zuffada).

svolgono in uno stadio o in un palazzetto dello sport) o, a maggior ragione, in luogo privato¹³⁵⁷.

Da ultimo, occorre rammentare che la sorveglianza speciale comporta numerose ulteriori conseguenze, sia automatiche che eventuali, per i destinatari di essa; tali ulteriori effetti di questa misura preventiva possono incidere in maniera anche rilevante sulle libertà del prevenuto e vanno a comporre un quadro afflittivo composito e penetrante. In primo luogo, si segnalano una serie di effetti che derivano dalla commissione di una serie di reati (piuttosto eterogenei), indicati dall'art. 71 cod. antimafia da parte del sorvegliato speciale durante la durata della misura *ante delictum* (oltre che per un ulteriore periodo di tre anni dalla cessazione dell'esecuzione della misura): al reato commesso si applicherà la circostanza aggravante ad effetto speciale prevista dallo stesso art. 71; è prevista in ogni caso la procedibilità d'ufficio; per i delitti per cui è consentito l'arresto in flagranza, sarà possibile per la polizia giudiziaria procedere all'arresto anche al di fuori dei casi di flagranza; in caso di condanna, alla pena sarà aggiunta una misura di sicurezza detentiva. In secondo luogo, nel caso di commissione, negli stessi termini sopra indicati, di un reato in materia di armi (artt. 1 e 2 L. n. 110/1975), verranno applicate al sorvegliato speciale le circostanze aggravanti di cui all'art. 7 D.Lgs. n. 159/2011. Se il sorvegliato speciale è sorpreso a guidare senza patente (apparentemente in qualsiasi tempo, anche molto dopo la scadenza della misura), risponderà non dell'illecito amministrativo ordinariamente previsto dall'art. 116 cod. strada, bensì della contravvenzione di cui all'art. 73 cod. antimafia. Se il medesimo soggetto riporta una condanna a pena detentiva non inferiore a sei mesi per un reato commesso dopo il decreto di sorveglianza speciale, il giudice, ai sensi dell'art. 75, comma 2 D.Lgs. n. 159/2011, potrà applicare la misura di sicurezza della libertà vigilata (per non meno di due anni). In più, il sorvegliato speciale può essere sottoposto a verifiche fiscali, economiche e patrimoniali (art. 79 cod. antimafia) ed è tenuto a comunicare, in base all'art. 80 cod. antimafia, per un periodo di dieci anni, le variazioni patrimoniali non inferiori ad una certa cifra (poco più di 10.000 euro)¹³⁵⁸.

¹³⁵⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 107; cfr. ZUFFADA, *Per le Sezioni Unite il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto al sorvegliato speciale è da considerarsi limitato alle sole riunioni "in luogo pubblico"*, in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019; FINOCCHIARO, *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019.

¹³⁵⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 109-111.

L'art. 67 cod. antimafia prevede poi una serie di divieti e decadenze rispetto all'esercizio di attività economiche e imprenditoriali che derivano automaticamente dall'applicazione della sorveglianza speciale e che possono trovare applicazione anche nei confronti dei conviventi¹³⁵⁹ e di tutte le imprese di cui il sorvegliato speciale è amministratore di diritto o di fatto (ciò per evitare intestazioni fittizie che vanifichino l'operatività dei divieti). Queste ulteriori misure sono state duramente criticate dalla dottrina, che le ha definite espressive di "una logica ciecamente punitiva"¹³⁶⁰.

Il sorvegliato speciale è inoltre sottoposto a speciali regole in materia di fermo e di intercettazioni (artt. 77 e 78 D.Lgs. n. 159/2011); il codice di procedura penale prevede una serie di c.d. incapacità morali, per cui il prevenuto non può ricoprire una serie di uffici (testimone, interprete, perito o consulente tecnico di parte). Infine, ulteriori specifiche limitazioni sono previste dalla legislazione speciale, in tema di passaporto, patente di guida, patente nautica e diritti politici¹³⁶¹.

Conclusivamente, le misure di prevenzione personali, secondo parte della dottrina, sono caratterizzate da un quadro prescrittivo estremamente eterogeneo e "hanno un carattere intimamente desocializzante"¹³⁶², infatti, come è stato efficacemente esemplificato: "ti trovi in un luogo, ti mando in un altro; hai degli amici, non puoi frequentarli; vuoi mantenere i rapporti con i tuoi cari, non puoi usare il cellulare; hai un pubblico impiego, lo perdi; hai trovato un lavoro al di fuori del tuo paese, non puoi allontanarti dal comune di residenza; vuoi partecipare a un concorso pubblico, non puoi; sei un appassionato di calcio, non puoi andare allo stadio; e così via"¹³⁶³. La sorveglianza speciale e ciò che ne consegue comportano quindi un'opera di neutralizzazione del soggetto, con la conseguenza che "il sospetto di cui la persona è investita gli fa intorno terra bruciata"¹³⁶⁴.

¹³⁵⁹ Ipotesi, questa, fortemente avversata da BALBI, *Le tipologie sanzionatorie: la prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 522, oltre che – con riferimento alla disciplina contenuta nella L. n. 575/1965 – da MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, II ed., Napoli, 1997, p. 80.

¹³⁶⁰ CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 533; cfr. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 111.

¹³⁶¹ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 112-113.

¹³⁶² BALBI, *Le tipologie sanzionatorie*, cit., p. 510.

¹³⁶³ BALBI, *Le tipologie sanzionatorie*, cit., p. 510.

¹³⁶⁴ *Ivi*, p. 522.

3.2. Misure patrimoniali (sequestro e confisca di prevenzione).

Destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, ai sensi dell'art. 16 cod. antimafia, possono essere tutti i soggetti inquadrati in una delle fattispecie di pericolosità, generica o qualificata, di cui agli artt. 1 e 4 del D.Lgs. n. 159/2011 e, conseguentemente, anche i soggetti a “pericolosità sportiva”, di cui all'art. 4 lettera i) possono essere destinatari del sequestro di prevenzione (art. 20 cod. antimafia) o – ed è lo strumento di gran lunga più utilizzato – della confisca di prevenzione (art. 24 cod. antimafia); non invece dell'amministrazione giudiziaria dei beni personali¹³⁶⁵. Come si è detto in precedenza, la “criminalità da stadio” non è normalmente caratterizzata da finalità di profitto, con la conseguenza che, ad oggi, non si ha notizia di misure *ante delictum* patrimoniali applicate nei confronti di “pericolosi sportivi”. Con riferimento alle misure patrimoniali, molto significativo è il fatto che, per la loro applicazione, è sufficiente l'inserimento in una delle suddette categorie di pericolosità, senza che sia necessario il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica attuale, come richiesto invece dall'art. 6 D.lgs. n. 159/2011 per le misure preventive personali; quest'ultimo requisito non è infatti più richiesto da quando è stata introdotta la regola dell'applicabilità disgiunta delle misure patrimoniali¹³⁶⁶.

Con specifico riferimento alla fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4, lett. i) cod. antimafia, l'art. 16, comma 2 dello stesso codice delimita l'ambito oggettivo della confisca, stabilendo che essa può riguardare esclusivamente i “beni, nella disponibilità dei medesimi soggetti, che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive”. Da ciò, come è stato osservato, consegue che “l'intervento ablativo dipende da una qualificazione attinente alla potenziale destinazione, e non all'origine illecita dei beni”¹³⁶⁷, a differenza delle regole generali, secondo cui possono invece essere oggetto di confisca di prevenzione tutti i beni di cui il proposto abbia la titolarità o disponibilità a qualsiasi titolo, anche per interposta persona fisica o giuridica, qualora tali beni risultino di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o all'attività economica svolta, e il proposto non sia in grado di giustificarne la legittima provenienza, oppure qualora i beni risultino essere frutto di attività illecita o ne costituiscano il reimpiego (provenienza illecita dei beni); nel caso in cui non sia possibile aggredire direttamente questi beni, è inoltre

¹³⁶⁵ BALSAMO – D'AGOSTINO, *I soggetti destinatari*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, p. 579.

¹³⁶⁶ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 152.

¹³⁶⁷ BALSAMO – D'AGOSTINO, *I soggetti destinatari*, cit., p. 579.

possibile la confisca per equivalente, su “beni (...) di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità, anche per interposta persona” (art. 25 cod. antimafia)¹³⁶⁸.

Da ultimo, l’art. 16, comma 2 cod. antimafia prevede che il sequestro effettuato nel corso di operazioni di polizia dirette alla prevenzione delle manifestazioni di violenza in occasione di manifestazioni sportive “è convalidato a norma dell’art. 22, comma 2” del D.Lgs. n. 159/2011, disposizione che stabilisce, per i casi di particolare urgenza, che il sequestro è disposto dal presidente del tribunale con decreto motivato e perde efficacia se non è convalidato dal tribunale nei trenta giorni successivi¹³⁶⁹.

4. Aspetti procedurali e processuali.

L’applicazione delle misure di prevenzione tipiche nei confronti dei pericolosi sportivi avviene secondo le regole stabilite dal codice antimafia, che prevede una disciplina procedurale e processuale delineata in modo molto più puntuale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 401/1989 che, con riferimento alle misure di prevenzione atipiche contro la violenza negli stadi, traccia una regolamentazione ben più scarna e laconica. Appare pertanto d’interesse inquadrare brevemente la disciplina del procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali e, in particolare, della sorveglianza speciale (che più interessa ai fini della presente ricerca).

Anzitutto, per quanto riguarda la titolarità della proposta, l’art. 5 del cod. antimafia stabilisce che le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell’obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale possono essere proposte nei confronti delle persone indicate all’art. 4 in primo luogo dal questore, poi dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona e dal direttore della Direzione investigativa antimafia (comma 1); per alcune categorie di pericolosità, tra cui i pericolosi “sportivi” di cui all’art. 4 lett. i), è stabilito che le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite anche al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona (previo coordinamento con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del

¹³⁶⁸ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 158.

¹³⁶⁹ Cfr. BALSAMO – D’AGOSTINO, *I soggetti destinatari*, cit., p. 579.

distretto); inoltre, le funzioni di p.m. possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente (art. 5, comma 2 cod. antimafia)¹³⁷⁰.

La proposta presentare, in modo indefettibile, l'indicazione specifica della misura richiesta, l'analitica esposizione delle circostanze di fatto che giustificano l'adozione della misura *ante delictum* e che eventualmente comprovano la qualità del destinatario di persona pericolosa per la sicurezza pubblica. La proposta deve essere depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi del tribunale del capoluogo del distretto, nel territorio del quale la persona dimora (art. 5, comma 4); la competenza per territorio, secondo la concorde giurisprudenza, viene determinata con riguardo al luogo in cui il proposto ha realizzato i comportamenti sintomatici della sua pericolosità, senza che rilevino né le risultanze anagrafiche, né il luogo in cui il soggetto vive abitualmente¹³⁷¹.

Con riferimento al procedimento applicativo, ai sensi dell'art. 7 cod. antimafia, "il tribunale provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dal deposito della proposta": l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico, ma il presidente può disporre che il procedimento si svolga in pubblica udienza quando l'interessato ne faccia richiesta (comma 1). Il presidente fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori (d'ufficio, se l'interessato ne è privo); l'avviso è comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data dell'udienza e contiene la concisa esposizione dei contenuti della proposta e, fino a cinque giorni prima dell'udienza possono essere presentate memorie in cancelleria (art. 7, commi 2 e 3 D.Lgs. n. 159/2011)¹³⁷².

L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del p.m.: come stabilito dall'art. 7, comma 7 cod. antimafia, la partecipazione di questi soggetti è prevista a pena di nullità, assoluta (ai sensi degli artt. 178, comma 1 lett. c) e 179, comma 1 c.p.p.), per quanto riguarda il difensore, a regime intermedio (ai sensi degli artt. 178, comma 1 lett. b) e 180 c.p.p.), per quanto riguarda il p.m.¹³⁷³; gli altri destinatari dell'avviso sono sentiti se compaiono e l'interessato, se è detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice e ne fa tempestiva richiesta, può partecipare all'udienza tramite collegamento audiovisivo (salvo che il collegio ritenga necessaria la presenza della parte); se mancano i necessari mezzi tecnici, il presidente dispone la traduzione dell'interessato detenuto o internato (comma 4). Il tribunale, dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti,

¹³⁷⁰ Cfr. CORTESI, *Il procedimento*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, p. 283.

¹³⁷¹ CORTESI, *Il procedimento*, cit., pp. 284-285.

¹³⁷² Cfr. *ivi*, pp. 292-293.

¹³⁷³ CORTESI, *Il procedimento*, cit., p. 288.

ammette le prove rilevanti, escludendo quelle vietate dalla legge o superflue; l'udienza è rinviata sia se sussiste un legittimo impedimento dell'interessato che ha chiesto di essere sentito personalmente e che non sia detenuto o internato in luogo diverso da quello in cui ha sede il giudice, sia se sussiste un legittimo impedimento del difensore (comma 5). Inoltre, ove l'interessato non intervenga e occorra la sua presenza per essere sentito, il presidente lo invita a comparire, avvisandolo che avrà la facoltà di non rispondere (comma 6).

Conclusa l'istruzione probatoria, p.m. e difensore del proposto assumono le rispettive conclusioni e il tribunale decide in camera di consiglio, con decreto motivato, accogliendo o rigettando la proposta; anche nel procedimento di prevenzione opera il principio della correlazione tra contestazione e pronuncia, pertanto il tribunale non può applicare una misura più grave e basata su fatti non indicati nella proposta¹³⁷⁴.

Ai sensi del IX comma dell'art. 7, sono applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nell'art. 666 c.p.p., per quanto non espressamente previsto nel codice antimafia.

Con riferimento alle impugnazioni, l'art. 10 cod. antimafia stabilisce che “hanno facoltà di proporre ricorso alla corte d'appello, anche per il merito” sia l'interessato e il suo difensore, sia il procuratore della Repubblica e il procuratore generale presso la corte d'appello (comma 1); tale ricorso non ha effetto sospensivo e deve essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento. La corte d'appello provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso e l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico, anche se il presidente dispone che il procedimento si svolga in pubblica udienza se richiesto dall'interessato (art. 10, comma 2)¹³⁷⁵.

Contro il decreto della corte d'appello è ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge dall'interessato, dal suo difensore e dal p.m. entro dieci giorni. La Cassazione provvede, in camera di consiglio, entro trenta giorni dal ricorso, che, anche in questo caso, non ha effetto sospensivo (art. 10, comma 3 cod. antimafia)¹³⁷⁶.

Da questo breve – e parziale – inquadramento delle disposizioni processuali in tema di applicazione delle misure di prevenzione tipiche emerge in modo palmare come tale procedura, seppur decisamente “snella” e sicuramente meno garantita (e per questo criticata in dottrina), se posta a confronto con il processo penale ordinario, tuttavia risulta molto più articolata e, conseguentemente, rispettosa delle garanzie individuali, rispetto alla procedura

¹³⁷⁴ CORTESI, *Il procedimento*, cit., pp. 296-297.

¹³⁷⁵ *Ivi*, pp. 298 ss.

¹³⁷⁶ CORTESI, *Il procedimento*, cit., pp. 304 ss.

delineata dalla legge antiviolenza del 1989 (pur con le modifiche e integrazioni che si sono stratificate nel tempo, anche su impulso della Corte costituzionale): in quest'ultima procedura il contraddittorio è ridotto ai minimi termini, può avvenire in tempi estremamente contingentati, similmente a quanto accade per la convalida delle misure precautelari, con la fondamentale differenza che le misure di prevenzione imposte ai sensi dell'art. 6 L. n. 401/1989 non sono misure provvisorie, ma sono destinate a durare per un tempo anche molto significativo; si rammenta in proposito che il DASPO, anche nella sua forma più invasiva, cioè quando il divieto è accompagnato dalla prescrizione dell'obbligo di firma (che comporta quindi una limitazione non trascurabile della libertà personale), può avere una durata – massima – pari a ben dieci anni.

5. Differenze col DASPO e possibili sovrapposizioni.

L'estensione, avvenuta nel 2007, della possibilità di applicare le misure di prevenzione tipiche (allora previste dalla L. n. 1423/1956) ai soggetti a pericolosità sportiva non ha in alcun modo eliso il campo di applicazione del divieto di cui all'art. 6 L. n. 401/1989, ma, al contrario, ha comportato un'ulteriore espansione degli strumenti preventivi nel contrasto alla violenza negli stadi. In origine, la previsione della possibilità di applicare la sorveglianza speciale (oltre alle misure patrimoniali) ai soggetti indiziati di “agevolare” gruppi o persone che hanno preso parte attiva agli episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive, era finalizzata a colpire non gli autori diretti delle violenze, ma i soggetti agevolatori che, in base a quanto stabilito dall'art. 6 L. n. 401/1989, non avrebbero avuto le caratteristiche soggettive di pericolosità, per essere destinatari di un DASPO; la categoria degli “agevolatori” dei tifosi violenti è ancor oggi presente nel codice antimafia, anche se non ha avuto un grande successo applicativo. Più interessante è la categoria – inserita all'interno dell'art. 4 lett. i) cod. antimafia dal d.l. n. 119/2014 – dei soggetti ritenuti “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”, sulla base del loro comportamento e, precipuamente, della partecipazione, in più occasioni, a manifestazioni di “violenza da stadio” e della reiterata applicazione del DASPO: questa seconda categoria di soggetti, a differenza della prima, è in realtà già presa dalla legge n. 401, ai fini dell'applicazione delle misure preventive atipiche da essa previste, pertanto la possibilità di applicare a costoro la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (oltre, almeno in via teorica, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca) – che va normalmente ad aggiungersi ad un DASPO già in atto o nuovamente imposto – rappresenta una sorta di

“escalation” nella risposta preventiva; la sorveglianza speciale, come si è visto, è una misura potenzialmente molto più invasiva, per il contenuto che può in concreto assumere, rispetto al divieto di accesso agli stadi, anche accompagnato dalla prescrizione (pur limitativa della libertà personale) di presentarsi presso un ufficio o comando di polizia. La sorveglianza speciale si propone quindi – se non per durata, posto che il provvedimento applicativo può imporla per un massimo di cinque anni (mentre il DASPO può giungere al doppio di tale durata), sicuramente per gravità – come il gradino afflittivo superiore rivolto a quei soggetti nei cui confronti l’imposizione del DASPO non ha sortito gli effetti sperati e che hanno (o meglio, si sospetta che abbiano) perseverato nelle manifestazioni di violenza.

Pertanto, le misure tipiche del codice antimafia e quelle atipiche della legge n. 401/1989 possono coesistere senza escludersi a vicenda: in proposito, la giurisprudenza di legittimità ha affermato la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza può concorrere con il divieto, disposto dal questore, ai sensi dell’art. 6 della L. n. 401/1989, di accedere a manifestazioni sportive, con relativo obbligo di presentazione personale all’autorità di polizia in occasione degli incontri di calcio (DASPO), in quanto si tratta di misure differenti che non si sovrappongono¹³⁷⁷.

Parte seconda

Profili problematici della prevenzione personale in ambito sportivo

6. Problematiche generali delle misure di prevenzione personali: un breve inquadramento.

Le misure di prevenzione in generale e le misure preventive personali in particolare, com’è noto, sono uno degli strumenti più discussi tra quelli presenti nel nostro ordinamento penale, tacciate sia di essere il residuo di un diritto penale di stampo autoritario, sia di costituire delle “pene del sospetto”, applicabili nei casi in cui mancano i presupposti e gli elementi per giungere ad una condanna, ciò in palese aggiramento delle garanzie costituzionali approntate nei confronti dell’imputato, tanto che autorevole dottrina è arrivata a mettere in discussione la stessa legittimità costituzionale delle misure di prevenzione¹³⁷⁸. Tuttavia, dopo ormai più di settant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è ormai evidente che il

¹³⁷⁷ Cass. sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308, nonché, in senso conforme, Cass. sez. I, 23 marzo (dep. 11 maggio) 2017, n. 23346, Alfieri, in *Leggi d’Italia* (cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo*, cit., p. 461) e, nella giurisprudenza di merito, Corte App. Bari, decr. n. 17/2020 cit.

¹³⁷⁸ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., pp. 29 ss.

legislatore, nonostante le profonde criticità insite nelle misure di prevenzione, non solo non ha mai mostrato di voler rinunciare a questo particolare strumento, ma, al contrario, ha progressivamente potenziato e ampliato il campo di applicazione e l'efficacia di tali misure, allo scopo di fronteggiare le varie "emergenze criminali" (più o meno effettive) che si sono succedute nel corso dei decenni, fino agli ultimi anni.

La prevenzione dei reati è considerata – in modo pressoché unanime – come necessaria, infatti "un ordinamento giuridico che si limitasse alla sola repressione dei reati rischierebbe di essere un ordinamento giuridico che arriva sempre troppo tardi, quando ormai beni giuridici fondamentali del singolo (...) o della collettività (...) potrebbero risultare irrimediabilmente compromessi"¹³⁷⁹.

L'idea di prevenire i reati è antica e non è mai stata posta in discussione: già Cesare Beccaria, nel suo "Dei delitti e delle pene" del 1764, scriveva che "è meglio prevenire i delitti che punirgli. Questo è il fine principale di ogni buona legislazione"¹³⁸⁰. Autorevolissimi studiosi, a noi più vicini nel tempo (Franco Bricola e Pietro Nuvolone), pur nella diversità di vedute, concordavano sul fatto che "la prevenzione del crimine è una componente ontologicamente necessaria di ogni società organizzata"¹³⁸¹, in quanto "prevenire il reato è un compito imprescindibile dello Stato, che si pone come un *prius* rispetto alla potestà punitiva"¹³⁸².

6.1. Il dibattito sulla legittimità delle misure ante delictum personali.

Riconosciuta come necessaria la prevenzione dai reati resta però il problema degli strumenti da utilizzare per attuarla: in proposito, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha sempre, fin dalle sue primissime pronunce, legittimato il sistema delle misure di prevenzione, la dottrina è invece apparsa più divisa fra chi, pur criticando molti aspetti della disciplina in materia di misure *ante delictum*, ne ha comunque riconosciuto la legittimità e chi invece, più radicalmente, ha negato spazio a misure di tal genere all'interno del nostro ordinamento costituzionale¹³⁸³.

¹³⁷⁹ BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 6, 2015, p. 1520.

¹³⁸⁰ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, a cura di A. Burgio, Milano, 2015, § XLI, p. 108.

¹³⁸¹ BRICOLA, *Forme di tutela "ante-delictum"*, cit., p. 64.

¹³⁸² NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 634; cfr. ID., *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 16.

¹³⁸³ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 111.

La Costituzione mantiene un assoluto silenzio sulle misure di prevenzione¹³⁸⁴, forse proprio allo scopo di non riconoscerle, anche perché viste come un'eredità del regime fascista; questo regime, per mezzo del testo unico di pubblica sicurezza del 1931, aveva ampiamente utilizzato le misure *ante delictum* a fini politici, per combattere gli oppositori della dittatura e ne aveva accentuato l'amministrativizzazione per renderle più duttili ed efficaci. In ragione di questo silenzio, si è presto acceso un ampio dibattito dottrinale, relativo alla legittimità o meno delle misure di prevenzione (il riferimento è alle sole misure personali, dato che quelle a carattere patrimoniale ancora non erano state introdotte): ad un primo orientamento hanno aderito alcuni autori (come Nuvolone) non solo favorevoli alla legittimità di tali misure, ma convinti della "doverosità costituzionale della prevenzione del reato"¹³⁸⁵, i quali hanno fatto leva sul principio per cui "appartiene alla essenza logica dello Stato, alla sua giustificazione razionale, impedire la commissione dei reati, salvaguardare la vita, l'incolumità, i beni dei cittadini" e, a tal fine, l'art. 2 Cost., nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, impegnerebbe lo Stato a tutelarli "prima che siano offesi, escludendo che sia sufficiente la repressione *post factum*"¹³⁸⁶. Come è stato osservato, pur essendo incontrovertibile tale assunto, tuttavia, il problema consiste nello stabilire se sia costituzionalmente ammissibile che la prevenzione della criminalità sia perseguita con strumenti limitativi della libertà personale ulteriori rispetto a quelli tipici del diritto penale, posto che soltanto questi ultimi trovano riconoscimento espresso nel testo costituzionale e alcuni Autori hanno affermato che l'ammissibilità delle misure di prevenzione "va commisurata non ad un potere generale di tipo istituzionale, ma alle singole e specifiche libertà su cui incidono"¹³⁸⁷ e, in base a questa logica (presente non solo nella nostra Costituzione) è vietata "l'attribuzione alle pubbliche autorità di blocchi di potere indifferenziato", mentre è consentito "solo il conferimento di specifici poteri disegnati sulle contrapposte situazioni di libertà e di diritti dei cittadini"¹³⁸⁸.

¹³⁸⁴ CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in AA.VV., *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Milano, 1986, p. 139; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 111.

¹³⁸⁵ NUVOLONE, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 16.

¹³⁸⁶ In tal senso, NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 634; cfr. ID., *Relazione introduttiva*, cit., p. 16; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 111; CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 174.

¹³⁸⁷ CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 138.

¹³⁸⁸ CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 138; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 111.

Un altro orientamento rinviene il fondamento della legittimità delle misure preventive negli articoli 13 e 16 Cost., oppure nell'art. 25, comma 3 Cost.: secondo un'opinione, che rivaluta l'inciso secondo cui le libertà di circolazione devono essere stabilite "in via generale", l'art. 16 Cost. può autorizzare misure che limitano questa libertà, in funzione non di condizioni particolari di pericolosità soggettiva, bensì dei rischi che la presenza di un soggetto su parti definite del territorio può far correre ad interessi pubblici costituzionalmente protetti, come appunto sicurezza e sanità pubbliche; diversamente, nell'alveo dell'art. 13 Cost., con conseguente riserva di giurisdizione, tutte le misure che importano, tenuto conto della pericolosità soggettiva dei destinatari, non solo limitazioni di ordine fisico, ma anche giudizi di disvalore sulla persona che producono un effetto degradante sul piano sociale o morale¹³⁸⁹; è stato però osservato che c'è il rischio di dar luogo ad una dilatazione della libertà personale, contraria alla logica "analitica" da cui discende la scelta costituzionale di dividere garanzie prima accorpate; infatti le misure preventive, in ragione del loro effetto degradante, coinvolgono anche libertà ulteriori, oltre a quella personale¹³⁹⁰.

Secondo un'altra opzione interpretativa, è possibile attribuire alle misure *ante delictum* un fondamento costituzionale autonomo dalle specifiche autorizzazioni costituzionali a restringere questa o quella libertà, riportando tali misure al paradigma delle "misure di sicurezza" menzionate in modo esplicito dall'art. 25, comma 3 Cost.: in proposito, è stato rilevato che la funzione rieducativa delle pene in senso stretto, sancita dall'art. 27, comma 3 Cost., rende problematico e fragile la tradizionale distinzione tra pene e misure di sicurezza, in quanto, una volta assimilate le seconde alle prime, le misure di sicurezza nella loro accezione originaria risulterebbero superflue e potrebbero essere sostituite da provvedimenti integralmente orientati alla prevenzione *ante delictum*; tuttavia, l'aggancio all'art. 25, comma 3 Cost. non implica la legittimazione del sistema preventivo esistente, poiché viene comunque auspicata una radicale revisione normativa delle fattispecie preventive, volta ad un ammodernamento delle situazioni di pericolosità soggettiva e che riconduca ogni misura alla competenza dell'autorità giudiziaria; tuttavia, secondo parte della dottrina, nemmeno il riferimento all'art. 25, comma 3 Cost. appare convincente, poiché il problema della ridefinizione dei rapporti fra pene e misure di sicurezza è interno alla prospettiva penalistica

¹³⁸⁹ In questo senso, BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 111.

¹³⁹⁰ AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, pp. 510-511; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 112.

e non ha implicazioni dirette sulla diversa questione dell'ammissibilità delle misure preventive¹³⁹¹.

All'interno dell'orientamento favorevole alla legittimità delle misure *ante delictum* possono poi cogliersi ulteriori sfumature: se da un lato un'opinione ritiene che non ci possa essere un buon diritto penale senza un efficiente sistema preventivo, sia a livello sociale e generale, che a livello individuale e particolare¹³⁹², dall'altro, il ricorso alle misure di prevenzione è visto come un male necessario ai fini della sicurezza sociale; proprio in quest'ottica, alcuni autori hanno sostenuto che tali strumenti vadano accettati, cercando però di assicurare al sistema la maggior razionalità possibile e tendendo "ad adeguare di continuo, e quanto più possibile, il diritto dato ai principi garantistici della Costituzione"¹³⁹³.

Diversamente, una parte (minoritaria) della dottrina¹³⁹⁴ nega in radice la legittimità costituzionale di misure limitative della libertà personale sganciate dalla commissione di un fatto di reato, poiché la principale norma costituzionale assunta a fondamento della legittimazione delle misure *ante delictum* – l'art. 13 Cost. – è soltanto una norma "servente" o "strumentale"¹³⁹⁵, che si limita a disciplinare il procedimento per le ipotesi di limitazione della libertà personale strettamente funzionali all'esercizio della repressione penale, e cioè ai fini dell'attuazione dei commi 2 e 3 dell'art. 25 Cost., che subordinano l'applicazione delle pene e delle misure di sicurezza alla commissione di un fatto di reato¹³⁹⁶; inoltre, la presunzione di non colpevolezza, sancita dall'art. 27, comma 2 Cost. "bandisce dal nostro ordinamento ogni fattispecie di sospetto, e attribuisce al giudice il monopolio dei giudizi di colpevolezza, e, più in generale, di demerito sociale"¹³⁹⁷. È stato però osservato che la tesi di Elia, seppur molto critica verso le misure preventive, finisce però per avvalorare la legittimità costituzionale della sorveglianza speciale e del divieto di soggiorno e per

¹³⁹¹ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 112; cfr. CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 139.

¹³⁹² In tal senso la prevalente giurisprudenza costituzionale, soprattutto del passato: Corte cost. n. 27/1959; n. 45/1960; n. 126/1962; n. 23/1964; n. 32/1969; n. 76/1970 (cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, p. 174).

¹³⁹³ GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 3; cfr. CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, p. 175.

¹³⁹⁴ ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962; AMATO, *Individuo e autorità*, cit., pp. 508 ss.; CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 139.

¹³⁹⁵ In tal senso, ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 949; cfr. CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 139; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 112; CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, pp. 172-173.

¹³⁹⁶ BRICOLA, *Forme di tutela "ante-delictum"*, cit., p. 70; cfr. CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., pp. 139-140; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 112.

¹³⁹⁷ CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, cit., p. 140.

confermare la legittimità delle misure antimafia, le quali rivestono un carattere eccezionale e sono determinate da una situazione di pericolo pubblico¹³⁹⁸.

Nella dottrina più critica, troviamo, da un lato, c'è chi (Pavarini) ha affermato che le misure *ante delictum* non hanno come reale finalità il controllo e la prevenzione della criminalità, bensì il controllo di ogni forma di dissenso sociale, con la conseguenza che “la finalità di prevenzione altro non sarebbe che la giustificazione ideologica di uno strumento politico che persegue tutt'altri fini”¹³⁹⁹; similmente, secondo altri Autori (Bricola) le misure di prevenzione sono “in prevalenza misure afflittive poste a difesa della società, prive di ogni funzione rieducativa”¹⁴⁰⁰, sancita dall'art. 27, comma 3 Cost. ed esse, come è stato osservato, “anziché favorire il reinserimento sociale di chi vi è sottoposto, ne agevolano l'inserimento in quella ‘formazione sociale’ assai singolare che è il carcere”: infatti, “il congegno della legge è tale da avvolgere il soggetto diffidato in una ‘spirale’ che potrà coinvolgerlo e portarlo alla commissione di un reato”¹⁴⁰¹.

Come alternativa al tradizionale sistema preventivo è stato anche proposto un nuovo modello di prevenzione *ante delictum* che sia veramente conforme ai principi di uno Stato sociale di diritto, da attuare tramite riforme di ampio respiro con interventi preventivi legittimati dagli articoli 30, 32 e 38 Cost., che comportano misure non privative della libertà ispirate ad una logica prevalentemente assistenziale-curativa¹⁴⁰²; un tale modello si ricollega al servizio sociale, che si compone di interventi connessi alla protezione della salute, alla tutela della famiglia, alla rimozione delle radici economiche e sociali da cui possono derivare determinate situazione ambientali e individuali (specialmente caratterizzate dall'indigenza) e gli interventi conseguenti si traducono in indubbe interferenze nella vita dei singoli che ne sono oggetto (si pensi all'acquisizione di informazioni sulle condizioni economiche e familiari, alla predisposizione di varie forme di assistenza, come sussidi economici, il collocamento al lavoro o scolastico, ecc.), tuttavia nessuna di tali interferenze comporta mai restrizioni alle libertà individuali, non solo per le caratteristiche oggettive, ma anche perché ad esse provvedere un'organizzazione del tutto estranea rispetto a quella di pubblica sicurezza ed imperniata invece sul personale specializzato del servizio sociale, che è “culturalmente e strutturalmente orientato a valutare la personalità dei singoli, non in termini

¹³⁹⁸ CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, p. 173.

¹³⁹⁹ PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità*, cit., p. 314.

¹⁴⁰⁰ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., p. 40.

¹⁴⁰¹ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., pp. 40-41.

¹⁴⁰² *Ivi*, pp. 74 ss.

di pericolosità per la sicurezza pubblica, ma in vista di un loro proficuo inserimento nella vita sociale ed in relazione alle misure eventualmente necessarie per favorirlo”¹⁴⁰³.

Anche questo modello di prevenzione, al di là delle difficoltà attuative, ha però suscitato alcune riserve sotto il profilo della problematica ammissibilità di misure amministrative che, anche se non limitative della libertà personale, comunque implicino un giudizio negativo, potenzialmente degradante, sul destinatario. Pertanto, come è stato osservato, la legittimazione teorico-costituzionale delle misure preventive personali continua (...) ad apparire quantomeno ‘problematica’”, e la precarietà del fondamento costituzionale di dette misure non sembra neppure controbilanciata da una loro verificata idoneità a conseguire gli obiettivi prevenzionistici presi di mira”¹⁴⁰⁴.

Dando conto del dibattito più recente, da un lato, emerge l’idea che ormai la presenza delle misure *ante delictum* – soprattutto patrimoniali – sia “ineluttabile” (o quasi), dall’altro, soprattutto con riferimento alla prevenzione personale, si scorgono posizioni differenziate: vi è infatti chi è molto critico verso il sistema della prevenzione personale affermando – in una “prospettiva illuminista” – che, in presenza di “degenerazioni fondate sul ricorso al sospetto” e di fragili prognosi di pericolosità, in assenza dell’accertamento del compimento di un reato, ci si dovrebbe “accontentare” del sistema penale e del suo processo, che interviene con misure cautelari, pene accessorie e misure di sicurezza¹⁴⁰⁵. Nella stessa prospettiva, si pone quell’autorevole dottrina che ritiene l’attuale sistema preventivo personale affetto da scarsa tassatività dei presupposti applicativi, da una inesorabile fallacia delle prognosi di pericolosità, da contenuti prescrittivi vaghi e marginalizzanti, da un’inaccettabile discrezionalità applicativa, fino ad un concreto effetto criminogeno anziché preventivo e pertanto ne auspica un superamento pieno e definitivo; infatti, secondo questa dottrina, solo quando l’individuazione dei soggetti destinatari abbandonerà “datati stereotipi criminologici” per poggiare sul compimento di precedenti fatti penalmente rilevanti (accertati giudizialmente) sarà possibile superare la scarsa tassatività dei presupposti di applicazione, ma in tal caso le misure preventive si trasformerebbero sostanzialmente in misure di sicurezza, che possono legittimamente perseguire il compito di prevenire nuovi

¹⁴⁰³ AMATO, *Individuo e autorità*, cit., pp. 518-520

¹⁴⁰⁴ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 112.

¹⁴⁰⁵ PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 2019, p. 1541.

reati¹⁴⁰⁶. Infine, parte della dottrina più critica ha evidenziato come, al di là delle problematiche relative alle garanzie del procedimento o all'individuazione giuridica della misura, il vero nodo critico riguarda il fatto che “non è concepibile un giusto processo di prevenzione, personale o patrimoniale”, poiché “un processo senza fatto può essere celebrato nel rispetto di ogni forma, ma resta un mero simulacro della giurisdizione sin tanto che si chiede al giudice di limitare i diritti individuali sulla base di giudizi ipotetici o presunzioni”¹⁴⁰⁷.

Vi è poi una seconda prospettiva – probabilmente più realistica – che mira a limitare l'intervento *praeter delictum* personale alla criminalità organizzata sia comune che politica, alla prevenzione in materia di terrorismo e alla violenza sportiva, poiché, nei primi due casi, le esigenze di tutela della collettività sono relevantissime e, nel terzo caso, si registra una buona efficacia degli interventi preventivi, nel senso di effettiva corrispondenza tra fatto da prevenire (la presenza allo stadio) e contenuto prescrittivo della misura¹⁴⁰⁸. Un'impostazione in parte analoga è stata proposta molto recentemente da attenta dottrina che ha evidenziato le criticità del giudizio di pericolosità nelle misure di prevenzione, il quale “o si schiaccia sui precedenti oppure, nel tentare di attualizzare il pericolo, gira completamente a vuoto”, con la conseguenza che tale giudizio risulti possibile solo per quelle forme di criminalità che si caratterizzano per una certa continuità e protrazione nel tempo (come la criminalità organizzata)¹⁴⁰⁹. A simili conclusioni sono anche giunti quegli Autori che, pur affermando che le misure di prevenzione “rappresentano, senza dubbio, l'aspetto più controverso del sistema giuridico penale”¹⁴¹⁰, allo stesso tempo riconosce che “interventi di natura sociale, politica e culturale non sono sufficienti a contenere un fenomeno così complesso come è quello mafioso”¹⁴¹¹, con la conseguenza che – pur senza escludere una “sinergia tra i diversi approcci” – si rende necessario anche il ricorso a strumenti come le misure *ante delictum* per conseguire risultati positivi¹⁴¹². Secondo questa dottrina, le misure di prevenzione

¹⁴⁰⁶ In tal senso, PULITANÒ, *Relazione di sintesi. Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 650; cfr. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1532.

¹⁴⁰⁷ CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 3 dicembre 2015, p. 8.

¹⁴⁰⁸ PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., pp. 459 ss.; cfr. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1532.

¹⁴⁰⁹ BARTOLI, *La “galassia afflittiva”: sistematica, fondamento, legittimità. Primo studio per un affresco*, in *Sist. pen.*, 2 marzo 2021, p. 15.

¹⁴¹⁰ CURI, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, cit., p. 185.

¹⁴¹¹ *Ibidem*.

¹⁴¹² *Ivi*, pp. 185-186.

giocano un ruolo determinante nella lotta contro la mafia, però è necessario che “tali mezzi, proprio per la loro peculiare natura, siano adoperati contro lo specifico fenomeno della delinquenza mafiosa”; diversamente, “una qualunque operazione di ‘riciclaggio’ di questo tipo di soluzioni preventive, in altri ambiti, non potrebbe che sortire esiti, forse, catastrofici; e questo per la ragione evidente secondo la quale non tutti i mezzi possono essere indistintamente invocati per il perseguimento di fini intrinsecamente diversi”¹⁴¹³. La stessa dottrina ha assunto infatti una posizione decisamente critica verso le misure di prevenzione in ambito sportivo, soprattutto per come attualmente disciplinate¹⁴¹⁴.

Infine, sono presenti alcune voci favorevoli al mantenimento dell’attuale sistema, ritenendo che sia in corso un superamento (non ancora completato) delle principali problematiche di *deficit* di tassatività e di fallacia delle prognosi di pericolosità, grazie all’elaborazione della giurisprudenza (sia di merito che di legittimità), che ha trovato impulso nelle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale¹⁴¹⁵; il sistema preventivo personale può quindi trovare legittimazione nel dovere dello Stato di garantire la sicurezza dei cittadini e la “moderata afflittività” delle misure, che si limitano ad incidere sulla libertà dei movimenti dei cittadini, costituendo così un “diritto para-penale mite”, preferibile rispetto ad una eccessiva pan-penalizzazione¹⁴¹⁶.

Nel senso della conservazione del sistema *ante-delictum* sono orientate anche autorevoli voci nella manualistica¹⁴¹⁷, secondo le quali, “in rapporto alla complessità delle organizzazioni ed associazioni criminali del mondo contemporaneo e alla potenza della malavita nel campo delle attività più pericolose per gli interessi individuali e collettivi, ben difficilmente una società organizzata nella lotta contro il crimine può privarsi a priori della potestà di fare ricorso a misure di prevenzione”¹⁴¹⁸, non essendo sufficiente a tale scopo l’alternativa – considerata “remota” – di una prevenzione sociale, che si attua mediante i “servizi sociali” volti a rimuovere le cause del disadattamento; infatti “l’istituzione di

¹⁴¹³ *Ivi*, p. 186.

¹⁴¹⁴ Da ultimo, CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento*, cit., pp. 1021 ss., nonché, in precedenza, ID., *Prevenzione “intelligente”*, cit., pp. 63 ss.

¹⁴¹⁵ MAGI, *Sul recupero di tassatività delle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 490 ss.; in senso più critico, CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione fra ‘critica’ e ‘progetto’*, cit., pp. 526 ss.; cfr. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., pp. 1532-1533.

¹⁴¹⁶ MAGI, *Sul recupero di tassatività delle misure di prevenzione personali*, cit., pp. 491-492; cfr. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1533.

¹⁴¹⁷ Il riferimento è a MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Padova, 2013, pp. 871 ss.

¹⁴¹⁸ In tal senso già VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., pp. 1591 ss.; cfr. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 874.

congrui servizi sociali ben può contribuire ad attenuare l'efficacia di determinate cause sociali della criminalità", tuttavia, ciò non sarebbe sufficiente, soprattutto per impedire "l'esplosione dei reati ormai vicini alla loro attuazione"¹⁴¹⁹. Pertanto, sotto questo punto di vista, società organizzate non dovrebbero privarsi, a priori, della possibilità di ricorrere alle misure di prevenzione, anche perché non esisterebbero preclusioni assolute di ordine costituzionale; semmai, il problema è quello di "individuare le misure tecnicamente adeguate e costituzionalmente corrette per attuare la finalità di prevenzione", così, "per evitare che il diritto della prevenzione venga a costituire un 'diritto punitivo del sospetto', con l'elusione per giunta di fondamentali garanzie sostanziali e processuali", è anzitutto essenziale che sia rispettato il principio di legalità; occorre poi che sia salvaguardata la finalità preventiva delle misure, in modo da non trasformarle in "specie di sanzioni anomale", per punire comportamenti non approvati dalla collettività; è infine necessario che la loro applicazione sia "affidata agli organi giudiziari ordinari, con una procedura munita di garanzie giurisdizionali e di difesa non dissimili da quelle proprie del campo penale"¹⁴²⁰.

6.2. La legittimità della prevenzione personale al vaglio della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, nei suoi numerosi interventi in tema di misure di prevenzione non ha mai messo in discussione – alla radice – la legittimità costituzionale di esse, a condizione però di subordinarne l'applicazione al rispetto di un insieme di principi e garanzie; l'operato della Consulta, fino agli interventi più recenti, è stato perciò sorretto dal proposito di 'salvare' le misure preventive, correggendone però le più vistose storture in modo da attenuarne il possibile conflitto con la Costituzione repubblicana¹⁴²¹.

Le primissime pronunce del Giudice delle leggi (sentenze nn. 2 e 11 del 1956) hanno consentito di scardinare il sistema di prevenzione ereditato dal regime fascista e contenuto nel T.U.L.P.S. del 1931 (a base prevalentemente amministrativa), evidenziando la violazione della riserva di giurisdizione nel caso dell'ammonizione e del rimpatrio obbligatorio con traduzione, aprendo così la strada alla riforma della materia, realizzata con la L. n. 1423/1956, che ha giurisdizionalizzato le misure di prevenzione, eliminando così "le storture più gravi introdotte dall'ordinamento fascista"¹⁴²². In alcune sentenze successive¹⁴²³, la Consulta ha postulato, quale fondamento sostanziale delle misure di prevenzione, l'esistenza

¹⁴¹⁹ MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 874.

¹⁴²⁰ *Ivi*, pp. 874-875.

¹⁴²¹ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 113.

¹⁴²² AMATO, *Individuo e autorità*, cit., p. 501; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 113.

¹⁴²³ Corte cost., sent. n. 27/1959 e n. 23/1964 (quest'ultima in *Giur. cost.*, 1964, con nota di Elia).

di un principio implicito e non scritto, vale a dire “il principio di prevenzione e di sicurezza sociale, per il quale l’ordinato e specifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell’avvenire” e questa – secondo la Corte – sarebbe “un’esigenza e regola fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta dalla nostra Costituzione”¹⁴²⁴. Queste affermazioni hanno però suscitato alcune critiche, poiché, come è stato osservato “ogni potestà pubblica deve trovare un fondamento, sia pur generico, nel sistema costituzionale in cui viene esercitata, non essendo ammissibile legittimarla in astratto alla luce di una aprioristica nozione dello Stato e dei suoi compiti”¹⁴²⁵. Sotto altri aspetti la Consulta, già con la sentenza n. 23/1964, aveva anche richiesto “una oggettiva valutazione dei fatti” da cui risulti la pericolosità della persona, in modo da “escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione”¹⁴²⁶.

Con riferimento poi al problema del silenzio da parte della Carta fondamentale in merito alle misure di prevenzione, secondo la Corte costituzionale, esse non sono menzionate, “sull’assunto che esse siano essenziali (e quindi legittime) ed è pacifico che esse seguono poi proceduralmente la disciplina prevista per tutte le ‘altre restrizioni della libertà personale’”¹⁴²⁷; quest’ipotesi di coesistenzialità delle misure ai compiti di difesa sociale dello Stato risulta però “viziata alla radice”, secondo parte della dottrina, “poiché dà per scontato che misure di prevenzione e funzione di difesa sociale in via preventiva siano la medesima cosa, o meglio che le prime siano lo strumento tipico ed esclusivamente indirizzato all’attuazione della seconda”, mentre, “le nostre misure di prevenzione sono storicamente legate ad una funzione diversa, quella di polivalente difesa dello Stato”¹⁴²⁸.

Un cambio di passo si è verificato con la fondamentale sentenza n. 177 del 1980, con la quale la Corte costituzionale ha interpretato in modo più rigoroso rispetto al passato l’esigenza della legalità, desumendola sia dall’art. 13, sia dall’art. 25, comma 3 Cost., e ha conseguentemente dichiarato l’incostituzionalità della categoria soggettiva dei “proclivi a delinquere”, prevista dall’art. 1 L. n. 1423/1956; il Giudice delle leggi in tale occasione ha

¹⁴²⁴ Così le sentenze nn. 27/1959 e 23/1964; cfr. BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., pp. 64-65; sulle sentenze nn. 23 e 68 del 1964, in particolare, ELIA, *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., pp. 938 ss.; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 113.

¹⁴²⁵ AMATO, *Individuo e autorità*, cit., p. 504.

¹⁴²⁶ FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 114.

¹⁴²⁷ In tal senso Corte cost. n. 27/1959, n. 45/1960, n. 30/1962 e n. 23/1964; cfr. AMATO, *Individuo e autorità*, cit., p. 509.

¹⁴²⁸ AMATO, *Individuo e autorità*, cit., p. 509.

affermato che “la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione – in quanto limitative, a diversi gradi di intensità, della libertà personale – è necessariamente subordinata all’osservanza del principio di legalità e all’esistenza della garanzia giurisdizionale”, entrambi “requisiti essenziali ed intimamente connessi, perché la mancanza dell’uno vanifica l’altro, rendendolo meramente illusorio”; inoltre, “il principio di legalità in materia di prevenzione (...), lo si ancori all’art. 13 ovvero all’art. 25, III comma Cost., implica che l’applicazione della misura, ancorché legata, nella maggioranza dei casi ad un giudizio prognostico, trovi il presupposto necessario in ‘fattispecie di pericolosità’ previste dalla legge”. Infine, la Corte costituzionale ha affermato la necessità della presenza della difesa, dichiarando che l’intervento del giudice nel procedimento per l’applicazione delle misure *ante delictum* “non avrebbe significato sostanziale (...) se non fosse preordinato a garantire, nel contraddittorio tra le parti, l’accertamento di fattispecie legali predeterminate”¹⁴²⁹.

Il sistema delle misure di prevenzione personali, in seguito a questi interventi della Consulta (che pure non ne hanno mai messo in discussione i fondamenti) e grazie ad una maggior sensibilità del legislatore in tema di garanzie, si è progressivamente evoluto: una tappa fondamentale è costituita dalla L. n. 327/1988¹⁴³⁰, che ha rivisitato e razionalizzato le categorie di pericolosità generica, eliminando categorie ormai superate dalla storia e ha introdotto diversi miglioramenti, allo scopo di offrire una maggior garanzia dei diritti del proposto; tuttavia, né questa legge, né gli interventi successivi, fino al vigente codice antimafia, sono mai riusciti a risolvere le ataviche storture di questo sistema, sottolineate dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo con la sentenza De Tommaso c. Italia del 2017. I tentativi giurisprudenziali sperimentati dalla Cassazione sono stati sicuramente utili per “tassativizzare” e rendere così più costituzionalmente e convenzionalmente compatibili alcuni profili critici del sistema, tuttavia ciò non è bastato a salvare le misure *ante delictum* da ulteriori censure di legittimità costituzionale: come si è visto, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 24 e 25 del 2019, che hanno colpito in particolare la pericolosità generica, sembra avere aperto una nuova stagione; tuttavia, la dottrina si è domandata (e continua a domandarsi) se la stagione inaugurata dalla sentenza De Tommaso finirà per travolgere il sistema preventivo personale (soprattutto quello rivolto ai “pericolosi generici”) o se si risolverà in un “modesto *restyling*”¹⁴³¹.

¹⁴²⁹ Così in motivazione; cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione*, cit., pp. 113-114.

¹⁴³⁰ In proposito, FIANDACA, *Premessa alla L. 3/8/1988 n. 327 – Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Leg. pen.*, 1989, pp. 19 ss.

¹⁴³¹ PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1534.

7. DASPO e libertà costituzionali.

Il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive, fin dalla sua introduzione nel 1989, ha posto agli interpreti un problema relativamente al fatto che incidesse sulla libertà personale ovvero sulla libertà di circolazione, problema che si è acuito con l'introduzione, ad opera del d.l. n. 717/1994 (conv. dalla L. n. 45/1995), della prescrizione che obbliga l'interessato a presentarsi in determinati giorni presso un ufficio o comando dell'autorità di pubblica sicurezza (il c.d. obbligo di firma). La Corte costituzionale, come si è visto nel capitolo precedente, ha avuto più occasioni di occuparsi della misura di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 e, da un lato, ne ha sempre riconosciuto la complessiva legittimità costituzionale, limitandosi – in due occasioni (sentenze n. 143/1996 e n. 144/1997) – ad apportare dei correttivi con riguardo ad aspetti specifici.

7.1. DASPO e garanzia della libertà personale (art. 13 Cost.).

Il divieto di accesso agli stadi non accompagnato dall'obbligo di firma è ritenuto quasi unanimemente non lesivo della libertà personale, tutelata dell'art. 13 Cost., ma della sola libertà di circolazione (art. 16 Cost.); invece, sia secondo la dottrina che secondo la giurisprudenza (costituzionale e ordinaria), la misura prevista dall'art. 6, comma 2 della L. n. 401/1989 (il DASPO accompagnato dall'obbligo di firma) incide sulla libertà personale e non solo su quella di circolazione e, per tale motivo, trovano applicazione le garanzie previste dall'art. 13 Cost., con la conseguenza che tale misura, come si è visto, può essere imposta nei casi e modi previsti dalla legge e solo con atto motivato dall'autorità giudiziaria¹⁴³².

Le problematiche relative alla garanzia della libertà personale con riguardo al DASPO si inserisce nel più ampio dibattito in merito ai rapporti tra libertà personale e misure di prevenzione, che è a sua volta tributario di quello relativo alla consistenza del concetto di libertà personale e ai limiti che ad essa possono essere imposti, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Anzitutto, partendo dal testo della norma, l'art. 13 Cost., dopo aver solennemente affermato che “la libertà personale è inviolabile” (comma 1), prevede che “non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”; il comma 2 dell'art. 13

¹⁴³² BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015, p. 7.

enuncia così i due fondamentali istituti di garanzia che devono accompagnare qualsiasi limitazione di tale libertà: si tratta della riserva di legge assoluta e della riserva di giurisdizione¹⁴³³.

In particolare, la riserva di legge è da intendersi in senso assoluto e non va intesa come mero richiamo formale alla legge, per il resto libera di disciplinare la libertà, determinandone i contenuti (come accadeva con l'art. 26 dello Statuto Albertino), ma “diventa insieme criterio rigido di riparto di competenza normativa tra Governo e Parlamento, elemento di valorizzazione dell'assemblea elettiva e di tutte le componenti che in essa trovano espressione (...), strumento per la realizzazione di finalità generali che neppure il legislatore può ignorare o peggio contraddire, pena l'intervento del giudice di costituzionalità delle leggi”¹⁴³⁴; secondo parte della dottrina costituzionalistica, è necessaria una lettura dell'art. 13 Cost. in correlazione con altre disposizioni della Carta fondamentale¹⁴³⁵, da cui emerge un'articolata trama di garanzie di ordine formale che d'altro canto “toccano in profondità gli stessi presupposti dell'azione repressiva dello Stato, dando corpo ad una nozione di libertà personale quale situazione soggettiva caratterizzata da un contenuto, in linea di principio, non suscettibile di subire interferenze, e dunque quale diritto soggettivo perfetto sia nei confronti dei privati che nei confronti dei pubblici poteri”¹⁴³⁶. Anche la riserva di giurisdizione ha un significato sostanziale e non va intesa esclusivamente come competenza a favore del giudice rispetto all'autorità di pubblica sicurezza, ma anche come opzione che si lega alla realizzazione di altri principi costituzionali¹⁴³⁷.

Per quanto riguarda la “nozione costituzionale” di libertà personale, è stato notato che essa non risulta facilmente ricavabile da una mera esegesi testuale dell'art. 13, anche se condotta alla luce dei lavori preparatori (...), ma si presenta di ardua precisazione per il fatto di riferirsi ad una cosiddetta ‘libertà-situazione’¹⁴³⁸, che si può estrinsecare in diversi modi;

¹⁴³³ CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Torino, 2010, p. 467.

¹⁴³⁴ CARETTI, voce *Libertà personale*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino, 1994, p. 233.

¹⁴³⁵ In particolare, con l'art. 25 Cost. che identifica una finalità prevalentemente retributiva delle limitazioni della libertà personale e con l'art. 27 Cost., che afferma sia il carattere personale della responsabilità penale (comma 1), sia la presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva (comma 2), sia il valore non solo retributivo, ma anche rieducativo della pena (comma 3); il sistema di tutela della libertà personale è inoltre integrato dall'art. 23 Cost., secondo il quale “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” e dall'art. 26, in materia di estradizione del cittadino (CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 469; CARETTI, voce *Libertà personale*, cit., p. 233).

¹⁴³⁶ CARETTI, voce *Libertà personale*, cit., p. 233.

¹⁴³⁷ Come quello del giudice naturale (art. 25, comma 1 Cost.), quello relativo al diritto di difesa (art. 24 Cost.), quello dell'autonomia ed indipendenza dei giudici (artt. 101 e 104 Cost.), nonché le ulteriori garanzie sancite dall'art. 111 Cost. (CARETTI, voce *Libertà personale*, cit., p. 233; cfr. CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 469).

¹⁴³⁸ CARETTI, voce *Libertà personale*, cit., p. 234.

per questo motivo si sono sviluppate varie tesi: secondo una prima impostazione, la libertà personale consiste nella possibilità di disporre in via esclusiva del proprio essere fisico, nei limiti e con l'osservanza degli obblighi posti dall'ordinamento; secondo un'altra opinione essa consisterebbe invece nella disponibilità non solo fisica, ma anche psichica o morale di se stessi¹⁴³⁹. Intermedie tra queste impostazioni, si colloca quella dottrina¹⁴⁴⁰ che, pur condividendo il concetto più ristretto di libertà personale enunciato dalla prima, sostiene che le coazioni fisiche esercitabili legittimamente ai sensi dell'art. 13 Cost. sarebbero solo quelle strumentalmente rivolte all'attuazione delle finalità previste negli artt. 25, 30 e 32 Cost.; altra dottrina¹⁴⁴¹ sostiene invece che la tutela dell'art. 13 non avrebbe fatto ad oggetto la libertà fisica, bensì il libero sviluppo della "persona" umana¹⁴⁴². Da queste diverse impostazioni derivano conseguenze applicative differenziate: secondo la prima impostazione, più restrittiva, e secondo la terza, che si ispira alla prima, le uniche misure restrittive cui l'art. 13 Cost. si riferisce sarebbero quelle fisicamente coercitive; diversamente, in base alla seconda teoria (la più ampia), rientrano nel campo applicativo dell'art. 13 anche gli ordini, le ingiunzioni, i divieti e le minacce¹⁴⁴³; seguendo invece l'ultima impostazione, "un provvedimento dovrebbe dirsi restrittivo della libertà personale non in considerazione della qualità e gravosità dei limiti che impone, bensì, mutando prospettiva, in base alla possibilità che, attraverso la limitazione della libera disponibilità della propria persona si venga a incidere sulla personalità morale e sulla dignità sociale del singolo"¹⁴⁴⁴.

L'unica deroga al regime ordinario è prevista dall'art. 13, comma 3 Cost., secondo il quale "in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto"; l'intervento diretto dell'autorità di pubblica sicurezza (il fermo di polizia giudiziaria) può avvenire quindi unicamente in casi previsti tassativamente dalla legge e le misure limitative della libertà

¹⁴³⁹ PACE, voce *Libertà personale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, p. 287.

¹⁴⁴⁰ ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., p. 23, nonché ID., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25*, cit., pp. 938 ss.; cfr. PACE, voce *Libertà personale*, cit., p. 287.

¹⁴⁴¹ BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, cit., pp. 98 ss.; cfr. PACE, voce *Libertà personale*, cit., p. 287.

¹⁴⁴² PACE, voce *Libertà personale*, cit., p. 287.

¹⁴⁴³ *Ibidem.*

¹⁴⁴⁴ BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, cit., p. 119.

personale hanno carattere transitorio, in quanto è all'autorità giudiziaria che spetta il compito di convalidare o meno i provvedimenti assunti provvisoriamente dall'autorità di p.s.: si tratta pertanto di una deroga parziale, poiché "l'ultima parola resta sempre riservata al giudice, e comunque limitata nel tempo, in virtù dei termini previsti dalla stessa disposizione costituzionale"¹⁴⁴⁵.

È evidente come la disciplina dettata dal legislatore all'art. 6 della L. n. 401/1989 per il procedimento di convalida del DASPO accompagnato dall'obbligo di firma sia ispirata, anche sotto il profilo delle scadenze temporali, a quanto disposto dall'art. 13, comma 3 Cost., tuttavia, come meglio si vedrà, ciò non ha esentato dalle critiche il procedimento dettato in materia di accesso, sia per quanto riguarda l'effettiva "necessità e urgenza" della misura, sia – e soprattutto – con riguardo alla stabilità degli effetti del DASPO, a differenza della provvisorietà delle misure precautelari disciplinate dal codice di rito.

Eccettuata qualche voce secondo cui anche il solo divieto di accesso ai luoghi di svolgimento delle competizioni sportive – come originariamente elaborato dalla L. n. 401/1989, senza ulteriori prescrizioni – limitasse la libertà personale¹⁴⁴⁶, la dottrina e la giurisprudenza nettamente maggioritarie hanno sempre sostenuto che solo il DASPO accompagnato dall'obbligo di firma (di cui al comma 2 dell'art. 6) costituisca una limitazione della libertà personale¹⁴⁴⁷; la diversità dei diritti incisi ne giustifica anche le profonde differenze applicative: mentre la diffida "semplice" è applicata direttamente dall'autorità amministrativa (il questore), senza che sia quindi esperito un passaggio giurisdizionale, invece il DASPO con obbligo di firma necessita della convalida da parte dell'autorità giudiziaria, come imposto dalla riserva di giurisdizione che l'art. 13 Cost. prevede per ogni misura limitativa della libertà personale.

L'obbligo di comparizione può essere ritenuto pregiudizievole della libertà personale sia che si accolga l'impostazione "sincretica", spesso fatta propria dalla Corte costituzionale, secondo cui la disciplina dell'art. 13 Cost. è applicabile in presenza di misure coercitive a condizione che siano "gravi"¹⁴⁴⁸, o in quanto, a danno del soggetto si determini una situazione di "degradazione giuridica" tale da poter essere equiparata, negli effetti, alla violazione del principio dell'*habeas corpus*; sia che si accolga una tesi – più restrittiva – che

¹⁴⁴⁵ CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 468.

¹⁴⁴⁶ Di questa opinione, DEL CORSO, sub Art. 6, *Commenti articolo per articolo*, L. 13/12/1989 n. 401, in *Leg. pen.*, 1990, p. 115.

¹⁴⁴⁷ In tal senso, PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con forme "semplificate"*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1583-1884.

¹⁴⁴⁸ L'argomento "quantitativo" è stato utilizzato, con riferimento al DASPO, da Corte cost. n. 193/1996 (cfr. PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., p. 1584).

identifica la libertà personale con la libertà fisica¹⁴⁴⁹: infatti, come è stato osservato, quando il provvedimento del questore cumula il divieto di accesso in determinati luoghi all'obbligo di comparizione personale nell'ufficio di polizia, anche il divieto di accesso a certi luoghi diviene misura coercitiva, in quanto l'interessato non può trovarsi contemporaneamente nel luogo vietato (come lo stadio) e nell'ufficio di polizia, “con la conseguenza che, qualora si recasse nel luogo vietato, verrebbe immediatamente punito con l'arresto”; è stato però rilevato che questa restrizione della libertà personale, a differenza delle misure “provvisorie” cui fa riferimento l'art. 13, comma 3 Cost., può avere una durata tutt'altro che breve, potendo estendersi per mesi o per anni¹⁴⁵⁰.

La Corte costituzionale, fin dalla prima pronuncia relativa al DASPO (la sent. n. 143/1996) ha qualificato l'obbligo di comparire presso l'ufficio di polizia previsto dall'art. 6, comma 2 della legge n. 401 come una misura restrittiva della libertà personale e, con la successiva sentenza n. 144/1997 ha sottolineato come l'adozione di tale prescrizione debba essere accompagnata da garanzie idonee ad operare un controllo sul provvedimento del giudice; in particolare, la tenuta costituzionale del provvedimento adottato dal questore è legata alla fase giurisdizionale che ne condiziona l'efficacia e – come ulteriormente ribadito dalla Consulta con la sent. n. 512/2002 – tale giudizio di convalida effettuato dal g.i.p. non può limitarsi ad un mero controllo formale, ma deve essere svolto in modo pieno¹⁴⁵¹.

7.2. *DASPO e garanzia della libertà di circolazione (art. 16 Cost.).*

Oltre alla libertà personale, incisa – come si è visto – dalla prescrizione dell'obbligo di firma (che può accompagnare il divieto di accesso), il DASPO, di per sé solo, anche quando è privo di ulteriori prescrizioni che ne aggravano la portata afflittiva, costituisce comunque una limitazione della libertà di circolazione, garantita dall'art. 16 Cost.: quest'ultima disposizione afferma che “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza”, e prosegue precisando che “nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”. Storicamente, la libertà di circolazione e soggiorno era connessa alla libertà personale, della quale era considerata solo un aspetto, ma la Costituzione repubblicana ha considerato tale libertà come un diritto fondamentale a sé

¹⁴⁴⁹ Di questo avviso, PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., p. 1584.

¹⁴⁵⁰ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., pp. 1584-1585.

¹⁴⁵¹ BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 8.

stante, sciolto dalla connessione con la libertà personale¹⁴⁵²; proprio la storica contiguità che esiste fra questo diritto e la libertà personale rende essenziale stabilire un esatto criterio di distinzione fra queste libertà, “facilmente confondibili fra loro, in quanto entrambe concernono la libertà di movimento e di stasi della persona”¹⁴⁵³.

La distinzione non è solo teorica, giacché se una fattispecie rientra nell’ambito di applicazione della libertà personale (tutelata dall’art. 13 Cost.), non sarà applicabile nessuna restrizione senza l’intervento dell’autorità giudiziaria, sarà sempre ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111 Cost.) e cittadini e stranieri godranno delle stesse garanzie; mentre, nel caso della libertà di circolazione e soggiorno, l’unica garanzia è data dalla riserva rafforzata di legge contenuta nell’art. 16 Cost. e questa vale solo per i cittadini; corollario di questa libertà è il divieto, imposto alle Regioni, di adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione delle persone (art. 120, comma 1 Cost.)¹⁴⁵⁴. Per distinguere tra libertà personale e libertà di circolazione e soggiorno, la dottrina è ricorsa a diversi criteri: secondo una prima opinione (Mortati), la libertà di circolazione e soggiorno considera la persona in relazione con determinate località, mentre la libertà personale la considera in se stessa; secondo una diversa impostazione (Virga), la prima tutela la libertà di movimento, la seconda la sicurezza della persona; secondo una terza teoria (Vassalli), si avrebbe restrizione della libertà personale ogni qual volta sia limitata la libertà esterna del soggetto in tutta la serie delle sue possibili direzioni, o in una serie indefinita di esse, mentre una restrizione della libertà di circolazione si configura quando il limite si riferisce a una zona avente rilievo e individualità giuridica (ad es. comune, provincia, regione), dove sia lecito o illecito circolare; pertanto, la libertà personale si riferirebbe alla persona in sé, mentre la libertà di circolazione e soggiorno alla sua vita di relazione¹⁴⁵⁵. Secondo un’ulteriore impostazione, la libertà personale si distingue da quella di circolazione in quanto, nel primo caso una limitazione si realizzerebbe quando vi sia un obbligo positivo di circolare o soggiornare entro una data circoscrizione territoriale, mentre in presenza di un obbligo negativo di non circolare o soggiornare in determinate parti del territorio, sussisterebbe una mera limitazione

¹⁴⁵² MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, p. 17; cfr. DE SIERVO, voce *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubb.*, III, Torino, 1989, pp. 76 ss.; DEMURO, sub *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco, 2006 (in *Leggi d’Italia*).

¹⁴⁵³ MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., pp. 17-18.

¹⁴⁵⁴ MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., pp. 17-18; cfr. CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 475-476; DE SIERVO, voce *Circolazione, soggiorno, emigrazione*, cit., pp. 76 ss.; DEMURO, sub *Art. 16*, cit.

¹⁴⁵⁵ VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. V, *Miscellanea di diritto pubblico e privato*, Padova, 1958, p. 396; cfr. MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., p. 18.

della libertà di circolazione e soggiorno¹⁴⁵⁶: a sostegno di ciò, si è osservato che l'imposizione ad una persona dell'obbligo di non uscire da una certa circoscrizione non rientra nel concetto di limite del diritto, "poiché il soggetto non è più libero di andare e di fermarsi ove crede, eccezion fatta dei luoghi in cui ciò gli è vietato; ma, all'opposto, gli è vietato di andare e di fermarsi in qualsiasi luogo, a eccezione di quelli in cui ciò gli è consentito"; un tale obbligo – è stato notato – non solo "sopprime la libertà di circolazione e di soggiorno", incidendo nel suo nucleo essenziale, ma restringe anche "il diritto dell'uomo di disporre del suo essere fisico in una serie indefinita di rapporti" e, pertanto, "costituisce una vera e propria limitazione della libertà personale"; "esso crea inoltre il presupposto per l'assoggettamento della persona all'altrui potere, che è caratteristico della maggior parte dei provvedimenti restrittivi di tale libertà"¹⁴⁵⁷.

A garanzia del diritto di cui all'art. 16 Cost. è posta una riserva rafforzata di legge (a differenza della riserva assoluta, posta dall'art. 13 a tutela della libertà personale): da ciò consegue che limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno possono essere poste solo dal legislatore nazionale¹⁴⁵⁸, e solo per motivi di sanità e sicurezza, escluse le ragioni politiche¹⁴⁵⁹. Secondo la dottrina maggioritaria, la locuzione "in via generale" sta a significare che deve ritenersi illegittima ogni limitazione riferita a singoli individui, anche se il riferimento ai "motivi di sanità e sicurezza" potrebbe legittimare anche la possibilità di apprezzamenti discrezionali sui singoli, giustificati da tali motivi¹⁴⁶⁰. La riserva, secondo altra dottrina, ha carattere relativo, poiché la Costituzione parla di limitazioni stabilite "in via generale" dalla legge, espressione non equivalente a "limitazioni stabilite con leggi generali", pertanto, la legge cui l'art. 16 Cost. fa riferimento deve valere per un complesso indefinito di persone o di oggetti, però il legislatore – pur dovendo stabilire le ipotesi generali in cui è lecito limitare la libertà dei cittadini – rimane libero di affidare all'autorità amministrativa il compito di specificare tali ipotesi con atti normativi secondari; è stata perciò ritenuta legittima l'attribuzione di poteri di ordinanza alle autorità amministrative centrali e locali, a condizioni che le ordinanze siano conformi ai principi dell'ordinamento giuridico, non in deroga a leggi formali, adeguatamente motivate e, se prese per ragioni di necessità e urgenza, limitate nel tempo quanto alla loro efficacia¹⁴⁶¹.

¹⁴⁵⁶ In tal senso, MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., p. 18.

¹⁴⁵⁷ *Ivi*, pp. 18-19.

¹⁴⁵⁸ In questo senso, già Corte cost. n. 4/1956.

¹⁴⁵⁹ MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., p. 21; cfr. CARETTI – DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 475-476; DEMURO, sub *Art. 16*, cit.

¹⁴⁶⁰ DEMURO, sub *Art. 16*, cit.

¹⁴⁶¹ MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., pp. 21-22.

Per quanto riguarda i “motivi di sicurezza” che possono consentire, ai sensi dell’art. 16 Cost., limitazioni alla libertà di circolazione, la Corte costituzionale, in una risalente sentenza, ha affermato che si ha sicurezza “quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale”, in una situazione di “ordinato vivere civile”¹⁴⁶²; pertanto, secondo parte della dottrina, la sicurezza “può essere minacciata sia da manifestazioni esteriori d’insofferenza o di ribellione alle leggi, sia anche da manifestazioni immorali, capaci di creare situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza”¹⁴⁶³, venendo così a comprendere i concetti di ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità; secondo la stessa dottrina, “non costituiscono invece minaccia alla sicurezza né le manifestazioni di natura sociale o politica, né, per quanto concerne la morale, le manifestazioni di teorie morali, e, tanto meno, le convinzioni intime dei cittadini”¹⁴⁶⁴; più di recente, è stato affermato che la sicurezza dei cittadini vada intesa rigorosamente come incolumità fisica delle persone e non genericamente come ordinato vivere civile e tanto meno come ordine pubblico ideale o come pubblica moralità¹⁴⁶⁵.

In questo quadro, il DASPO – non accompagnato dall’obbligo di firma – costituisce una legittima misura di libertà della circolazione per motivi di sicurezza e la Corte costituzionale – con la pronuncia n. 193/1996 – ne ha ribadito la conformità a Costituzione, affermando che il DASPO incide sulla libertà di circolazione tutelata dall’art. 16 Cost. e che esso va limitato “ai casi in cui sussistano idonei motivi di sicurezza, e l’organo deputato ad emettere il provvedimento (...) dovrà specificamente precisare gli elementi sintomatici della pericolosità sociale del soggetto, la quale deve essere basata su elementi concreti (e ciò esclude che sia possibile creare nuove ipotesi di pericolosità presunta) e motivare in relazione al presupposto che giustifica il divieto”¹⁴⁶⁶.

8. Possibili profili di incostituzionalità della disciplina di contrasto alla violenza negli stadi.

La disciplina delle misure di prevenzione contro la violenza negli stadi, a causa della stratificazione legislativa spesso disordinata di cui si è dato conto nel precedente capitolo,

¹⁴⁶² Così, Corte cost. n. 2/1956 cit., nonché sent. n. 161/1980; cfr. MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., p. 22; DEMURO, sub *Art. 16*, cit.

¹⁴⁶³ MAZZIOTTI, voce *Circolazione e soggiorno*, cit., p. 22.

¹⁴⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁶⁵ In tal senso, DEMURO, sub *Art. 16*, cit.

¹⁴⁶⁶ Così, Corte cost. n. 193/1996; cfr. BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 8; USAI, *Riflessioni su presupposti e contenuti del DASPO e delle prescrizioni di comparizione personale*, in *Resp. Civ. e Prev.*, fasc. 4, 2014, p. 1208.

risulta, a parere di diverse voci in dottrina, “affastellata, poco coerente, di ardua lettura, disseminata di lacune su aspetti salienti (in particolare, sui diritti di difesa dei soggetti destinatari di provvedimenti anche molto invasivi delle libertà della persona)”¹⁴⁶⁷; come linea di tendenza, si è assistito ad un rafforzamento dei poteri della pubblica autorità nei confronti del tifo violento, che ha determinato “la formazione e il consolidamento di un blocco normativo oltremodo repressivo”¹⁴⁶⁸, non solo per quanto riguarda gli aspetti relativi alle misure di prevenzione (quindi il DASPO, “semplice” o con “obbligo di firma”), ma anche con riferimento a specifici istituti processuali (come l’arresto in “flagranza differita” e la previsione di un giudizio direttissimo atipico) e, in parallelo, al progressivo ampliamento delle condotte penalmente rilevanti, che hanno progressivamente arretrato il livello di tutela criminale, arrivando oggi a colpire comportamenti che rappresentano “anche solo una minaccia eventuale alla sicurezza e all’ordine pubblico”¹⁴⁶⁹.

Come si è visto, il DASPO incide su libertà fondamentali, garantite dalla Costituzione, come la libertà personale e la libertà di circolazione ed è una misura che, in quanto appartenente al *genus* delle misure di prevenzione personali, ne sconta le medesime criticità a livello di legittimazione costituzionale che sono state sopra esposte, poiché – come è stato affermato – tali misure “costituiscono già di per se stesse un’anomalia per il diritto penale, in quanto vengono applicate senza che vi sia stato il preventivo accertamento della commissione di un reato”¹⁴⁷⁰.

La Corte costituzionale, come si è detto, si è pronunciata in più di una occasione sul DASPO, ribadendone costantemente la legittimità costituzionale e la sua appartenenza al novero delle misure di prevenzione. Gli ultimi interventi della Consulta risalgono al 2002 e da quel momento la disciplina della prevenzione in ambito sportivo, nonostante le modifiche e gli ampliamenti che ha subito, non è stata più scrutinata dal Giudice delle Leggi, cionondimeno permangono una serie di aspetti critici – sia vecchi che nuovi – che fanno dubitare della legittimità costituzionale di alcuni aspetti della normativa in esame e che potrebbero condurre, in futuro, a nuove questioni di legittimità costituzionale.

¹⁴⁶⁷ VALENTINI, *D.A.S.P.O. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, p. 81.

¹⁴⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁶⁹ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*”: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, in *Cass. pen.*, 5, 2007, p. 2264; cfr. VALENTINI, *D.A.S.P.O. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., pp. 81-82.

¹⁴⁷⁰ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*”, cit., p. 2259; cfr. BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., pp. 7-8.

8.1. DASPO e principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1 Cost.).

In dottrina, è stata subito posta in dubbio la legittimità costituzionale del c.d. DASPO “di gruppo”, introdotto dal d.l. n. 119/2014 (quindi da un Governo tendenzialmente di centro-sinistra): in seguito a questa riforma, il DASPO può essere infatti disposto non solo nei confronti di una singola persona, ma anche a carico di un gruppo che abbia, sulla base di elementi oggettivi, assunto comportamenti violenti tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o tali da turbare l’ordine pubblico; la nuova norma (oggi contenuta nell’art. 6, comma 1 lett. b della L. n. 401/1989), nel tentativo di precisare i suoi confini e di dare enfasi all’obiettivo, finisce con l’essere ridondante (parlando sia di “minaccia” che di “intimidazione”); inoltre, riferendosi ai beni giuridici posti in pericolo, la legge richiama sia la “sicurezza pubblica”, che l’“ordine pubblico”, quest’ultimo è stato legislativamente definito (dal d.l. n. 112/1998, art. 159, comma 2) come quel complesso di beni giuridici fondamentali e di interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (mentre manca una definizione legislativa di “sicurezza pubblica”)¹⁴⁷¹. L’aspetto più problematico della fattispecie introdotta nel 2014 è che il comportamento che deve mettere in pericolo i beni giuridici appena menzionati può essere attribuito anche ad un gruppo di persone: in proposito, posto che risulta già difficoltoso accertare in modo rigoroso il nesso causale tra la condotta di un concorrente e il reato, “in questo contesto – si è osservato – sembra trasformarsi in un’impresa addirittura impossibile”¹⁴⁷².

In particolare, l’istituto in questione, secondo parte della dottrina, presenta un disallineamento con il principio di personalità della responsabilità penale, il quale, pur essendo sancito dall’art. 27, comma 1 Cost. con riferimento a norme penali, può trovare applicazione, quale parametro di costituzionalità, anche con riferimento ad una misura amministrativa: anche con riferimento alle sanzioni amministrative è infatti previsto – dall’art. 3 L. n. 689/1981 – che “ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa”, con un evidente richiamo alle categorie penalistiche; in più, in dottrina è stato suggerito che la natura amministrativa delle prescrizioni del DASPO potrebbe essere rimessa in discussione in discussione dalla Corte EDU, in favore di una connotazione sostanzialmente penalistica (anche se, come meglio si

¹⁴⁷¹ CURI, *Prevenzione “intelligente”*, cit., pp. 69-70; cfr. ID., *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento*, cit., pp. 1028-1029.

¹⁴⁷² CURI, *Prevenzione “intelligente”*, cit., p. 70.

vedrà, la recente pronuncia Serazin c. Croazia del 2018 non ha operato questa qualificazione, con riferimento ad una misura assai simile al divieto di accesso italiano)¹⁴⁷³.

Per altro verso, la formulazione della norma presenta delle ambiguità: come notato da alcuni autori, per la configurazione del “DASPO di gruppo”, non dovrebbe essere sufficiente che il soggetto si trovi fisicamente, in modo casuale od occasionale, all’interno di un gruppo di facinorosi, ma “occorre un *quid pluris*, consistente nel fornire un proprio contributo agli episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione”¹⁴⁷⁴; a tal proposito, per ricollegare il singolo soggetto alle condotte illecite commesse dal gruppo dovrebbe essere impiegato un criterio analogo a quello utilizzato per il concorso di persone nel reato, che salvaguarda il principio di responsabilità personale, richiedendo che il concorrente deve fornire un apporto materiale o un’adesione morale sufficienti per agevolare la condotta illecita, mentre tale partecipazione non sarebbe configurabile laddove “il soggetto mantenga un comportamento meramente passivo, inidoneo ad apportare alcun contributo alla realizzazione del fatto illecito”¹⁴⁷⁵. Tuttavia, sono stati paventati alcuni rischi a cui potrebbe andare incontro il pratico impiego dell’ipotesi (ora) contenuta nell’art. 6, comma 1, lett. b) L. n. 401/1989: infatti, l’applicazione del “DASPO di gruppo” potrebbe “essere più estesa e meno sottilmente discriminatoria dei ruoli ricoperti in concreto”¹⁴⁷⁶ dai soggetti destinatari, per cui potrebbe essere sufficiente la sola presenza della persona all’interno del gruppo, similmente a quanto ritenuto, in materia di concorso di persone, da quell’orientamento giurisprudenziale ritiene idonea ad integrare il concorso la sola presenza dell’agente “quando essa, palesando chiara adesione alla condotta dell’autore del fatto, sia servita a fornirgli stimolo all’azione e un maggior senso di sicurezza”¹⁴⁷⁷; pertanto, come ha efficacemente evidenziato parte della dottrina, si può verificare il rischio di “colpire nel mucchio” e che il DASPO venga indirizzato contro soggetti che nulla hanno avuto a che fare con episodi di violenza, ma che sono solo colpevoli di trovarsi “al posto sbagliato” e nel “momento sbagliato”¹⁴⁷⁸.

¹⁴⁷³ BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 17.

¹⁴⁷⁴ *Ivi*, p. 18.

¹⁴⁷⁵ Arg. da Cass. sez. V, 22 marzo 2013 (dep. 21 gennaio 2014), n. 2805, Grosu; cfr. BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 18.

¹⁴⁷⁶ BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 18.

¹⁴⁷⁷ In tal senso, tra le altre, Cass. sez. II, 22 ottobre (dep. 13 dicembre) 2013, n. 50323, Aloia e Cass. sez. V, 8 aprile (dep. 26 giugno) 2009, n. 26542, Vatiere e altri; cfr. BONOMI – PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 18.

¹⁴⁷⁸ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo in avanti, ed un grosso passo indietro*, in *Dir. pen. cont.*, 5 maggio 2015, p. 8.

Anche le prime applicazioni giurisprudenziali del “DASPO di gruppo” hanno evidenziato serie criticità: in un caso, il Consiglio di Stato¹⁴⁷⁹ ha annullato un provvedimento perché ha ritenuto non rispettati i presupposti di legge, poiché non è stato possibile attribuire a nessuno dei tifosi destinatari del DASPO “singoli episodi di violenza o condotte penalmente rilevanti”; è stato sottolineato come le misure preventive – anche prima della modifica legislativa – potevano già essere applicate ad un elevato numero di persone, in quanto la condotta del gruppo si configura come “somma di responsabilità individuali omogenee”, a condizione però che ci fossero elementi diretti o presuntivi, tali da poter affermare la “inequivoca e consapevole partecipazione dei singoli al comportamento del gruppo”¹⁴⁸⁰.

8.2. Il problema dell'applicabilità del DASPO ai minorenni.

L'art. 6, comma 1-*bis* della L. n. 401/1989 consente espressamente che il DASPO possa essere applicato nei confronti di soggetti minori di diciotto anni, a condizione che abbiano compiuto il quattordicesimo anno d'età; è poi previsto che il provvedimento sia notificato a coloro che esercitano la potestà (oggi responsabilità) genitoriale e che sia il Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, competente con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio di questura a chiedere la convalida dell'obbligo di firma proposto dal questore¹⁴⁸¹. Per il resto, il procedimento è in tutto e per tutto uguale a quello previsto per i destinatari maggiorenni della stessa misura.

Anzitutto, occorre osservare che il comma 1-*bis* dell'art. 6, inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a-*bis*) del d.l. n. 8/2007, conv. dalla L. n. 41/2007 parla solo del “divieto di cui al comma 1”, senza contenere alcun riferimento all'art. 6, comma 2 della L. n. 401/1989, relativo all'obbligo di firma: si tratta con ogni probabilità di una (grave) dimenticanza del legislatore, anche alla luce del fatto che il comma 3 della medesima disposizione (relativo al procedimento per la convalida dell'obbligo di comparizione) continua invece a fare chiaro riferimento alla competenza del p.m. presso il tribunale dei minori, tuttavia qualche voce in dottrina ha affermato che – a rigore – non potrebbe essere più applicata ai minorenni la prescrizione di comparizione presso un ufficio di p.s., poiché non dovrebbe essere consentita una lettura estensiva della disciplina, con riferimento ad una misura che incide sulla libertà

¹⁴⁷⁹ Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, n. 6075; in proposito, GARRAFFA, *Tifosi in trasferta, “DASPO di gruppo” e tessera del tifoso, ovvero nodi che vengono al pettine*, in *ildirittoamministrativo.it*, 23 marzo 2015

¹⁴⁸⁰ In questi termini, Cons. Stato, sez. III, n. 6075/2014 cit.; cfr. CURI, *Prevenzione “intelligente”*, cit., pp. 70-71.

¹⁴⁸¹ CORTESI, sub *Art. 6*, cit., p. 496; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 387.

personale¹⁴⁸²; la maggioranza della dottrina e la giurisprudenza sono invece orientate diversamente, continuando a ritenere applicabile l'obbligo di firma anche ai minorenni¹⁴⁸³. Prima che fossero inserite queste specificazioni nell'art. 6, ad opera del d.l. n. 336/2001, la legge n. 401 non faceva nessun riferimento ai minorenni (nonostante, vista l'età media molto bassa degli ultras, specie in passato, era verosimile che tali misure potessero riguardare anche soggetti molto giovani) e, per questo motivo, la Corte costituzionale si è occupata in due occasioni proprio dell'applicabilità del DASPO ai minorenni: in una prima occasione – come si è visto nel capitolo precedente – la Consulta (con sent. n. 143/1996) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, proprio in riferimento all'art. 31, comma 2 Cost., nella parte in cui non attribuiva al g.i.p. presso il tribunale dei minorenni la competenza a convalidare il provvedimento di comparizione personale emesso nei confronti di un soggetto minore d'età; la Consulta, in quell'occasione, ha anche specificato che le misure dovevano considerarsi inapplicabili ai minori di quattordici anni, in quanto vi è, nei loro confronti, una presunzione assoluta di incapacità di intendere e di volere¹⁴⁸⁴. Successivamente, anche la sentenza n. 136/1998 della Corte costituzionale si è occupata dell'applicabilità del DASPO ai minorenni, “salvando” la normativa esistente (non ancora emendata sul punto dal d.l. n. 336/2001) e ritenendo quindi non necessario acquisire, per mezzo dei servizi sociali, complete ed esaurienti informazioni, necessarie per una valutazione adeguata da parte del giudice della personalità del minore, nonché sull'utilità ai fini educativi della misura, anche in relazione alle modalità della sua applicazione; questa soluzione è stata criticata da una parte della dottrina secondo cui “si è sacrificata la tutela dei minorenni”, in quanto sarebbe “del tutto inadeguata una sommaria e frettolosa informazione *ad oras* dei servizi sociale”¹⁴⁸⁵, che difficilmente sarebbero in grado di assumere sufficienti informazioni nel ridottissimo termine di 48 ore; e, in assenza di tali informazioni, ci si è chiesti quale effettivo controllo sarà possibile sulla pericolosità sociale del minore¹⁴⁸⁶.

¹⁴⁸² In tal senso, FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 388.

¹⁴⁸³ CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Padova, 2008, p. 118.

¹⁴⁸⁴ MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 10, 1996, pp. 2852 ss.; cfr. ID., *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 9, 1998, p. 2294; CORTESI, sub *Art. 6*, cit., p. 496.

¹⁴⁸⁵ MOLINARI, *Ancora su minorenni*, cit., p. 2295.

¹⁴⁸⁶ *Ibidem*.

Una tesi¹⁴⁸⁷ ha quindi sostenuto che le misure di prevenzione atipiche previste dall'art. 6 della L. n. 401/1989 non dovrebbero essere applicabili nemmeno ai soggetti maggiori di quattordici anni, ma minori di diciotto, così come avviene per le misure di prevenzione ordinarie, ritenendo invece che costoro possano essere destinatari unicamente delle misure previste dalla legge sui tribunali per i minorenni ed applicate da parte dei competenti organi di giustizia minorile, vale a dire le misure rieducative dirette al recupero sociale del minore previste dagli artt. 25-31 del r.d.l. n. 1404/1934, applicabili qualora il minore abbia dato “manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere”¹⁴⁸⁸. Già in passato, autorevole dottrina, critica anche verso le misure preventive nei confronti dei minorenni previste appositamente dal r.d.l. n. 1404/1934, aveva affermato che “riportare i fatti antisociali e criminosi del minore al di fuori della sfera di prevenzione (...) non significherebbe rinunciare ad una trasformazione in senso nettamente rieducativo del trattamento *post delictum*”¹⁴⁸⁹; le forme di intervento preventivo nei confronti dei minorenni antisociali dovrebbero invece essere agganciate agli artt. 30-32 Cost. e configurarsi come misure di rieducazione che non considerino espressione di asocialità del minore “ogni mera deviazione da modelli di comportamento o da valori assunti come prevalenti”¹⁴⁹⁰.

Si potrebbe sostenere, in una posizione intermedia, che la possibilità di applicare il DASPO nei confronti di soggetti minorenni venga mantenuta ma in forme nettamente differenziate a quelle previste per l'applicazione della medesima misura ai maggiorenni: tali forme, per essere rispettose dell'art. 31 Cost., dovrebbero garantire una effettiva valutazione del minore all'interno del procedimento applicativo, in modo che la misura preventiva abbia un contenuto concretamente rieducativo e non desocializzante.

8.3. Insufficienza delle garanzie processuali.

Perplessità di ordine costituzionale sono state sollevate in dottrina con specifico riferimento al procedimento di convalida del DASPO accompagnato dall'obbligo di presentazione presso un comando o ufficio di polizia, disciplinato dall'art. 6, comma 3 L. n. 401/1989, apparentemente nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 13, comma 3 Cost.: tuttavia, è stata rilevata una significativa difformità tra questa procedura e quella stabilita dal codice di

¹⁴⁸⁷ Sostenuta da MOLINARI, *Ancora su minorenni*, cit., p. 2295; contra, NUZZO, *Sull'applicabilità ai minorenni delle misure di prevenzione personali atipiche previste dall'art. 6 l. 13 dicembre 1989 n. 401*, in *Cass. pen.*, 3, 1997, p. 854.

¹⁴⁸⁸ MOLINARI, *Ancora su minorenni*, cit., p. 2294-2296.

¹⁴⁸⁹ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., p. 78.

¹⁴⁹⁰ *Ivi*, pp. 78-79.

rito per la convalida dell'arresto in flagranza, ritenuta non giustificabile alla luce della minore afflittività che caratterizza l'obbligo di presentazione alla polizia rispetto al provvedimento precautelare, in quanto le garanzie previste dall'art. 13 Cost. devono essere assicurate per ogni forma di restrizione della libertà personale (e nessuno pone in dubbio che l'obbligo di firma comprime la libertà personale) e non solo nei casi (come avviene per l'arresto) in cui tale restrizione raggiunga il massimo grado¹⁴⁹¹. In particolare, come è stato osservato, è difficile ritenere che tutti i decreti con cui il questore applica l'obbligo di firma siano caratterizzati dai requisiti della provvisorietà ed urgenza, richiesti dall'art. 13, comma 3 Cost.: anzitutto, il provvedimento di cui all'art. 6 L. n. 401/1989 non può propriamente definirsi provvisorio poiché, a differenza delle misure precautelari contemplate dal codice di procedura, sottoposte a rigorosi limiti di efficacia temporale, esso prevede effetti stabili e prolungati nel tempo; e alla sua convalida non segue un ulteriore e distinto intervento giurisdizionale che legittimi la compressione della libertà personale per il futuro (come invece è previsto dall'art. 391 c.p.p.)¹⁴⁹². Pertanto, pur essendo utilizzabile il modello dell'art. 13, comma 3 Cost. (e dell'art. 6, comma 3 della legge n. 401) per l'adozione (e la convalida) di provvedimenti – provvisori e urgenti – del questore, autorevole dottrina ha affermato che “il provvedimento definitivo che irroga una misura di prevenzione personale della gravità e della durata di quella prevista dall'art. 6, comma 2 non può istituzionalmente non spettare, ai sensi dell'art. 13, comma 2 Cost., all'autorità giudiziaria ordinaria, con conseguente integrale applicazione del principio del contraddittorio”¹⁴⁹³.

In secondo luogo, è stato notato che “la misura di comparizione personale risulta ardua da declinare in termini di urgenza, non foss'altro perché è destinata ad operare non in via immediata, ma a far data dalla prima manifestazione sportiva successiva alla notifica del relativo provvedimento (che può disputarsi anche svariati giorni dopo)”¹⁴⁹⁴; la scarsa compatibilità con il requisito dell'urgenza emerge anche dal fatto che il decreto del questore costituisce un passaggio obbligato per imporre l'obbligo di firma, in quanto il procedimento previsto dal II comma dell'art. 6 è l'unico previsto per giungere a tale imposizione, mancando un diverso percorso, più aderente al dettato costituzionale. Proprio con riferimento al procedimento applicativo del DASPO accompagnato dall'obbligo di

¹⁴⁹¹ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., pp. 84-85.

¹⁴⁹² VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 85.

¹⁴⁹³ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., p. 1585.

¹⁴⁹⁴ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 85; cfr. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, 4, 2005, pp. 433 ss.

comparizione sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza Labbia del 2004¹⁴⁹⁵, chiarendo che il giudice della convalida deve ritenersi affidatario di un controllo non meramente formale, ma sostanziale, “esteso all’esistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge e anche a quelli che la natura di misura di prevenzione richiede”, pertanto anche la pericolosità del soggetto al quale viene imposto l’obbligo di firma; tuttavia, il rafforzamento del ruolo del giudice rispetto al questore, avvenuto grazie alla giurisprudenza e alle successive modifiche legislative, non ha del tutto fatto venir meno i dubbi circa l’inadeguatezza della disciplina a tutelare il diritto di difesa dell’interessato, poiché la procedura delineata dall’art. 6 L. n. 401/1989 risulta comunque molto meno garantita della procedura di convalida dell’arresto: oltre a non prevedere una prerogativa analoga a quella di cui all’art. 389 c.p.p. (che consente al p.m. di liberare immediatamente l’arrestato), la normativa antiviolenza tace anche in ordine alla possibilità, per il pubblico ministero, di disporre l’audizione dell’interessato (a differenza dell’art. 388 c.p.p.), o di svolgere accertamenti o indagini ulteriori rispetto a quello già effettuati dal questore¹⁴⁹⁶; come è stato osservato, tali carenze “tendono a sterilizzare l’intervento del pubblico ministero, contribuendo a confinarlo nel ruolo di semplice ‘passacarte’”¹⁴⁹⁷.

Un ulteriore limite della disciplina del procedimento di convalida di cui all’art. 6 della legge n. 401 è la previsione di un contraddittorio meramente cartolare, considerando che il comma 2-*bis* dell’art. 6 cit. (introdotto dal d.l. n. 336/2001, in ossequio alla sentenza n. 144/1997 della Consulta¹⁴⁹⁸) prevede semplicemente che il decreto che impone l’obbligo di presentazione alla polizia debba “contenere l’avviso che l’interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento”; nonostante tale parziale correzione, la procedura risulta comunque troppo poco formalizzata e quindi foriera di significativi dubbi interpretativi: non è infatti regolata in alcun modo la cronologia della procedura (se non per il tempo massimo per la convalida), poiché non sono fissati – come avviene nel codice di rito – termini dilatori intermedi, finalizzati a rendere effettiva la possibilità di esercitare almeno in via cartolare il diritto di intervento dell’interessato, con la conseguenza che si sono generate serie incertezze applicative, acuite dal fatto che l’unico strumento che

¹⁴⁹⁵ Cass. S.U., n. 44273/2004, Labbia cit.

¹⁴⁹⁶ CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, cit., pp. 148 ss.; cfr. VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., pp. 86-87.

¹⁴⁹⁷ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 87.

¹⁴⁹⁸ Pronuncia criticata per l’eccessiva “timidezza” con cui ha censurato l’inadeguato livello di tutela dell’interessato (cfr. PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., p. 1586; CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, cit., pp. 167 ss.).

consente di impugnare l'eventuale provvedimento di convalida è il ricorso per cassazione¹⁴⁹⁹. In proposito, la giurisprudenza ha tentato di individuare in via autonoma un termine dilatorio per accordare un minimo di effettività al diritto di intervento dell'interessato, fino all'orientamento¹⁵⁰⁰ che ha riconosciuto all'interessato un termine di 48 ore dalla notifica del provvedimento questorile; il giudice non può esercitare il potere di convalida prima della decorrenza di tale termine, a pena di una violazione di legge (censurabile in cassazione)¹⁵⁰¹.

Nonostante gli sforzi della giurisprudenza di trovare soluzioni ai problemi pratici che di volta in volta si sono posti, la dottrina non ha mancato di notare come, a causa della laconicità del dato normativo, risulta “difficile considerare adeguatamente tutelati i diritti dell'interessato, specie alla luce dell'inarrestabile ampliamento dell'operatività di questa tutela preventiva atipica”¹⁵⁰² e, in particolare, due aspetti rendono questa disciplina “inaccettabile”: il graduale allargamento del perimetro applicativo e del grado di afflittività del DASPO e del relativo obbligo di firma e il riconoscimento della possibilità di disporre i provvedimenti questorili in presenza di presupposti sostanziali resi sempre più evanescenti e sfumati; sotto il primo profilo, il DASPO può essere infatti applicato nei confronti di sempre nuove categorie di soggetti, compresi i minorenni, e può riguardare un ambito spaziale molto esteso (tale da comprendere non solo lo stadio, ma anche gli spazi di transito, sosta e trasporto dei tifosi), fino ad essere potenzialmente extraterritoriale¹⁵⁰³; dal punto di vista dell'afflittività, le prescrizioni, pur immutate nella sostanza¹⁵⁰⁴, si sono progressivamente e significativamente estese per quanto riguarda l'efficacia temporale (che, a seguito delle ultime modifiche, può raggiungere i dieci anni)¹⁵⁰⁵.

¹⁴⁹⁹ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 87.

¹⁵⁰⁰ Cass., sez. III, 11 dicembre 2007 (dep. 17 gennaio 2008), n. 2471, Castellano (in *Cass. pen.*, 6, 2009, pp. 2588 ss., con nota di Molinari); Cass. sez. I, 9 maggio 2003, Michelotto e altri (cfr. VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 88; MOLINARI, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale della legge antiviolenza nello sport*, in *Cass. pen.*, n. 6, 2009, pp. 2592 ss.).

¹⁵⁰¹ In tal senso, Cass., sez. F., 27 agosto 2013, Di Giuseppe e Cass., sez. III, 5 maggio (dep. 1° luglio) 2009, n. 26908, Pulone (in *Cass. pen.*, 3, 2010, pp. 1102 ss., con nota di Montagna); cfr. VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 88; MONTAGNA, “*DASPO*” ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore, in *Cass. pen.*, 3, 2010, pp. 1104 ss.

¹⁵⁰² VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 89.

¹⁵⁰³ In proposito, preoccupa che il divieto possa essere disposto, all'estero, da figure non riconducibili alle autorità giurisdizionali o di pubblica sicurezza, come avviene ad esempio in Portogallo e in Belgio, dove i divieti possono essere emanati dalle stesse società sportive (VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 89; cfr. CURI, “*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*”, cit., pp. 2267-2268).

¹⁵⁰⁴ Per quanto riguarda l'obbligo di firma, va segnalata la prassi che consente di imporre anche numerosi accessi al comando o ufficio di polizia durante la medesima giornata, comprimendo in modo significativo la libertà del prevenuto (VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 89).

¹⁵⁰⁵ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 89.

Alla luce di queste numerose criticità, parte della dottrina ha dubitato della legittimità costituzionale della disciplina delle misure di prevenzione atipiche contro la violenza negli stadi, sia in relazione ai parametri di ragionevolezza e tassatività, sia con riferimento al diritto di difesa dell'interessato, poiché, come è stato osservato, “quanto più si estende la discrezionalità nel decidere se imporre determinate prescrizioni, tanto più urge riequilibrare il sistema assicurando la possibilità di un effettivo e penetrante sindacato da parte di chi ne è destinatario”¹⁵⁰⁶.

Un ulteriore aspetto critico legato alla disciplina del DASPO riguarda il disposto dell'art. 6, comma 7 della L. n. 401/1989, a norma del quale se un soggetto viene condannato per aver violato il DASPO disposto dal questore, sarà destinatario non solo della pena per tale violazione, ma anche di un divieto di accesso nei luoghi di svolgimento delle competizioni agonistiche unito all'obbligo di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento delle medesime manifestazioni, applicato però dal giudice, con la precisazione che sia il divieto che l'obbligo “non sono esclusi nei casi di sospensione condizionale della pena”; laddove il giudice decidesse di applicare la sospensione condizionale della pena si verrebbe tuttavia a creare un paradosso poiché lo stesso giudice, con un medesimo provvedimento, da un lato, riconosce che il soggetto non è socialmente pericoloso in quanto si asterrà dal commettere in futuro reati (e per questo concede la sospensione condizionale), ma, d'altro lato, lo valuta socialmente pericoloso, applicandogli di conseguenza una misura di prevenzione personale: come è stato osservato, tale disciplina appare incoerente con altri dati desumibili dal sistema, “al punto da innescare il dubbio della sua legittimità costituzionale al cospetto del principio di ragionevolezza”¹⁵⁰⁷.

9. DASPO e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: possibili profili di incompatibilità.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, ad oggi, non ha ancora avuto modo di occuparsi delle misure preventive nell'ambito sportivo adottate dall'Italia, pur essendo significativamente intervenuta sulle misure di prevenzione tipiche (con la sentenza *De Tommaso c. Italia*), tuttavia all'esame dei giudici di Strasburgo sono giunte alcune delle misure adottate da altri Paesi europei allo scopo di contrastare la violenza negli stadi.

¹⁵⁰⁶ VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità*, cit., p. 90.

¹⁵⁰⁷ BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale?*, cit., pp. 655-656.

Da ultimo, la I sezione della Corte EDU, con la decisione dell'8 novembre 2018, *Serazin c. Croazia*¹⁵⁰⁸, ha analizzato il provvedimento – previsto dalla legislazione croata – che vieta al tifoso di assistere a competizioni sportive (molto simile al DASPO italiano, come riconosciuti dagli stessi giudici di Strasburgo), giungendo alla conclusione che esso non costituisce una sanzione penale ai sensi della CEDU, in ragione della sua funzione eminentemente preventiva: in conseguenza di ciò, tale misura può essere disposta anche in relazione ai medesimi fatti di reato che hanno comportato l'inflizione di una pena (propriamente detta) da parte del giudice, senza che ciò dia costituisca una violazione del principio di *ne bis in idem*¹⁵⁰⁹. In particolare, il ricorrente aveva lamentato l'inflizione di una duplice sanzione per i medesimi fatti, considerati nella loro dimensione storico-fattuale, in violazione al divieto di *bis in idem*, sancito dall'art. 4 Prot. 7 CEDU, poiché il divieto di accesso allo stadio, con relativo "obbligo di firma", era stato applicato al ricorrente nonostante fosse già intervenuta condanna (a pena detentiva) in relazione ai medesimi fatti: perché vi sia *bis in idem*, oltre all'*idem factum*, considerato nella sua dimensione spazio-temporale, è anche necessario che entrambe le sanzioni inflitte (o da infliggersi) abbiano natura sostanzialmente penale e, per l'accertamento di tale secondo requisito, la Corte si è servita dei ben noti "criteri Engel"¹⁵¹⁰; in proposito, oltre alla valutazione della qualificazione in termini di misura preventiva e non penale del divieto di accesso (che non risulta decisiva), i giudici di Strasburgo hanno considerato gli scopi e il livello di afflittività di esso: sotto il primo profilo, la Corte EDU rileva come misure di questo genere sono giustificate dalla finalità di prevenire la violenza negli stadi e che sono concepite per tutelare l'incolumità dei partecipanti alle manifestazioni sportive, piuttosto che per punire gli autori dei comportamenti violenti (con una finalità quindi retributiva e deterrente della misura); viene poi rilevato che l'obbligo gravante sul tifoso per un determinato periodo di tempo,

¹⁵⁰⁸ La vicenda riguardava un *hooligan* della Dinamo Zagabria, coinvolto in vari episodi di violenza nel suo Paese e all'estero, a cui, da un lato, era stato proibito di recarsi allo stadio (misura analoga al divieto di accesso alle manifestazioni sportive italiano), dall'altro gli era stato imposto di presentarsi alla più vicina stazione di polizia in corrispondenza delle partite a cui gli era interdetto assistere (prescrizione in tutto simile al c.d. obbligo di firma italiano).

¹⁵⁰⁹ GALLUCCIO, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e, conseguentemente, la violazione del principio 'ne bis in idem' in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2018; cfr. COSTANTINI, *Il Daspo è una "sanzione penale" agli effetti della Cedu? Riflessi in materia di ne bis in idem processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 8, 2019, pp. 1158 ss.; CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1030; Scarcella, *Non viola il "ne bis in idem" la condanna penale inflitta al tifoso già sottoposto a Daspo*, in *il Quotidiano Giuridico*, 26 novembre 2018.

¹⁵¹⁰ Si tratta dei criteri elaborati per la prima volta dalla Corte EDU nella sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976; più diffusamente, in proposito, MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018, pp. 29 ss.; nonché, MANCUSO – VIGANÒ, sub *Art. 4 prot. n. 7*, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 374 ss.

consistente nel presentarsi presso una stazione di polizia, senza però dover trascorrere lì il tempo, né consegnare i propri documenti, depone a favore della qualificazione della misura come preventiva piuttosto che come punitiva, poiché essa appare orientata alla rimozione delle possibili cause di condotte violente, a beneficio della comunità; inoltre, per quanto riguarda l'afflittività della misura, al divieto in oggetto non si accompagna né la privazione della libertà personale, né il pagamento di una somma di denaro, che possono conseguire solo ad una violazione dei divieti o degli obblighi imposti dalla misura preventiva¹⁵¹¹; pertanto, il “DASPO” croato è stato ritenuto non sufficientemente afflittivo da costituire una sanzione penale ai sensi della CEDU¹⁵¹².

La decisione *Serazin c. Croazia* del 2018 si iscrive in quel consolidato indirizzo giurisprudenziale¹⁵¹³ della Corte EDU che ritiene dirimente la funzione preventiva della misura per escluderne la natura giuridica penale: per delimitare i confini della “materia penale” prevale – secondo questo orientamento – il criterio teleologico della finalità (*purpose*) della sanzione, rispetto al grado di afflizione degli effetti di essa; il parametro della severità della sanzione risulta infatti generico e quindi inidoneo a tracciare una netta distinzione tra ciò che è e non è pena, in quanto qualsiasi misura è potenzialmente in grado di arrecare danno al suo destinatario. Pertanto, posto che tutte le sanzioni producono effetti afflittivi, in senso lato, solo le misure che hanno una finalità punitiva, perseguendo in modo deliberato l'effetto afflittivo, possono considerarsi “pene” ai fini della CEDU; da ciò deriva che le sanzioni aventi finalità meramente preventiva o riparatoria saranno estranee al concetto di “materia penale”¹⁵¹⁴. Questo indirizzo ha però ricevuto diverse critiche in dottrina poiché tende a trascurare la frequente convivenza di finalità repressive e preventive nella medesima sanzione e “finisce per affidarsi a un criterio discrezionale di estrema indeterminatezza, come tale foriero di soluzioni arbitrarie”¹⁵¹⁵; anche la stessa

¹⁵¹¹ La Corte EDU, nel richiamare i propri precedenti, sottolinea come anche la sentenza *De Tommaso c. Italia* del 2017 ha escluso la natura penale della misura di prevenzione italiana della sorveglianza speciale, che pure comporta un controllo pervasivo sulla vita del soggetto che vi è sottoposto (COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., pp. 1161-1162).

¹⁵¹² COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., pp. 1161-1162; cfr. GALLUCCIO, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO*, cit.

¹⁵¹³ Indirizzo inaugurato dalla sentenza *Ozturk c. Germania* del 21 febbraio 1984 e confermato da *Lutz c. Germania*, 25 agosto 1987, *Varuzza c. Italia*, 9 novembre 1999 e *Anghel c. Romania*, 4 ottobre 2007 (COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., p. 1162).

¹⁵¹⁴ COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., pp. 1162-1163.

¹⁵¹⁵ COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., p. 1163.

giurisprudenza di Strasburgo talvolta valorizza il significato di dissuasione del reo rispetto alla commissione di ulteriori illeciti, considerandola intrinseca alla nozione di pena¹⁵¹⁶.

Con riferimento alla tipologia di misure esaminate nel caso *Serazin c. Croazia*, considerando le notevoli similitudini della misura preventiva croata con il DASPO italiano, è stato osservato come quest'ultimo sembrerebbe in grado – alla luce delle conclusioni raggiunte dalla Corte – di superare il test rappresentato dalla sottoposizione ai criteri Engel e di mantenersi al di fuori dell'ambito di applicazione delle garanzie (processuali e sostanziali) connesse alla nozione convenzionale della materia penale; nelle misure di contrasto alla violenza negli stadi sembra infatti prevalere la finalità preventiva su quella punitiva, inoltre, anche le misure di prevenzione personali dotate di una maggiore afflittività rispetto al DASPO sono state comunque ritenute estranee alla nozione convenzionale di pena¹⁵¹⁷. Parte della dottrina non ha però condiviso l'impostazione seguita dalla Corte di Strasburgo nel caso *Serazin* laddove nega un contenuto punitivo ad una misura come quella croata, analoga al divieto di accesso italiano, rivolta ai responsabili di reati commessi nel contesto di una manifestazione sportiva: guardando in particolar modo alla prassi del nostro Paese, è stato infatti osservato come il DASPO finisca con l'averne un'estensione spazio-temporale paragonabile agli arresti domiciliari, considerando che l'obbligo di firma presso gli uffici di polizia può essere imposto anche cinque volte al giorno, in occasione di un gran numero di partite non più limitate, come un tempo, alla domenica, ma che si disputano anche nel corso della settimana (si pensi agli anticipi e ai posticipi, alle coppe nazionali e straniere), inoltre, sotto il profilo spaziale, è stato significativamente osservato come “il divieto di frequentare le zone considerate ‘calde’ ormai coincide con l'intera toponomastica cittadina”¹⁵¹⁸.

In precedenza, la Corte di Strasburgo (sez. V), con la sentenza *Ostendorf c. Germania*, del 7 marzo 2013, si era pronunciata su un'altra misura di prevenzione applicata per contrastare la violenza in occasione di manifestazioni sportive prevista dall'ordinamento tedesco, valutandola però sotto il profilo dell'art. 5, par. 1 CEDU (che tutela il diritto alla libertà e alla sicurezza): la misura in questione, prevista da una legge sulla pubblica sicurezza dell'Assia, consisteva nella possibilità di privare della libertà personale il tifoso violento

¹⁵¹⁶ In tal senso, C. EDU, *Lutz c. Germania*, 25 agosto 1987; *Lauko c. Slovacchia*, 2 settembre 1998; *M. c. Germania*, 17 dicembre 2009.

¹⁵¹⁷ GALLUCCIO, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO*, cit.; cfr. COSTANTINI, *Il Daspo è una “sanzione penale” agli effetti della Cedu?*, cit., p. 1160.

¹⁵¹⁸ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., pp. 1030-1031.

inottemperante rispetto al controllo della polizia, per il tempo della manifestazioni sportiva¹⁵¹⁹.

La Corte EDU ha escluso la violazione dell'art. 5, par. 1 CEDU, ritenendo la privazione della libertà personale subita dal ricorrente conforme al requisito previsto dalla lettera b) di tale disposizione: nel caso di specie, la detenzione patita dal ricorrente ha costituito una privazione della libertà personale rilevante ai fini del menzionato art. 5, tuttavia la misura è stata giudicata conforme alla legge interna, in quanto prevista da un'apposita legislazione ed attuata in conformità alla procedura nazionale; la misura privativa della libertà è inoltre legittima, ai sensi della lettera c) dell'art. 5, poiché finalizzata alla prevenzione della commissione di un reato (come emerso dalle informazioni in possesso della polizia) e, allo stesso tempo, la misura si era resa necessaria perché le misure non privative della libertà personale non sarebbero state sufficienti per evitare che il ricorrente potesse commettere reati; tuttavia, la lettera c) dell'art. 5 riguarda le ipotesi di custodia cautelare, rivolta ai soggetti sospettati della commissione di reati, e non le ipotesi di custodia preventiva – come quella in esame – il soggetto non è sospettato di alcun reato¹⁵²⁰.

Alla luce di tali valutazioni, secondo i giudici di Strasburgo, una misura di prevenzione come quella prevista dall'ordinamento tedesco nei confronti dei tifosi violenti può trovare giustificazione in base alla lettera b) dell'art. 5, par. 1 CEDU: a tal proposito, è necessario che la legge nazionale permetta la detenzione del soggetto, al fine di obbligarlo a rispettare un dovere specifico e concreto a lui imposto, al quale lo stesso si sia rifiutato di ottemperare e – nel caso di specie – la Corte ha ritenuto che la legge sull'ordine pubblico dell'Assia consentisse alla polizia di ricorrere al potere di custodia nei confronti di una persona, ove indispensabile per “prevenire l'imminente commissione di un reato lesivo di importanti interessi della collettività”; inoltre, l'obbligo imposto al ricorrente è stato ritenuto idoneo poiché indicava con precisione il luogo, il tempo e le vittime potenziali dei reati che il suo mancato rispetto avrebbe potuto causare. Oltre a ciò, la Corte EDU ha positivamente verificato che la detenzione non aveva carattere punitivo, ma era finalizzata ad assicurare il rispetto dell'obbligo imposto, giudicato, quest'ultimo, compatibile con la CEDU, in quanto

¹⁵¹⁹ Nel caso di specie, il ricorrente, *hooligan* classificato di “categoria C” (cioè pronto ad usare la violenza in occasione di incontri sportivi), era stato trovato in possesso di strumenti utilizzabili per commettere atti di violenza nel corso di una manifestazione sportiva e, di conseguenza, lui e il gruppo di cui faceva parte venivano scortati dalla polizia per la città in attesa della gara; i tifosi avevano l'ordine di non allontanarsi dalla polizia, ma il ricorrente aveva cercato di sottrarsi, per tale motivo veniva posto in camera di sicurezza per circa 4 ore, fino ad un'ora dopo la fine del match (e, in più, gli era stato sequestrato il cellulare); cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 365.

¹⁵²⁰ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 365-366.

finalizzato a garantire l'ordine e a impedire la commissione di reati di matrice violenta in contesti che mettono a rischio l'incolumità collettiva; infine, è stato rispettato il principio per cui le basi della detenzione vengono meno quando l'obbligo viene ottemperato, poiché, trattandosi di un obbligo di non fare, tale momento è stato individuato dalle autorità (correttamente, ad opinione della Corte) quando era decorso il tempo durante il quale il reato poteva essere commesso (cioè durante la partita). I giudici di Strasburgo hanno posto l'accento sul bilanciamento che va compiuto tra l'esigenza di un immediato rispetto dell'obbligo e l'importanza del diritto alla libertà personale: la prima esigenza può prevalere sul diritto del singolo quando l'obbligo è posto a tutela di diritti fondamentali e di interesse generale (che, nel caso del fenomeno della violenza negli stadi, sono stati ritenuti insidiati dalla frequenza e dall'intensità dei relativi episodi); inoltre, la privazione della libertà è stata considerata proporzionata al rispetto dell'obbligo tenuto anche conto che il ricorrente era un uomo adulto, un noto *leader* di *hooligans* e che aveva manifestato la volontà di non conformarsi all'obbligo imposto dalla polizia¹⁵²¹.

Similmente a quanto accade nel nostro ordinamento, dove le misure di prevenzione sono inquadrabili, a seconda dei casi, come misure limitative della libertà personale (tutelata dall'art. 13 Cost.), ovvero della libertà di movimento (tutelata, più blandamente, dall'art. 16 Cost.), anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo contempla una norma che garantisce la libertà di circolazione (l'art. 2 Prot. n. 4 CEDU) e una che garantisce il diritto alla "libertà e alla sicurezza" (art. 5 CEDU): la "libertà di circolare" all'interno del territorio nazionale è garantita, sia ai cittadini che agli stranieri (a condizione che si trovino "regolarmente" nel territorio dello Stato contraente) e in ciò l'art. 2 Prot. n. 4 CEDU corrisponde sostanzialmente all'art. 16 Cost., in quanto entrambe le disposizioni si riferiscono al *genus* della libertà di movimento nello spazio; però, anche l'art. 5 CEDU riconosce il diritto a non essere "privato della libertà"¹⁵²², con la conseguenza che "l'ambito di applicazione dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU deve essere ricostruito in negativo rispetto all'area già coperta dall'art. 5 CEDU, così da abbracciare tutte quelle ipotesi in cui l'individuo sia sottoposto a misure non già privative, ma semplicemente limitative della libertà di movimento"¹⁵²³.

¹⁵²¹ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 366-367.

¹⁵²² Più diffusamente, in proposito, LONGO – ZACCHE', sub Art. 5, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 97 ss.

¹⁵²³ VIGANÒ, sub Art. 2 prot. n. 4, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 353-354.

La legittimità delle misure privative della libertà di movimento è quindi subordinata al rispetto delle più stringenti condizioni poste dall'art. 5 CEDU, ai sensi del quale la misura deve soddisfare una delle tassative finalità ivi indicate; diversamente, le misure che si limitano a limitare la libertà di movimento è subordinata alla duplice condizione che esse siano “previste dalla legge” e “necessarie in una società democratica” rispetto al perseguimento di una delle finalità – molto generiche – indicate dall'art. 2 Prot. n. 4, vale a dire, sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, mantenimento dell'ordine pubblico, prevenzione delle infrazioni penali, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e libertà altrui.

Per quanto riguarda in particolare le misure di prevenzione personali, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel *leading case* Guzzardi c. Italia del 1980¹⁵²⁴, aveva qualificato la misura *ante delictum* della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno (applicata nei confronti di un indiziato di appartenere alla mafia) come misura privativa della libertà di movimento, come tale tutelata – in modo più incisivo – dall'art. 5 CEDU: secondo la Corte, la distinzione tra privazione e limitazione di tale diritto costituisce essenzialmente “una questione di grado o intensità”, che esige una considerazione caso per caso del tipo, della durata, degli effetti e delle concrete modalità di esecuzione della misura; inoltre, i giudici di Strasburgo in quell'occasione hanno ritenuto che la misura preventiva esaminata non potesse giustificarsi alla luce dell'art. 5, comma 1 lett. c), per cui occorrono “motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli [al destinatario della misura] di commettere un reato”, clausola ritenuta non riferibile ad una misura funzionale ad una “politica di prevenzione generale diretta contro un individuo o una categoria di individui che, come i mafiosi, rappresentano un pericolo in relazione alla loro permanente inclinazione a delinquere”, ma che “conferisce piuttosto agli Stati contraenti un mezzo per prevenire un reato concreto e specifico”¹⁵²⁵. Dopo l'eliminazione nell'ordinamento italiano della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno in una determinata località (come nel caso Guzzardi), la Corte EDU ha successivamente sempre riconosciuto la natura meramente limitativa della libertà di movimento della misura della sorveglianza speciale di p.s.¹⁵²⁶, sia che si accompagni al divieto di soggiorno in uno o più comuni (diverso da quello di residenza), sia che si accompagni all'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, anche se tali misure siano in concreto corredate da prescrizioni più restrittive (come l'obbligo di non

¹⁵²⁴ C. EDU, plen., Guzzardi c. Italia, 6 novembre 1980.

¹⁵²⁵ Così, C. EDU, sent. Guzzardi c. Italia, 1980 cit.; cfr. VIGANÒ, sub *Art. 2 prot. n. 4*, cit., pp. 354-355.

¹⁵²⁶ In proposito, C. EDU, sent. Raimondo c. Italia, 22 febbraio 1994.

allontanarsi dalla dimostrarla preventivo avviso all'autorità locale di p.s. o di non rincarare la sera più tardi o di non uscire la mattina più presto di una certa ora)¹⁵²⁷.

La Corte di Strasburgo ha inoltre riconosciuto che le misure di prevenzione personali previste dalla legislazione italiana, in linea di principio, perseguono il legittimo scopo di prevenire la commissione di reati e che possono essere disposte anche sulla base di indizi di commissione di attività criminose idonei a supportare una condanna in giudizio, ovvero non ritenuti sufficienti a tal fine da una sentenza di assoluzione già intervenuta¹⁵²⁸. Tuttavia, la stessa Corte ha affermato come occorranza comunque elementi indicativi di un rischio reale di commissione di reati da parte del destinatario delle misure, inoltre, la proporzionalità della misura, sussistente al momento della sua applicazione, deve continuare a sussistere per tutto il tempo della sua esecuzione, pena l'illegittimità sopravvenuta della misura stessa; per questo motivo, la Corte EDU¹⁵²⁹ ha ritenuto necessario che vengano effettuate periodiche valutazioni della perdurante necessità e proporzionalità della misura rispetto agli scopi perseguiti¹⁵³⁰. Come si è visto, ben diversa è stata invece la valutazione della Corte di Strasburgo nel noto caso *De Tommaso c. Italia* del 2017, che – pur limitato ad una questione relativa alla pericolosità generica – potrebbe segnalare, per il futuro, un diverso atteggiamento relativo alla valutazione delle garanzie dei diritti fondamentali attualmente previste dal regime delle misure di prevenzione, in particolar modo personali.

10. Il difficile equilibrio tra libertà e sicurezza.

L'elaborazione della categoria “nemico-tifoso violento”, contro cui predisporre strategie e contromisure volte a fermare gli episodi di violenza – in stadi che somigliano sempre più a terreni di battaglia, vere e proprie *no-fly-zone*¹⁵³¹ – ha però suscitato il timore che l'arsenale di misure che è stato introdotto possa ledere seriamente alcuni diritti fondamentali, anche di rango costituzionale; motivo per cui attenta dottrina si è domandata “fino a che punto si possono barattare le garanzie individuali per rendere inoffensiva una persona, che potrebbe non essere neppure autrice di un fatto di reato, ma che solo si sospetta possa essere pericolosa?”¹⁵³² In proposito, il legislatore degli ultimi decenni, in risposta all'*escalation*

¹⁵²⁷ VIGANÒ, sub *Art. 2 prot. n. 4*, cit., p. 356.

¹⁵²⁸ In tal senso, C. EDU, grande camera, sent. *Labita c. Italia*, 6 aprile 2000; cfr. VIGANÒ, sub *Art. 2 prot. n. 4*, cit., pp. 358-359.

¹⁵²⁹ Ad esempio, nelle sentenze sez. II, *Villa c. Italia* del 20 aprile 2010 e sez. I, *Luordo c. Italia* del 17 luglio 2003.

¹⁵³⁰ VIGANÒ, sub *Art. 2 prot. n. 4*, cit., p. 359.

¹⁵³¹ CURI, *La criminalità da stadio: le misure ante delictum nel Regno Unito*, in *ius17@unibo*, 2, 2008, p. 523; cfr. ID., *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1027.

¹⁵³² CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1028.

(vera o presunta) della violenza, ha quasi sistematicamente risposto con una *escalation* preventivo-repressiva, optando per un approccio securitario al fenomeno del tifo, caratterizzato da una “apertura di credito” verso le misure di prevenzione; questa reazione è stata favorita dalla ferma riprovazione di buona parte dell’opinione pubblica verso il fenomeno del teppismo calcistico, tuttavia, come è stato osservato da attenta dottrina, non si può tralasciare il fatto che l’ultras attinto da una misura preventiva non è (necessariamente) un autore di un fatto di reato, ma un mero sospettato, di cui “non è stata accertata una capacità a delinquere, ma la cui pericolosità è solo una supposizione”¹⁵³³.

In generale, il diritto dei consociati alla effettiva protezione dei diritti prende il nome di diritto alla sicurezza¹⁵³⁴, tuttavia la sicurezza può declinarsi in concezioni diverse: si può infatti parlare di sicurezza in senso soggettivo (quale stato d’animo di un soggetto privo di preoccupazione) e in senso oggettivo (come garanzia dell’ordinato vivere civile in una determinata comunità); si può avere sicurezza esterna (con riferimento alla difesa nazionale) e sicurezza interna (relativa alla tradizionale amministrazione di pubblica sicurezza); inoltre si può parlare di sicurezza individuale e collettiva e anche di sicurezza materiale e ideale¹⁵³⁵. La sicurezza è presa in considerazione anche dalla Costituzione, ove vi appare – in numerose disposizioni – sia come un bene di rilievo costituzionale, sia come uno specifico compito dei pubblici poteri (con particolare riferimento all’amministrazione di pubblica sicurezza), sia come limite espresso ad alcuni diritti fondamentali (come nel caso degli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost.); la giurisprudenza costituzionale ha un andamento oscillante, proponendo talvolta interpretazioni restrittive (in prevalenza), talaltra più estensive¹⁵³⁶.

La sicurezza, negli ultimi anni è diventata una “parola d’ordine” politica ed è stata presentata come un’esigenza così fondamentale da spostare sullo sfondo i problemi di garanzia liberale¹⁵³⁷; si è assistito, infatti, a quella che è stata definita una “vera e propria impennata del prestigio e del peso del concetto stesso di sicurezza”¹⁵³⁸, sostenuto a livello mediatico da molte forze politiche che si sono fatte “paladine” di questa presunta domanda di sicurezza; proprio la sicurezza sembra essere diventata “il primo dei valori da garantire, anche a scapito di qualsiasi altro interesse, in una prospettiva che abbandona l’idea stessa di bilanciare gli

¹⁵³³ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1028.

¹⁵³⁴ PULITANÒ, *Lo sfaldamento del sistema penale e l’ottica amico-nemico*, in *Questione giustizia*, 4, 2006, p. 741.

¹⁵³⁵ GIUPPONI, *La sicurezza: valore costituzionale o diritto fondamentale?*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 6-7.

¹⁵³⁶ *Ivi*, pp. 7-8.

¹⁵³⁷ PULITANÒ, *Lo sfaldamento del sistema penale*, cit., p. 741.

¹⁵³⁸ PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1532.

interessi in gioco” e questo – come è stato acutamente osservato – potrebbe rafforzare l’idea che “sia necessario (e quindi legittimo) il ricorso a modelli di limitazione della libertà personale attuati sulla mera base di sospetti, sfruttando prognosi di pericolosità sociale del tutto presuntive e prive di base scientifica, imponendo obblighi, limiti e divieti dai contenuti vaghi, non tassativi, marginalizzanti e fors’anche criminogeni”¹⁵³⁹.

11.1. Prevenzione della violenza negli stadi: un esempio di diritto penale del nemico?

Di diritto penale del nemico – espressione che si deve a Gunther Jakobs – si è iniziato a parlare soprattutto con riferimento alle misure penali (prima negli Stati Uniti e, successivamente, nel resto del mondo, Europa compresa), adottate per contrastare il terrorismo internazionale a seguito degli attentati dell’11 settembre 2001 avvenuti a New York e Washington, tuttavia con questa espressione si è sempre più spesso inteso fare riferimento ad un atteggiamento assunto in diverse circostanze dai legislatori di numerosi Paesi – compreso il nostro – tramite l’introduzione di norme penali volte alla “neutralizzazione”, in senso quasi bellico, di determinate categorie di soggetti, di volta in volta ritenuti particolarmente pericolose per il vivere civile: si tratta, ormai da diversi anni, degli immigrati e, più in generale, di quelle categorie di persone (solitamente appartenenti a gruppi marginali, come mendicanti e senzatetto) considerate “disturbanti” per la società attuale. In tal senso, autorevole dottrina ha osservato come ormai sia corretto parlare di “diritto penale dei nemici” – al plurale – poiché ormai si è verificato il passaggio ad un diritto penale che “tende a vedere nemici ovunque”¹⁵⁴⁰; in particolare, mentre nel caso del terrorismo internazionale si poteva individuare una relazione nemicale preesistente al diritto penale – e quindi l’intervento punitivo prendeva atto di una relazione nemicale già esistente nella realtà effettuale di tale fenomeno – invece, più di recente, è stato rilevato il fenomeno inverso: se il nemico normalmente genera paura, accade anche che all’inverso sia la paura a generare il nemico, per cui “la più o meno artificiosa induzione di quel sentimento di paura produce poi necessariamente la costituzione di un bersaglio, di un nemico appunto, contro cui scagliarsi per allentare la tensione emotiva della paura”; la conseguenza è quindi che “è il diritto penale che *costruisce il nemico*, anziché trovarlo esistente nella realtà empirico-sociale”¹⁵⁴¹. Strettamente connesse alla paura sono le reazioni (sia individuali che sociali) di

¹⁵³⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁰ PALAZZO, *Nemico-nemici-nemico: una sequenza inquietante per il futuro del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2020, pp. 702-703.

¹⁵⁴¹ *Ivi*, p. 704.

risentimento e disprezzo e proprio questi sentimenti sociali sono quelli in cui – come affermato da attenta dottrina – “prospera la relazione nemicale costruita dal diritto penale (...) in un perverso circolo vizioso in cui dalla diffusa ed indistinta paura si passa all’identificazione (‘legale’) del nemico su cui riversare risentimento e disprezzo così da allentare la tensione psichica e la frustrante sensazione d’impotenza cui altrimenti la paura condannerebbe i consociati”¹⁵⁴².

I tifosi violenti possono a pieno titolo rientrare tra quelle categorie contro le quali è progressivamente emersa, in modo sempre più evidente, un’esigenza di confinamento e neutralizzazione, con un’attenzione molto più blanda per le garanzie dei diritti fondamentali che dovrebbero – in uno Stato di diritto democratico-sociale – riguardare ogni cittadino.

Significativo si è rivelato il ruolo dei *mass media* nel costruire l’immagine che l’opinione pubblica ha della devianza, sia con riguardo alla violenza negli stadi, sia con riguardo alle altre numerose “emergenze” che si sono verificate nel corso dei decenni (basti pensare al terrorismo e all’immigrazione): è stato rilevato come proprio i mezzi di comunicazione di massa abbiano una “responsabilità nell’alimentare un diffuso senso di insicurezza e di sfiducia nel sistema punitivo, che nel gioco di un circolo vizioso diventa esso stesso fattore di inefficienza delle politiche criminali, agendo come elemento di delegittimazione dell’intervento repressivo e come moltiplicatore dei bisogni di protezione penale”¹⁵⁴³. I *mass media* svolgono infatti una funzione selettiva e distorsiva nel riportare le notizie sulla criminalità, dando notizia più dei reati idonei a suscitare una maggiore attenzione del pubblico piuttosto che di quelli effettivamente più diffusi, con la conseguenza che sono maggiormente trattate forme delinquenziali in danno dei beni collettivi e, nella rappresentazione di questi crimini, viene spesso privilegiata “la descrizione delle loro modalità di commissione, spesso brutali ed agghiaccianti, con pressoché integrale indifferenza per le situazioni che precedono gli episodi violenti e per gli avvenimenti che ne sono conseguenza, con il significativo effetto di rappresentarne l’autore come ‘nemico pubblico ovvero come mostro’, senza mettere a fuoco le condizioni sociali psicologiche del reo e senza quindi favorire una considerazione critica sul ruolo che la società può avere nella genesi dei fatti criminali”¹⁵⁴⁴. Il sensazionalismo mediatico – che spesso ha caratterizzato anche la narrazione del fenomeno della violenza negli stadi – ha influenzato anche il ceto

¹⁵⁴² *Ivi*, pp. 704-705.

¹⁵⁴³ SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, in *Questione giustizia*, 4, 2006, p. 761; in proposito, cfr. Bertolino, *Privato e pubblico nella rappresentazione mediatica del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2003, pp. 1070 ss.

¹⁵⁴⁴ SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico*, cit., p. 762.

politico (specialmente quello privo di una visione più meditata), il quale, avendo difficoltà ad offrire risposte razionali, ha reagito con politiche criminali tese ad assecondare “le paure diffuse, l’insicurezza crescente, il bisogno a volte rabbioso di repressione”¹⁵⁴⁵.

Le misure di prevenzione hanno da sempre costituito un mezzo per individuare e combattere i “nemici” della società e dell’ordine costituito¹⁵⁴⁶: dapprima i soggetti appartenenti alle c.d. “classi pericolose” (utilizzando una terminologia elaborata dalla dottrina della Scuola Positiva), successivamente, per colpire i “nemici dello Stato” (autoritario prima, democratico poi). È stata notata la fecondità elettorale delle scelte politico-criminali volte ad aumentare (illusoriamente) la sicurezza dei cittadini, a scapito delle garanzie e dei diritti (senza che ne sia peraltro accertato e verificato il bisogno reale)¹⁵⁴⁷: è significativo il fatto che, storicamente, le misure *ante delictum* siano sempre nate come emergenziali, per poi “normalizzarsi”, dando così origine a quello che è stato definito “ossimoro della provvisorietà definitiva”¹⁵⁴⁸. Il sistema di prevenzione personale sembra ormai assolvere al ruolo, routinario, di includere nella categoria dei sospettati (...) i soggetti più diversi, che qualche spezzone irrazionale di immaginario collettivo ha deciso di individuare come ‘nemico’¹⁵⁴⁹, tra cui, oltre al tifoso violento, si sono da ultimi aggiunti il sospettato di maltrattamenti in famiglia, di truffa per ottenere sovvenzioni pubbliche, e così via.

Proprio riferendosi alle misure adottate per contrastare la violenza negli stadi, attenta dottrina, utilizzando una chiara ed efficace immagine, ha paragonato le misure di prevenzione personali ad “armi” – pretesamente “intelligenti” (come i droni) – che vengono utilizzate per colpire il nemico di volta in volta individuato in determinate tipologie d’autore: si tratta, a seconda dei casi, del tifoso violento, dello straniero irregolare, del tossicodipendente, ma anche del soggetto politicamente pericolosa, fino alla persona senza fissa dimora¹⁵⁵⁰, categorie che “possiedono la caratteristica comune di generare realmente o

¹⁵⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁶ Per un parallelo tra misure di prevenzione, tipo d’autore e diritto penale del nemico, cfr. MIGLIUCCI, *Il sistema delle misure di prevenzione tra esigenze di garanzia e diritto penale del nemico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 485 ss.

¹⁵⁴⁷ PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1535.

¹⁵⁴⁸ In tal senso, RESTA, *Tra pene e delitti. Differenze e ripetizioni nelle pratiche penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 411; cfr. LACCHÉ, *Uno “sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Otto e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 435; PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1535.

¹⁵⁴⁹ PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1535.

¹⁵⁵⁰ A tal proposito, è significativa la reintroduzione – all’art. 669-bis c.p. – del reato di accattonaggio ad opera del “decreto Salvini” del 2018 (d.l. n. 113/2018, conv. dalla L. 132/2018); sul punto, cfr. CURI, *Il reato di accattonaggio: “a volte ritornano”*, in *Dir. pen. cont.*, 21 gennaio 2019.

percettivamente (...) un diffuso allarme sociale, rispetto al quale è più facile fornire una rassicurazione che passi attraverso l'uso di strumenti drasticamente inabilitanti"¹⁵⁵¹; in questi contesti assistiamo alla costante proposizione di una relazione dialettica amico/nemico, che sollecita una netta stigmatizzazione, che richiama con evidenza il modello del diritto penale del nemico: con specifico riferimento ai fenomeni di delinquenza che, con frequenza, si verificano in occasione di manifestazioni sportive (spesso caratterizzati da una violenza "cieca ed a tratti animalesca"), si invoca, solitamente sull'onda emotiva generata da alcuni episodi di particolare rilievo (che però è "alimentata per lo più artificialmente"), un intervento repressivo inflessibile; questo perché la risposta preventivo-repressiva è più immediata e tranquillizzante, mentre un intervento di carattere sociale e culturale è più costoso e lento¹⁵⁵².

La risposta preponderante offerta dall'ordinamento italiano per contrastare la violenza degli stadi, come si è visto, è stata caratterizzata dall'introduzione di "misure fortemente derogatorie e del tutto peculiari rispetto al quadro normativo generale, sia sostanziale che processuale, finendo per costituire un vero e proprio sottosistema a sé stante"¹⁵⁵³. Il risultato è stato però quello di "accentuare la ghettizzazione, con mezzi legali"¹⁵⁵⁴, di persone che talvolta si trovavano già in condizioni di marginalità e con scarse risorse culturali ed economiche a disposizione o, comunque, come nel caso degli ultras (che, come si è visto dagli studi effettuati in passato, non sono così marginali o poco inseriti come si potrebbe immaginare), appartenenti ad un gruppo con un sistema valoriale e abitudini in parte distonici rispetto a quelli che caratterizzano la maggioranza dei consociati. A tal proposito, si può effettivamente notare una tendenza ad attuare "interventi fortemente inabilitativi, secondo modalità a ridotto contenuto di garanzie, nei confronti di chi costituisce una minaccia anche per il solo fatto di collocarsi in un'area periferica del contesto sociale dominante", vale a dire soggetti appartenenti a classi o ceti sociali connotati da una certa marginalità o antagonismo rispetto alla politica dominante (come i poveri, i migranti, gli appartenenti ai centri sociali, i manifestanti di piazza, coloro che occupano edifici e, in una certa misura, gli ultras stessi), verso i quali si indirizza una dura repressione dal carattere

¹⁵⁵¹ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., pp. 1022-1023; in proposito, ID., *Prevenzione "intelligente": "l'arma" che colpisce solo obiettivi pericolosi. Tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 63 ss.

¹⁵⁵² CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1023.

¹⁵⁵³ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1024.

¹⁵⁵⁴ In questi termini, CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1025.

fortemente ideologico, senza spazi per strategie di mediazione o di contenimento del problema che si trova a monte¹⁵⁵⁵.

Anche la legislazione processuale – come si è visto – è stata utilizzata per soddisfare i bisogni collettivi di sicurezza, secondo un modulo non nuovo, in parte già sperimentato ai tempi delle emergenze del terrorismo interno e della criminalità mafiosa: in particolare, si evidenzia un rafforzamento del ruolo e dei compiti di polizia, sia nella funzione giudiziaria che in quella di sicurezza, a scapito del ruolo di garanzia esercitato dalla magistratura (sia giudicante che inquirente)¹⁵⁵⁶. Proprio con riferimento alla violenza negli stadi, significativi sono le modifiche all’arresto in flagranza e l’impiego del giudizio direttissimo: sotto il primo aspetto, sia l’estensione dei casi di arresto obbligatorio (al di fuori delle ipotesi previste dal c.p.p.), sia l’introduzione della “flagranza differita”, che segna una forte deviazione dal modello codicistico di flagranza, si pongono in tensione con la previsione costituzionale che consente alla polizia di privare una persona della libertà personale solo in situazioni “eccezionali di necessità e urgenza”; sotto il secondo aspetto, il rito direttissimo viene spesso utilizzato per i fatti di criminalità che si connotano per una particolare incidenza sulla pubblica sicurezza o, per meglio dire, sul sentimento diffuso di sicurezza collettiva; secondo alcuni, il ricorso a tale tipologia di giudizio contribuisce infatti a “realizzare obiettivi di politica criminale di controllo e contenimento delle tensioni sociali dovute a determinate categorie di soggetti (...) particolarmente pericolosi”¹⁵⁵⁷, o ritenuti tali (come possono appunto essere gli ultras); il rito direttissimo non è utilizzato in questi casi tanto per la facilità della prova (come avviene di norma per le ipotesi previste dal codice di rito), quanto per “la necessità politica di una risposta repressiva esemplarmente rapida per utilizzare anche lo strumento processuale a fini latamente preventivi”¹⁵⁵⁸.

Venendo ai più recenti interventi (in particolare, il c.d. decreto sicurezza-*bis* del 2019), si può notare come essi abbiano ulteriormente contribuito ad enfatizzare la risposta punitivo-repressiva, sotto diversi profili: dall’aumento della durata massima del DASPO a ben 10 anni, all’estensione delle ipotesi speciali di fermo e la previsione in via definitiva e non più temporanea dell’arresto in “flagranza differita”, fino ad interventi che hanno interessato anche il codice penale; si tratta in particolare dell’introduzione di un’aggravante comune (art. 61 n. 11-*sexies* c.p.) rivolta a coloro che hanno commesso il fatto “in occasione o a

¹⁵⁵⁵ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1025.

¹⁵⁵⁶ SANTALUCIA, *Processo, ordine pubblico*, cit., p. 763.

¹⁵⁵⁷ *Ivi*, pp. 771-772.

¹⁵⁵⁸ *Ivi*, p. 773.

causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni” e dell’introduzione di una limitazione alla causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui all’art. 131-*bis* c.p., la quale, in caso di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive potrà essere applicata solo in caso di reati puniti con pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione (anziché nel più favorevole limite massimo di cinque anni, per tutti gli altri reati); si introduce – in via indiretta – così un trattamento punitivo (in senso lato) più rigoroso rispetto a molti altri reati, tra cui alcuni di non trascurabile gravità¹⁵⁵⁹. Gli ultimi interventi in materia di contrasto alla violenza negli stadi non hanno fatto altro che confermare come l’ultras di una squadra di calcio viene individuato come un nemico, i cui comportamenti assumono – per l’identità di chi li pone in essere o per il contesto in cui avvengono – un accresciuto disvalore e contro il quale si giustificano, di conseguenza, previsioni derogatorie e deteriori rispetto alla disciplina ordinaria¹⁵⁶⁰.

Alla luce di quanto si è considerato, anche la legislazione di contrasto alla violenza negli stadi sembra quindi presentare vari indici sintomatici di una costruzione legislativa della relazione nemicale, caratterizzata dal fatto che la normativa adottata, anziché aderire alla realtà criminologica, tende invece a costruire un’immagine degli autori come nemici della società, piegandosi così “ad esigenze (...) propagandistiche, che creano un’illusione ottica in ordine sia alla reale consistenza dei fenomeni criminosi sia alle capacità reali del diritto penale”¹⁵⁶¹; esempi ne sono: la tendenza ad un inasprimento sanzionatorio fuori misura (si pensi, nel settore in esame, al progressivo inasprimento sanzionatorio dei reati “da stadio” e della durata sempre maggiore che il DASPO può raggiungere), che costituisce – come è stato notato – “una sorta di simbolica marchiatura con cui il legislatore segnala la particolare odiosità di quella specie criminale suggerendone così nel contempo la relazione nemicale con cui essa si pone rispetto alla società”¹⁵⁶²; altro elemento sintomatico è lo scarso peso specifico assunto dal contenuto offensivo di alcune fattispecie, il cui disvalore più che risiedere nella modesta offensività delle condotte, si ritrova nelle caratteristiche personologiche del soggetto, con evidenti richiami al vetusto (ma non del tutto superato) paradigma del diritto penale d’autore. La risposta sanzionatoria tende quindi “all’eliminazione ‘civile’ del reo o comunque alla sua stigmatizzazione quale soggetto

¹⁵⁵⁹ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1030; NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questione giustizia*, 20 giugno 2019.

¹⁵⁶⁰ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, cit.

¹⁵⁶¹ PALAZZO, *Nemico-nemici-nemico*, cit., pp. 706-707.

¹⁵⁶² *Ivi*, p. 707.

culturalmente o addirittura moralmente ‘abnorme’ rispetto al quadro etico-culturale dell’ordinamento”¹⁵⁶³.

Il “diritto penale del nemico” (o “paradigma del nemico” nel diritto penale) è stato giudicato in modo durissimo da autorevole dottrina, che lo ha definito come “un ossimoro, una contraddizione in termini, che rappresenta, di fatto, la negazione del diritto penale, la dissoluzione del suo ruolo e della sua intima essenza, dato che la figura del nemico appartiene alla logica della guerra, che del diritto è la negazione, così come il diritto è la negazione della guerra”¹⁵⁶⁴. Considerando il diritto penale del nemico sotto il profilo di un nuovo modello o paradigma di diritto penale, lo stesso Autore ha osservato come lo “schema bellico” di tale modello “contraddice radicalmente l’idea stessa del diritto penale”, sia nella configurazione della fattispecie penale, sia nel momento del giudizio: per quanto riguarda il primo aspetto, identificando il reo come nemico, non viene più punito il reato, ma il reo, indipendentemente dal reato, sovvertendo così il principio di legalità che prevede la punibilità di “tipi di azione” e non di “tipi di autore”; in base a questo principio, si punisce per “quel che si fa” e non per “quel che si è”, esistono comportamenti dannosi, ma non “soggetti dannosi”, in quanto la persona va tutelata anche se deviante¹⁵⁶⁵. Questa impostazione è invece capovolta dal diritto penale del nemico, per cui “il nemico deve (...) essere punito per quel che è e non per quello che fa”, con la conseguenza che “il presupposto della pena non è la commissione di un reato, ma la qualità personale determinata volta a volta con criteri puramente potestativi quali quella di ‘sospetto’ o di ‘pericoloso’”¹⁵⁶⁶; ancora, “ciò che conta, secondo questo modello, è l’efficienza, insieme alla facile idea, propria del senso comune autoritario, che la giustizia deve guardare al reo dietro al reato, alla sua pericolosità dietro alla sua responsabilità, all’identità del nemico più che alla prova dei suoi atti d’inimicizia”¹⁵⁶⁷.

Per quanto riguarda poi il giudizio penale, il diritto penale del nemico comporta il crollo delle garanzie processuali poiché il giudice diventa “nemico del reo” (secondo l’espressione usata da Beccaria) e perde così ogni carattere di imparzialità; da un lato, il processo si trasforma in momento di “lotta” alla tipologia di criminalità di volta in volta presa di mira

¹⁵⁶³ *Ivi*, pp. 707-708.

¹⁵⁶⁴ FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione giustizia*, 4, 2006, p. 799.

¹⁵⁶⁵ FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., p. 804.

¹⁵⁶⁶ FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., pp. 804-805.

¹⁵⁶⁷ FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., p. 805.

(terroristica, organizzata o... “sportiva”) e il giudizio – secondo le parole di Beccaria – diventa “offensivo” (da “informativo” che dovrebbe essere), dove il giudice diviene nemico del reo (...) e non cerca la verità del fatto, ma cerca nel prigioniero il delitto, e lo insidia, e crede di perdere se non vi riesce”¹⁵⁶⁸. D’altro lato, se il presupposto della pena diventa non un fatto delittuoso, ma il tipo di personalità dell’autore, di conseguenza il processo, da procedura di verifica empirica delle ipotesi accusatorie, diventa una tecnica di inquisizione sulla persona, cioè sulla sua soggettività sostanzialmente nemica o amica quale si esprime non tanto nei reati da lui commessi quanto nella sua identità politica o religiosa, o nella sua condizione sociale o culturale, o nel suo ambiente e nei suoi percorsi di vita”¹⁵⁶⁹.

La tendenza della legislazione penale italiana (ma non solo) verso un diritto penale del nemico (o dei nemici) è stata definita in dottrina come un “processo degenerativo” a cui è necessario opporsi, “poiché esso segna il regresso della penalità all’antico paradigma del potere, e del potere punitivo in particolare, concepito quale espressione di guerra civile”¹⁵⁷⁰, in cui il criminale diventa appunto nemico della società e del potere; è stata perciò sottolineata la necessità di superare la visione nemicale della guerra civile, in favore del diverso paradigma “comunitario” – ricavabile dalla nostra Costituzione – “fondato sull’idea positiva dell’inclusione, sul rafforzamento dei legami sociali, sul principio di un attivismo solidaristico che non arretra nemmeno dinanzi al criminale”¹⁵⁷¹.

Peraltro, il diritto penale del nemico è stato giudicato – oltre che illegittimo – anche inefficace, giacché la risposta della guerra è in realtà un “segno di debolezza e un atto di abdicazione della ragione, oltre che del diritto”: a un crimine si risponde infatti con il diritto penale, ossia con la punizione dei colpevoli, quindi con gli sforzi e le capacità investigative volte ad accertare le responsabilità¹⁵⁷².

¹⁵⁶⁸ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, a cura di A. Burgio, Milano, 2015, § XVII, p. 66; cfr. FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., p. 805.

¹⁵⁶⁹ FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., pp. 805-806.

¹⁵⁷⁰ PALAZZO, *Nemico-nemici-nemico*, cit., p. 706.

¹⁵⁷¹ *Ibidem*.

¹⁵⁷² FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico”*, cit., pp. 806-807.

Parte terza

Efficacia ed effettività delle misure e prospettive future

12. Utilità del sistema di prevenzione della violenza sportiva alla luce delle ultime statistiche: un modello di successo?

Si può immaginare, con ragionevole certezza, che i prossimi dati relativi all'emissione di nuovi DASPO (e, più in generale, misure preventive di contrasto alla violenza negli stadi) subiranno un crollo verticale per l'anno 2020 e per buona parte dell'anno 2021, in ragione dell'interruzione del campionato nei primissimi mesi dell'anno e per la successiva ripresa del campionato 2019-2020 a porte chiuse, senza quindi presenza di pubblico, a causa delle misure (di "prevenzione", in senso lato) adottate per fronteggiare l'epidemia da Covid-19¹⁵⁷³. Tuttavia, gli ultras non sono evidentemente scomparsi a seguito della pandemia e, anzi, le loro attività non sono venute (del tutto) meno, in quanto – come si è visto nel primo capitolo – alcuni esponenti delle tifoserie estreme si sono resi protagonisti, in varie città, di una serie di proteste (talvolta violente) rivolte proprio contro le misure di contenimento epidemico, evidenziando in tal modo il ruolo sempre più "politico" che alcuni gruppi di tifosi oltranzisti hanno assunto; inoltre, il mondo ultras non ha mancato di presenziare, sfidando i divieti contro gli assembramenti, alcune occasioni di raduno particolarmente sentite (come per i derby)¹⁵⁷⁴, arrivando, talvolta, anche a scontrarsi¹⁵⁷⁵. Sarà tuttavia interessante, stante la latitudine applicativa del DASPO, specialmente sotto il profilo spaziale, vedere se – nonostante la chiusura degli stadi – anche nel corso del 2020 (e del 2021) verranno ugualmente applicati un certo numero di divieti di accesso agli stadi, con riferimento a quegli episodi che hanno comunque visto un ruolo delle tifoserie.

In base agli ultimi dati disponibili, relativi al girone di andata dei campionati di calcio professionistici della stagione 2019/2020 – forniti sull'Osservatorio nazionale sulle

¹⁵⁷³ Tuttavia, nonostante le partite giocate a porte chiuse, di recente (l'episodio risale al 27 febbraio 2021) si segnala un DASPO emesso dal questore di Udine nei confronti di un tifoso 43enne, in stato di ubriachezza, che si era introdotto illecitamente nello stadio della città friulana per assistere alla partita di Serie B tra il Pordenone e l'Ascoli, per essere presto fermato dagli *stewards* e dalle forze dell'ordine (*Lo stadio è chiuso ma vuole vedere la partita a tutti i costi: supera la recinzione e spintono chi lo ferma, daspo per un tifoso*, in *Messaggero Veneto* (online), 20 marzo 2021; notizia reperibile su *questure.poliziadistato.it*).

¹⁵⁷⁴ Come testimoniato dall'assembramento di migliaia di tifosi, caratterizzato da momenti di tensione, verificatosi al di fuori dello stadio Meazza di Milano, alla vigilia dell'atteso derby Milan-Inter del 21 febbraio 2021 (PISA, *Derby Milan-Inter, tensione tra migliaia di tifosi assebrati fuori da San Siro: salta il distanziamento, si rischia il contatto tra schieramenti*, in *la Repubblica – Milano* (online), 21 febbraio 2021).

¹⁵⁷⁵ È il caso della rissa avvenuta a Genova tra contrapposti gruppi di ultras genoano e sampdoriano (circa 20), che si sono affrontati con caschi e bastoni il 24 febbraio 2021 (*Maxi rissa tra ultras Genoa e Sampdoria, due arresti*, in *ANSA.it*, 25 febbraio 2021).

manifestazioni sportive (ONMS) del Ministero dell'Interno ed elaborati dal Centro nazionale di informazioni sulle manifestazioni sportive (CNIMS) – si osserva un “andamento stabile con una lieve tendenza negativa”, caratterizzato da valori altalenanti, ma con variazioni contenute e con un netto miglioramento dei feriti tra i tifosi; in generale, la serie A presenta maggiori criticità, anche se, pur a fronte di una crescita media del pubblico per gara, i valori restano “accettabili”, se non in miglioramento rispetto alla stagione 2018/2019 (come per i feriti tra spettatori e *stewards*). È stato segnalato che sono in crescita le condotte illecite sulle vie di trasporto¹⁵⁷⁶, mentre le situazioni critiche all'interno degli stadi sono “isolate”; il rapporto del 2020 dell'ONMS ha sottolineato però, in senso critico, che “se la situazione generale può considerarsi ‘accettabile’, tale risultato è il frutto di un sistema ancora sbilanciato verso un asse ‘polizia-centrico’, dove i *club* si mantengono timidi – se non assenti – rispetto al ruolo che potrebbero recitare”¹⁵⁷⁷.

In particolare, nel raffronto con le ultime cinque stagioni (da 2015/2016 a 2019/2020), si osserva, nei campionati di serie A, B e C (Lega Pro), una lieve crescita di incontri con feriti (19), anche se in calo rispetto al picco raggiunto nel campionato 2017/2018 (ben 30)¹⁵⁷⁸ e, soprattutto con un netto calo del numero dei feriti civili in cifre assolute (solo 9 feriti, a fronte dei 19 della stagione precedente e dei 23 della stagione 2017/2018), mentre, riguardo ai feriti tra le forze dell'ordine (il cui impiego è aumentato rispetto alla stagione precedente¹⁵⁷⁹) e gli *stewards* il dato risulta più stabile¹⁵⁸⁰. Con riferimento ai provvedimenti adottati, si osserva un calo del numero degli arrestati (15, rispetto ai 18 della stagione 2018/2019 e ai 23 della stagione ancora precedente)¹⁵⁸¹, ma un aumento dei denunciati (399, quindi ben 100 in più rispetto al campionato 2018/2019)¹⁵⁸².

¹⁵⁷⁶ Gli “eventi” verificatisi sulle vie di trasporto nel primo girone della stagione 2019/20 sono stati 44 (a fronte dei 36 del precedente campionato), suddivisi tra 30 “criticità” verificatesi in ambito autostradale e 4 in ambito ferroviario, con un aumento delle tifoserie coinvolte (da 19 a 24).

¹⁵⁷⁷ ONMS, *Report sul girone di andata dei campionati di calcio professionistici. Stagione 2019/2020*, in www.osservatoriosport.interno.gov.it, p. 2.

¹⁵⁷⁸ I dati indicano 19 feriti tra i civili nella stagione 2015/16, 13 feriti nel 2016/17, 23 (il dato più alto) nel campionato 2017/2018, 19 nel 2018/19 e solamente 9 nella stagione 2019/20 (ONMS, *Report sul girone di andata 2019/2020*, cit., p. 8).

¹⁵⁷⁹ L'aumento è stato del 10% (più marcato in serie A e in serie C), passando dall'impiego complessivo di 80.994 a 89.079 unità, con un impiego medio di 91 unità a partita (ONMS, *Report sul girone di andata 2019/2020*, cit., p. 4).

¹⁵⁸⁰ Tra le forze dell'ordine, si sono registrati 15 feriti nella stagione 2015/16, 21 nel 2016/17, 24 nel 2017/18 (cifra più alta), per tornare nuovamente a 15 nella stagione 2018/19 e risalire leggermente a 18 nel campionato 2019/20; per quanto riguarda gli *stewards*, si sono registrati 3 ferimenti nel 2015/16, solamente uno nel 2016/17, 3, nel 2017/18, 5 nel 2018/19, per arrivare a 4 nell'ultima stagione (ONMS, *Report sul girone di andata 2019/2020*, cit., pp. 9-10).

¹⁵⁸¹ Il calo è tendenzialmente costante: 33 arrestati nel 2015/16, 18 nel 2016/17, 25 nel 2017/18, 18 nel 2018/19 e 15 – il dato più basso – nell'ultima stagione (ONMS, *Report sul girone di andata 2019/2020*, cit., p. 11).

¹⁵⁸² L'andamento è altalenante: 404 denunciati nel 2015/16, 343 nel 2016/17, 431 nel 2017/18 (il picco), 299 nel 2018/19 e 399 nel 2019/20 (ONMS, *Report sul girone di andata 2019/2020*, cit., p. 12).

Non sono disponibili dati relativi ai DASPO emessi durante il girone di andata 2019/2020, né durante le stagioni 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019; pertanto, i dati più recenti inerenti all'utilizzo di questi provvedimenti sono riferiti al 30 giugno 2016 (stagione sportiva 2015/2016) e da tale rilevazione statistica si ricava che, in quel momento, risultavano attivi 5.469 provvedimenti (si tratta quindi di DASPO emessi anche in stagioni precedenti), di cui ben 5.288 emessi in occasione di partite di calcio; nella stagione sportiva 2015/2016 sono stati emessi 2.354 DASPO (2.283 relativi al calcio¹⁵⁸³) e, facendo un raffronto con le stagioni precedenti, a partire dal campionato 2009/2010, si nota un andamento complessivamente stabile, con un minimo di 1.906 diffide nel 2012/2013 e un massimo 2.472 provvedimenti nella stagione successiva (2013/2014)¹⁵⁸⁴.

Per quanto riguarda i provvedimenti emessi durante l'ultima stagione sportiva, ben 1.716 sono stati emessi a seguito della commissione di reati specifici (fatti criminosi compiuti in occasione di manifestazioni sportive o in contesti ad esse riconducibili), 353 quali "misura di prevenzione" (con questa espressione, la relazione potrebbe riferirsi forse ai DASPO con obbligo di firma, emessi su richiesta del p.m., sollecitato dal questore), 106 a titolo di pena accessoria (irrogati dall'autorità giudiziaria), 160 a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 2 d.l. n. 119/2014 e 19 in base alla legge Mancino, nell'ambito dell'attività di contrasto a razzismo e xenofobia¹⁵⁸⁵. La categoria di soggetti colpita in massima parte dal DASPO è, come prevedibile, quella dei tifosi (1.543 nella stagione 2015/16, 1.759, nella stagione precedente), seguiti da atleti (classificati nella relazione esclusivamente come "calciatori"), "tifosi reticenti" (categoria non chiara), dirigenti, bagarini e, in minima parte, non tifosi¹⁵⁸⁶. Molti DASPO – riferiti alle sole competizioni calcistiche – emessi nel campionato 2015/16 hanno sono riferiti alle serie minori (1.142, in netto aumento rispetto

¹⁵⁸³ Si tratta del 97% del totale; i DASPO emessi in ambito calcistico nella stagione 2015/16 sono in lieve crescita rispetto al campionato precedente (da 2.160 a 2.283); segue il basket, con 41 diffide emesse nel 2015/16 (tre in meno rispetto alla stagione precedente; molto meno rilevanti gli altri sport, ma risultano comunque emessi dei DASPO anche per ippica, hockey, motociclismo, tennis, calcetto, rugby; nella stagione 2014/15 risultano provvedimenti emessi anche nell'ambito del pugilato, della pallavolo, della pallanuoto e dell'automobilismo (ONMS, *Rapporto annuale 2016. I dati della stagione*, p. 28).

¹⁵⁸⁴ Per la precisione nella stagione 2009/10 si sono registrati 2.199 DASPO, nella stagione 2010/11, quasi l'identico numero (2.198), nel campionato 2011/12, 2.160, nella stagione 2012/13, 1.906, nella stagione 2013/14, 2.472, calati a 2.238 nella stagione 2014/15, per poi risalire a 2.354 nell'ultima stagione di cui si dispone dei dati (ONMS, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 23).

¹⁵⁸⁵ ONMS, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 27.

¹⁵⁸⁶ Nell'ultima stagione, oltre ai 1.543 tifosi già detti e a 550 soggetti non meglio qualificati, sono state emesse diffide nei confronti di 109 calciatori, 82 "tifosi reticenti", 31 dirigenti sportivi, 21 bagarini e 18 non tifosi (ONMS, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 28).

alla stagione precedente), mentre “solo” 473 hanno riguardato la Serie A, 193 la Serie B, 237 la Lega Pro e un piccolo numero (21) le competizioni internazionali¹⁵⁸⁷.

Per quanto riguarda invece una realtà territoriale specifica – quella milanese – nel periodo tra il 2012 e il 2016 risultano emessi complessivamente emessi 484 DASPO: dopo un progressivo aumento dal 2012 al 2014 (quando si è registrata l’emissione del maggior numero di provvedimenti di tale tipo: ben 198), si è registrato un netto calo nel 2015 (77), fino al minimo del 2016 (34), che ha visto una riduzione di più della metà dei DASPO emessi, rispetto al dato iniziale¹⁵⁸⁸. Nell’ambito milanese, secondo i dati della Questura di Milano, il DASPO nella stragrande maggioranza dei casi (400, pari all’82,7%) ha riguardato il calcio, ha avuto un significativo impiego anche nel contrasto al bagarinaggio (52 casi, pari al 10,7% del totale) e un impiego molto più limitato nell’ambito del basket e dell’ippica; complessivamente quindi i destinatari del divieto di accesso di cui all’art. 6 L. n. 401/1989 sono rappresentati sia dai tifosi che hanno commesso in prima persona e materialmente atti di violenza, sia da coloro che hanno venduto illecitamente i biglietti delle manifestazioni sportive (i bagarini), mentre per la vendita di oggetti con marchio contraffatto è stata impiegata la diversa misura del foglio di via¹⁵⁸⁹.

La prassi milanese ha visto il DASPO applicato in caso di verifica di un episodio costituente reato, o di almeno due violazioni del regolamento d’uso della struttura sportiva; tuttavia, nei casi in cui il procedimento penale eventualmente instaurato si è concluso senza condanna, la misura è stata revocata. Nel provvedimento sono sempre state indicate le manifestazioni sportive alle quali il soggetto non avrebbe potuto assistere su tutto il territorio nazionale (ad esempio, per tipo di campionato) ed il divieto di accesso ha riguardato, oltre a tutti gli impianti sportivi, anche i luoghi limitrofi e le stazioni di arrivo dei mezzi di trasporto; l’obbligo di presentazione presso un ufficio o comando di p.s. durante lo svolgimento della manifestazione sportiva, è stato limitato alle sole partite disputate dalla squadra di cui l’interessato era tifoso (quindi, solo durante gli incontri nei quali gareggiava la squadra tifata da costui). Il DASPO, in proporzione alle altre misure emesse dal questore, è stato oggetto del maggior numero di ricorsi al T.A.R.¹⁵⁹⁰.

¹⁵⁸⁷ ONMS, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 29.

¹⁵⁸⁸ MARIANI, *La prevenzione personale nella prassi milanese*, cit., p. 273.

¹⁵⁸⁹ *Ivi*, pp. 274-275.

¹⁵⁹⁰ MARIANI, *La prevenzione personale nella prassi milanese*, cit., pp. 276-277.

Per quanto riguarda invece l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, non risulta che – nel periodo esaminato (2012-2016) – siano state emesse misure nei confronti dei pericolosi “sportivi” di cui all’art. 4, lett. i) cod. antimafia: i provvedimenti di sorveglianza speciale emessi nei confronti di soggetti a pericolosità qualificata hanno infatti prevalentemente interessato indiziati di appartenere ad associazioni mafiose (per il 57,7%), o comunque criminalità di tipo associativo (art. 4, lett. a e b del D.Lgs. n. 159/2011); inoltre, per i provvedimenti nei quali non è stata indicata la tipologia di pericolosità qualificata, è stato escluso che fossero riconducibili all’ipotesi di cui alla lettera i)¹⁵⁹¹. Ciò, unito più in generale alla difficile reperibilità di provvedimenti giurisdizionali, relativi a “pericolosi sportivi” destinatari delle misure di prevenzione tipiche sembra indicativo del fatto che, nonostante la scelta legislativa – compiuta nel 2007, con un ampliamento nel 2014 – di applicare nei confronti di costoro alcune misure del codice antimafia, sia personali che patrimoniali, non ha spostato il baricentro della prevenzione della violenza negli stadi dalla misura *ante delictum* atipica del DASPO, che rimane saldamente al centro del sistema.

Si possono conclusivamente trarre alcune osservazioni dai dati appena esposti: la violenza negli stadi appare complessivamente sotto controllo e, nonostante il massiccio impiego delle forze dell’ordine che continua a registrarsi, andare allo stadio sembra oggi molto meno pericoloso rispetto agli anni ’80 e ’90 del XX Secolo; ciononostante, gli incidenti continuano a verificarsi e, ancora di recente (alla fine del 2018) si è registrata la morte di un tifoso, segno che la profusione di uomini, mezzi, tecnologia e, soprattutto – nella nostra prospettiva – strumenti legislativi non è stata sufficiente ad estirpare il fenomeno. La misura di prevenzione del DASPO, alla luce dei dati visti, appare in ottima salute e viene impiegata costantemente e in modo massiccio: è difficile stabilire se vi sia un sicuro ed inequivoco rapporto di causa-effetto tra l’impiego di questo strumento preventivo e la diminuzione della violenza negli stadi, tuttavia questa misura sembra, nel complesso, funzionare adeguatamente.

12.1. *Dagli stadi alle città: l’esportazione del modello del DASPO dalla sicurezza negli stadi alla sicurezza urbana.*

La politica di controllo e riduzione del fenomeno della violenza negli stadi, esercitata in modo sempre più aspro e intransigente, sempre più caratterizzata da un’idea di “tolleranza zero”, che ha finito con il porre in secondo piano ed affievolire le garanzie individuali, anche

¹⁵⁹¹ MARIANI, *La prevenzione personale nella prassi milanese*, cit., pp. 293 ss.

di ordine costituzionale ha costituito un “laboratorio dove sperimentare tecniche di prevenzione, che al bisogno possono essere esportate in altri contesti”¹⁵⁹²: emblematica, a tal proposito, è la salvaguardia del c.d. “decoro urbano”, attuata in modo sempre più deciso, fino ad arrivare all’introduzione del “DASPO urbano” ad opera del d.l. n. 42/2017, convertito dalla L. n. 48/2017 (c.d. decreto Minniti), che ha appunto esteso le norme della L. n. 401/1989 all’ambito della sicurezza urbana; l’apparato preventivo nato per contenere gli ultras e la “criminalità da stadio” si è così esteso, fino ad essere silenziosamente esportato al fine di ottenere un più efficiente controllo sociale tramite la maggiore elasticità delle misure di prevenzione personali rispetto ad altri mezzi¹⁵⁹³.

Il tema della sicurezza urbana non è una novità recente poiché il primo “pacchetto sicurezza urbana” (L. n. 125/2008) risale a quasi un decennio prima del decreto Minniti e, successivamente, anche la L. n. 94/2009 aveva recato disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tra cui le famigerate “ronde rubane”; ciò dimostra come il problema non sia affatto nuovo e non sembra essersi aggravato¹⁵⁹⁴ rispetto al passato, tanto che in questa materia (similmente a quanto accade con il contrasto alla violenza negli stadi) appare arduo individuare i casi straordinari di necessità e urgenza che l’art. 77 Cost. richiede quale presupposto per il ricorso al decreto-legge. Del resto, la stessa relazione governativa al decreto-legge esplicita che scopo della normativa è quello di “rassicurare” i cittadini sull’impegno dello Stato a migliorare la loro “percezione” della sicurezza delle città, pertanto parrebbe che la legge punta più “a contrastare l’insicurezza vissuta dai ben-viventi che a prevenire/reprimere le condotte tenute dai mal-viventi”¹⁵⁹⁵.

Il d.l. n. 42/2017, conv. dalla L. n. 48/2017 ha definito, all’art. 4, la sicurezza urbana come “il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (...)”. Questa definizione di sicurezza urbana, nonostante la diversa

¹⁵⁹² CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1027.

¹⁵⁹³ *Ivi*, p. 1028.

¹⁵⁹⁴ Significativamente, la relazione al Parlamento del Ministro dell’Interno riferito al 2015 sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata ha infatti evidenziato una diminuzione dei reati del 4,47% rispetto al 2014.

¹⁵⁹⁵ RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont. – riv. trim.*, 4, 2017, pp. 225-226; cfr. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, p. 272.

coloritura politica del Governo che l’ha elaborata, si pone in continuità con quella contenuta nel d.m. Interno del 5 agosto 2008 (c.d. decreto Maroni), attuativo della L. n. 125/2008¹⁵⁹⁶. Con riguardo a questa definizione, è stato osservato come la sicurezza urbana si caratterizza come “bene giuridico onnivoro ed esaustivo, comprensivo sia dei tradizionali profili di sicurezza e ordine pubblico, sia di relativamente nuovi profili estetici (decoro urbano, degrado del territorio) e emozional-soggettivi (“vivibilità urbana”, “benessere delle comunità territoriali” ecc.)”¹⁵⁹⁷.

La nuova normativa, da un lato, prevede – modificando l’art. 54, comma 4-*bis* TUEL che i provvedimenti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo in tema di sicurezza urbana sono diretti a “prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accontonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardanti fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti; dall’altro, essa conferisce ai sindaci – in qualità di rappresentanti della comunità locale – poteri il potere di adottare ordinanze, anche contingibili e urgenti, volte a contrastare situazioni di grave incuria e degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e di riposo dei residenti. Il sindaco – come è stato osservato – diventa così “co-protagonista” della politica criminale, “sia in senso stretto ricevendo poteri di ordinanza volti a ‘prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi’, sia in senso lato, vedendosi investito di poteri di più ampio contrasto a fenomeni (...) indirettamente considerati propizi al crimine”¹⁵⁹⁸.

Particolarmente significativa, ai nostri fini, è la disciplina dettata dall’art. 9 del d.l. n. 42/2017, ai sensi del quale, il sindaco può intervenire rispetto a condotte “che impediscono l’accessibilità e la fruizione” di una serie di luoghi (vale a dire, le “aree interne delle infrastrutture, fisse o mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze”), sia irrogando una sanzione pecuniaria (da 100 a 300 euro), cui si accompagna l’ordine di allontanamento da tali aree (in esso va precisato che la sua efficacia cessa dopo 48 ore dall’accertamento del fatto e che la

¹⁵⁹⁶ RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., p. 226.

¹⁵⁹⁷ RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, cit., p. 277; cfr. RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., p. 226.

¹⁵⁹⁸ RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., p. 225.

sua violazione è assoggettata a sanzione amministrativa pecuniaria). Se le condotte di trasgressione ai divieti di stazionamento e occupazione degli spazi indicati vengono reiterate, il questore, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto Minniti, “qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza”, può disporre il divieto di accesso ai luoghi tutelati per un periodo non superiore a sei mesi. L'ipotesi più grave si ha quando la reiterazione della trasgressione al divieto è commessa da “soggetto condannato con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi cinque anni per reato contro la persona o il patrimonio”: in tal caso viene applicato il divieto di accesso da sei mesi a due anni ed è previsto che il provvedimento del questore sia soggetto alle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4 della L. n. 401/1989; ciò significa che il provvedimento dovrà essere convalidato dall'autorità giudiziaria (individuata nel g.i.p., che mette un'ordinanza su richiesta della Procura della Repubblica)¹⁵⁹⁹.

La tendenza inaugurata dal decreto Minniti è stata proseguita dal suo successore al Viminale (di diverso colore politico) e i due successivi “decreti sicurezza” – il “decreto Salvini” del 2018 e il decreto sicurezza-*bis* del 2019 – hanno potenziato il DASPO urbano, estendendone sia il campo di applicazione soggettivo, sia quello oggettivo¹⁶⁰⁰.

Il DASPO urbano si è quindi inserito a pieno titolo nel sistema di prevenzione personale il quale, con particolare riferimento agli strumenti atipici, ha dimostrato di possedere un'indubbia vitalità e di adeguarsi alle mutazioni delle manifestazioni di pericolosità sociale (più o meno effettive): in ordine di tempo si tratta della misura più recente, giacché, oltre al DASPO destinato a fronteggiare le violenze in occasione di manifestazioni sportive, sono stati introdotti anche provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica rivolti verso situazioni di pericolosità sociale legate alla tossicodipendenza¹⁶⁰¹, l'ammonimento del questore destinato ai responsabili di atti persecutori (c.d. *stalking*)¹⁶⁰², le misure di prevenzione per condotte di violenza domestica¹⁶⁰³, oltre all'espulsione prevista dal T.U. immigrazione (art.

¹⁵⁹⁹ RUGA RIVA – CORNELLI – SQUAZZONI – RONDINI – BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., pp. 228-229.

¹⁶⁰⁰ In proposito, AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018*, cit., pp. 135 ss. e NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, cit.

¹⁶⁰¹ Tali provvedimenti, inizialmente previsti dall'art. 75-*bis* D.P.R. n. 309/1990 (T.U. stupefacenti), dopo la dichiarazione di incostituzionalità ad opera della sent. n. 16/1994 della Corte costituzionale, sono confluiti, seppur non integralmente, all'interno dell'art. 13 d.l. n. 15/2017, conv. dalla L. n. 48/2017.

¹⁶⁰² Introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 11/2009, conv. dalla L. n. 38/2009.

¹⁶⁰³ Previsto dall'art. 3 del d.l. n. 93/2013, conv. dalla L. n. 119/2013.

13, comma 2 lett. c D.Lgs. n. 286/1998) per fronteggiare i pericoli alla sicurezza pubblica legati al fenomeno dell'immigrazione clandestina¹⁶⁰⁴.

Come è stato osservato, la prevenzione personale è quindi diventata “un elemento portante del complesso ingranaggio normativo di matrice penalistica e non più un elemento sussidiario, una sorta di anomalia del sistema, inutile e marginale”¹⁶⁰⁵. Peraltro, come si è diffusamente visto con riferimento agli strumenti di contrasto alla violenza sportiva, le misure di prevenzione personali atipiche, come già quelle tipiche, possiedono numerosi limiti e lacune, motivo per cui anche la dottrina non sfavorevole al loro mantenimento ha auspicato “una maggior sensibilità da parte del legislatore ed una maggiore attenzione verso strumenti che, seppur non significativamente limitativi della libertà personale, incidono sommamente sulla stessa”¹⁶⁰⁶.

È infine significativo segnalare come il termine “DASPO” sia divenuto sinonimo di strumento rapido ed efficiente per reprimere una certa classe di condotte, tanto che si è parlato (impropriamente) di “DASPO per i corrotti”¹⁶⁰⁷ con riferimento al nuovo regime delle pene accessorie per i reati contro la pubblica amministrazione introdotto dalla L. n. 3/2019 (c.d. spazza-corrotti)¹⁶⁰⁸: si tratta in particolare dell'estensione della pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, già prevista per alcuni reati contro la p.a., a numerosi altri reati (come la corruzione per l'esercizio della funzione e il traffico di influenze illecite) e della modificazione in termini fortemente peggiorati del regime della riabilitazione delle pene accessorie (disciplinato dall'art. 179 c.p.), non solo con riferimento ai reati contro la p.a., ma a ogni reato che comporta l'applicazione di una pena accessoria¹⁶⁰⁹. L'approccio seguito dal d.d.l. che è poi sfociato nella legge c.d. “spazzacorrotti” è stato duramente criticato dalla dottrina¹⁶¹⁰, che ha evidenziato come “filo conduttore delle attuali politiche

¹⁶⁰⁴ CORTESI, *Nota introduttiva procedure di prevenzione atipiche*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 484-485.

¹⁶⁰⁵ CORTESI, *Nota introduttiva*, cit., p. 485.

¹⁶⁰⁶ *Ivi*, p. 488.

¹⁶⁰⁷ Questa espressione – “DASPO per i corrotti e corruttori” – viene utilizzata (al punto 15, p. 30) nel c.d. “contratto per il governo del cambiamento” (consultabile in *repubblica.it*), accordo politico stipulato il 1° giugno 2018 fra i partiti Movimento 5 Stelle e Lega, prima di dare vita al “Governo Conte 1”.

¹⁶⁰⁸ GATTA, *Riforme della corruzione e della prescrizione del reato: il punto sulla situazione*, in *attesa dell'imminente approvazione definitiva*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2018.

¹⁶⁰⁹ UBIALI, *Presentato alla camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. “spazza corrotti”)*, in *Dir. pen. cont.*, 2 ottobre 2018.

¹⁶¹⁰ Il riferimento è al “comunicato sulle recenti politiche criminali” dell'Associazione Italiana Professori di diritto penale (AIPDP), susseguente al congresso di Torino del 9-10 novembre 2018 (in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2018); cfr. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2019, p. 249.

del diritto penale è l'esibizione di severità sempre maggiore", manifestata, tra l'altro, da una tendenza verso il "penale perpetuo", anche sotto i profili di "sanzioni interdittive perpetue, Daspo perpetuo, blocco della prescrizione (...)"¹⁶¹¹.

Anche alla luce di questo richiamo più "terminologico" che contenutistico al DASPO, è possibile notare come la legislazione speciale contro la violenza negli stadi abbia fatto scuola e come si sia in parte avverato il timore, già espresso alcuni anni or sono, che si potesse verificare un "trapianto" di queste regole "dalla periferia della legislazione di settore, al centro del sistema"¹⁶¹²: le misure di prevenzione del teppismo calcistico, nate in deroga ai criteri generali, per porre un rimedio a forme di devianza peculiari e ancorate ad uno specifico contesto (quello della violenza in occasione di manifestazioni sportive), sono in seguito state impiegate per intercettare tipologie di devianza molto differenti rispetto al contesto originario, sovvertendo così il rapporto regola/eccezione. L'impressione, come osservato da attenta dottrina, è che l'arsenale amministrativo-penale, ritenuto in grado di colpire il "nemico" (o presunto tale) in modo chirurgico e "intelligente", abbia ormai finito per diventare una specie di "arma di distruzione di massa", che ha subito una "tentacolare espansione" fino a contesti molto lontani dalla violenza negli stadi, obiettivo originario della disciplina¹⁶¹³.

13. Proposte de iure condendo.

Secondo Cesare Beccaria, "è meglio prevenire i delitti che punirgli", tuttavia, lo stesso grande illuminista milanese ha anche affermato impietosamente che "i mezzi impiegati fin ora sono per lo più falsi ed opposti al fine proposto"¹⁶¹⁴. Queste parole rispecchiavano bene la realtà delle misure di prevenzione personali del passato e c'è il rischio che possano essere in parte valide anche oggi – ad oltre due secoli e mezzo di distanza da quando sono state scritte – se si considera che la prevenzione personale, specialmente quella atipica, non sta recedendo su tutti i fronti in favore della prevenzione patrimoniale, ma risulta ancora molto vitale. Si è dato conto dei dubbi, mai sopiti, in merito alla legittimazione di fondo dello strumento preventivo in sé considerato: specialmente la prevenzione personale, a causa dell'incisione su beni fondamentali dell'individuo (dalla libertà di movimento, fino alla stessa libertà personale), presta il fianco a critiche anche più dure, in particolar modo se non

¹⁶¹¹ Così il comunicato AIPDP cit.; cfr. PULITANÒ, *Tempeste sul penale*, cit., p. 249.

¹⁶¹² CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga", cit., p. 2259; cfr. ID., *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1031.

¹⁶¹³ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni* cit., p. 1031.

¹⁶¹⁴ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., § XLI, p. 108.

è giustificata da esigenze di tutela della collettività gravi ed effettive; per questo motivo è fondamentale che le misure *ante delictum* personali offrano, quantomeno, il massimo grado di garanzia per l'interessato. La realtà è però ben diversa: se le misure tipiche, previste dal codice antimafia, prevedono un quadro di tutele minimo, all'interno di un procedimento giurisdizionale che – pur con gravi imperfezioni – consente l'esercizio del diritto di difesa con una qualche effettività, ben diversa è la situazione per le misure preventive atipiche – con particolare riferimento al DASPO, anche se oggi (come si è visto) sarebbe più corretto parlare *dei* DASPO, al plurale – per le quali è previsto un procedimento fortemente semplificato, con grave detrimento delle possibilità dell'interessato di difendersi.

Per quanto riguarda il futuro dell'apparato preventivo-repressivo di contrasto alla violenza negli stadi, uno dei primi auspici, ancor prima che di merito, è di metodo: ci si augura infatti che il legislatore, nei prossimi interventi sul tema, cessi di impiegare il comodo e rapido – ma rischioso – strumento del decreto-legge, particolarmente sconsigliato nella delicata materia penale e, ancor più, nella delicatissima materia delle misure di prevenzione. Non a caso, autorevole dottrina ha parlato di una “tendenziale antinomia tra decreto-legge e materia penale”¹⁶¹⁵, in considerazione del fatto che “le scelte politico-criminali richiedono ponderazione, attenta valutazione delle tecniche sanzionatorie alternative, meditate prognosi degli effetti positivi e negativi che si possono attendere dall'intervento penale”, tutti elementi sostanzialmente incompatibili “con un provvedimento come il decreto-legge, che, dovendo essere adottato ‘in casi straordinari di necessità e urgenza’, si presta ad un impiego emotivo e non meditato dell'arma della pena”¹⁶¹⁶.

Emblematico dei rischi legati alla decretazione d'urgenza è il caso dell'arresto in flagranza differita, introdotto per la prima volta dal d.l. n. 336/2001 (all'interno di una disposizione poi non convertita dalla legge¹⁶¹⁷) e nuovamente previsto dal d.l. n. 28/2003, con un termine di efficacia inizialmente fissato al 2005, ma poi rinnovato plurime volte (per circa 16 anni), fino alla stabilizzazione ad opera del decreto-sicurezza del 2019: questo accidentato *iter*

¹⁶¹⁵ In questi termini, PALAZZO, voce *Legge penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, 1993, p. 347; cfr. FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 55-56, nonché MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 43; critico verso l'utilizzo dei decreti-legge in materia penale anche MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale* cit., pp. 55-56.

¹⁶¹⁶ MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 43; nello stesso senso, MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale* cit., p. 46; FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 56.

¹⁶¹⁷ Questo è un caso in cui il d.l. non convertito, nella parte in cui prevedeva una misura precautelare – quindi incidente sulla libertà personale – applicabile al di fuori dei limiti ordinariamente consentiti dal c.p.p., avrebbe potuto produrre (e forse, effettivamente, ha prodotto) effetti per loro natura non più reversibili (cfr. MARINUCCI – DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., pp. 41-42).

ricorda da vicino le “gride” di manzoniana memoria, anch’esse previste in via temporanea¹⁶¹⁸.

È quindi auspicabile che il futuro legislatore si astenga dall’utilizzo della decretazione d’urgenza in materia di contrasto alla violenza negli stadi – problema ormai quarantennale che difficilmente può configurare, in maniera credibile, un’ipotesi di “straordinaria necessità e urgenza”, come richiesto dall’art. 77 Cost. – e che semmai opti per una legge ordinaria (o, quantomeno, per un decreto legislativo, preceduto da una dettagliata legge-delega) in grado di mettere finalmente ordine in tale materia. A tal proposito, l’esigenza di un corpo normativo coerente, nel quale trovino riconoscimento i valori e i principi che ispirano lo Stato democratico delineato dalla Costituzione è sempre stata molto sentita dalla dottrina e in questa direzione si è mosso anche il legislatore, con la delega contenuta nell’art. 1, comma 85 lett. q) della L. n. 103/2017, che incaricava il Governo ad elaborare un “principio della riserva di codice nella materia penale”; il D.Lgs. n. 21/2018, attuativo di tale delega, ha pertanto inserito nel codice penale l’art. 3-*bis*, secondo il quale “nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell’ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia”¹⁶¹⁹; si tratta – secondo le parole della Relazione di accompagnamento al decreto – di “una norma di principio che riserva al codice un ruolo propulsivo di un processo virtuoso che ponga freno alla proliferazione della legislazione speciale, rimettendo al centro del sistema il codice penale”, tuttavia, la stessa Relazione ha sottolineato che “una disposizione sulla riserva di codice inserita nel codice penale e non nella Costituzione costituisce un argine alquanto labile all’espansione poco meditata del diritto penale, trattandosi di norma ordinaria e non di rango costituzionale”; in ogni caso, l’art. 3-*bis* c.p., essendo inserito nella parte generale del codice penale, “si eleva a principio generale di cui il futuro legislatore dovrà necessariamente tenere conto, spiegando le ragioni del suo eventuale mancato rispetto”¹⁶²⁰. La riserva di codice delineata dal nuovo art. 3-*bis* c.p. si caratterizza come “topografica”, poiché mira ad allocare le nuove fattispecie penali all’interno del codice penale, ovvero all’interno di testi normativi caratterizzati (auspicabilmente) da sistematicità, con la finalità

¹⁶¹⁸ “Gli atti dell’autorità sovrana, qualunque fosse, si chiamavano ordini, decreti, gride, o con altrettali nomi; e avevano annessa non so quale idea d’occasionale e di temporario. Per citarne un esempio, le gride de’ governatori di Milano, l’autorità de’ quali era anche legislativa, non valevano che per quanto durava il governo de’ loro autori; e il primo atto del successore era di confermarle provvisoriamente” (MANZONI, *Storia della colonna infame*, a cura di S. S. Nigro, , Monticello Conte Otto, 2020, p. 59).

¹⁶¹⁹ MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 37.

¹⁶²⁰ In tal senso, la Relazione di accompagnamento al D.Lgs. n. 21/2018; cfr. MARINUCCI – DOLCINI – GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 37.

di indurre il legislatore a riflettere meglio sulle scelte di incriminazione e a scrivere norme più chiare e precise (anche qui, auspicabilmente)¹⁶²¹. Un primo problema interpretativo che si può porre è l'assenza di una definizione di "leggi organiche" da parte del nostro legislatore, tuttavia, tale tipologia può essere individuata in quelle leggi che mirano a disciplinare una determinata materia in modo compiuto ed esaustivo (come accade per i testi unici o per i codici di settore); in secondo luogo, la riserva di codice va intesa in senso tendenziale, pertanto, mentre nel codice dovrebbero collocarsi le fattispecie di maggiore spessore offensivo e con una certa struttura, invece le altre fattispecie dovrebbero essere contenute nelle leggi organiche¹⁶²². È stato osservato come, nella prospettiva dell'art. 3-bis c.p., le nuove fattispecie dovrebbero essere "pensate e scritte organicamente, come parte di un tutto più articolato (di un sistema), ed essere al tempo stesso collocate in testi normativi organici, leggibili dal cittadino e dall'interprete in modo passabilmente agevole anche nei loro nessi di contesto"¹⁶²³. In ultima analisi, secondo autorevole dottrina, il principio della riserva di codice è un modello razionale relativo alle forme della legislazione penale, ma neutro rispetto ai contenuti, "incapace quindi di garantire la qualità delle scelte di politica del diritto"¹⁶²⁴; inoltre, con riferimento alla vincolatività o meno di tale indicazione fornita al legislatore, la stessa dottrina ha non molto ottimisticamente affermato che "la buona indicazione, data da una norma non sovraordinata, parrebbe inutile, e potrebbe essere fonte di problemi"¹⁶²⁵.

Il principio della riserva di codice si riferisce esplicitamente alle nuove norme incriminatrici¹⁶²⁶, tuttavia, a livello sistematico, può costituire una utile indicazione per il legislatore che intervenga nella materia penale, intesa in senso più ampio (comprensivo quindi anche delle misure di prevenzione). In questo senso, il c.d. codice delle leggi antimafia del 2011 è stato un indubbio passo in avanti sulla via della razionalizzazione di una materia tanto stratificata e disordinata come quella della prevenzione; tuttavia, un intervento simile è finora mancato con riferimento alle disposizioni – preventive, penali e amministrative – di contrasto alla violenza negli stadi, che si trovano attualmente in quattro testi normativi diversi: la L. n. 401/1989, ampliata massicciamente rispetto all'articolato iniziale, che contiene le disposizioni di prevenzione e le norme incriminatrici principali, la

¹⁶²¹ RUGA RIVA, *Riserva di codice o di legge organica: significato, questioni di legittimità costituzionale e impatto sul sistema penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2019, p. 209.

¹⁶²² *Ivi*, pp. 209-210.

¹⁶²³ *Ivi*, p. 211.

¹⁶²⁴ PULITANÒ, *Diritto penale*, VIII ed., Torino, 2019, p. 90.

¹⁶²⁵ PULITANÒ, *Diritto penale*, VIII ed., Torino, 2019, p. 90.

¹⁶²⁶ RUGA RIVA, *Riserva di codice o di legge organica*, cit., p. 209.

legge Mancino del 1993, e le leggi anti violenza del 2003 e del 2007, che contengono varie disposizioni di carattere sia penale che amministrativo, relative alla prevenzione e al contrasto della violenza in occasione di manifestazione sportive. Proprio il “sottosistema” preventivo del teppismo calcistico dimostra quindi con tutta evidenza come lo sforzo di codificazione si sia fermato troppo presto, lasciando fuori proprio quei settori della prevenzione “atipica” che, negli ultimi tempi, hanno conosciuto uno sviluppo sempre maggiore: ci si riferisce, oltre che, naturalmente, alla prevenzione sportiva che qui in modo particolare ci occupa, anche alla prevenzione nell’ambito della sicurezza urbana, nei confronti dei migranti, dei tossicodipendenti e, da ultimo, della violenza di genere.

Collegata al metodo è indubbiamente la sostanza: accanto all’adozione di una legislazione maggiormente ponderata, non più prigioniera di logiche emergenziali, sarebbe opportuno porre rimedio a diversi profili critici che caratterizzano l’attuale normativa di contrasto alla violenza negli stadi. In particolare, dal punto di vista sostanziale, si può raccomandare una revisione – e razionalizzazione – delle categorie di pericolosità qualificata individuate sia dall’art. 6 della L. n. 401/1989, sia dall’art. 4 lett. i) del codice antimafia, in modo da comprendervi unicamente quei soggetti che manifestino un’effettiva e concreta pericolosità, sotto forma di lesione o (concreta) messa in pericolo della sicurezza pubblica e dell’incolumità delle persone durante le manifestazioni sportive, espungendo – o limitando fortemente – quelle condotte di generica intemperanza (come scandire slogan o esporre scritte e striscioni), che fanno parte dell’atmosfera da stadio, naturalmente caratterizzata da una speciale eccitazione, giustificata e giustificabile dalla tipologia di spettacolo al quale si assiste e che poca correlazione effettiva hanno con episodi di violenza “reale”; tali manifestazioni verbali, figurative o gestuali, in quello specifico contesto, sembra infatti che possano (e debbano) trovare tutela nella libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall’art. 21 della Carta fondamentale. Diverso il discorso per le manifestazioni di razzismo o xenofobia, molto frequenti specialmente negli ultimi anni, anche a causa del netto spostamento a destra (spesso estrema) che ha interessato numerose tifoserie: a causa di tale preoccupante fenomeno, già la legge Mancino del 1993 aveva condivisibilmente previsto la possibilità di applicare il DASPO in caso di manifestazioni xenofobe o razziste; tuttavia, sarebbe opportuno un miglior coordinamento tra quest’ultima disciplina (oggi in parte trasfusa nel codice penale) e la legge anti violenza del 1989; peraltro, si è già evidenziato come la platea dei potenziali destinatari del divieto di accesso richiamata dalla legge Mancino sia molto vasta, fino a travalicare la categoria dei soggetti portatori di una

pericolosità di tipo razzista-xenofobo che può tipicamente esplicitarsi nell'ambito della manifestazioni sportive.

Passando ad un diverso profilo, l'applicabilità delle misure di prevenzione atipiche di cui alla legge n. 401/1989 nei confronti dei minorenni dovrebbe essere riconsiderata: nonostante l'espressa previsione legislativa di questa possibilità, che ha recepito le indicazioni provenienti dalla sentenza n. 143/1996 della Corte costituzionale, con cui veniva confermata la legittimità dell'applicazione del DASPO ai minori di diciotto anni (ma non di quattordici), sembra plausibile affermare che tale misura – diversa da quelle specificamente previste per i minorenni – per come attualmente configurata, non riesce a garantire pienamente le particolari esigenze di salvaguardia e di recupero del minore che l'art. 31 della Costituzione impone.

Per quanto riguarda invece gli aspetti processuali del DASPO con obbligo di presentazione presso l'autorità di pubblica sicurezza, previsto dall'art. 6, comma 2 della L. n. 401/1989 (di cui si è dato già conto), sarebbe auspicabile quantomeno l'introduzione di un'udienza di convalida che preveda la partecipazione del proposto e (soprattutto) del suo difensore – similmente a quanto accade per le misure di prevenzione tipiche – modellata in base a quella prevista dal codice antimafia, in modo che venga finalmente soppiantato l'insufficiente contraddittorio cartolare attualmente previsto; solo una simile soluzione garantirebbe in modo effettivo il contraddittorio e, quindi, il diritto di difesa, costituzionalmente tutelato dall'art. 24 Cost. (e convenzionalmente tutelato dagli artt. 5 e 6 CEDU). Molto discutibile appare inoltre il mantenimento dell'arresto in “flagranza differita” che costituisce uno strumento fortemente lesivo della libertà personale, senza però essere giustificato dalla necessità e urgenza che l'art. 13 Cost. richiede laddove consente agli organi di polizia di privare un soggetto della libertà personale, senza che l'autorità giudiziaria lo abbia (ancora) consentito.

Infine, criticabile appare la tendenza del legislatore a rendere penalmente rilevanti una serie di condotte “tipiche” da stadio che però sono prive di una potenziale lesività per il bene giuridico tutelato: il riferimento è soprattutto al reato di “possesso” di fuochi d'artificio (più altri strumenti di varia natura) nei luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive, o anche solo intorno ad essi, durante lo svolgimento di tali eventi (o in un tempo prossimo); considerando che i reati di possesso anticipano di molto la tutela penale, sarebbe opportuno che venissero impiegati solo laddove l'evento finale di cui si teme la verifica sia di rilevante e concreta gravità. Sotto altro aspetto, il reato che punisce coloro che espongono striscioni (o simili) “inneggianti alla violenza” rischia di criminalizzare condotte

concretamente inidonee a provocare manifestazioni di violenza e che trovano spiegazione nelle modalità comunicative tipiche delle tifoserie, spesso eccessive e minacciose, ma non sempre realmente pericolose. In generale, tutti i reati “da stadio” andrebbero rimeditati, in modo che siano maggiormente agganciati ad un “diritto penale del fatto” e non ad un “diritto penale dell’autore”.

Il sistema preventivo-repressivo di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, nel suo complesso, si è rivelato utile a contrastare e ridimensionare il fenomeno e, in particolar modo, l’utilizzo dello strumento preventivo (il DASPO) ha dimostrato una certa efficacia preventiva, nonostante le sue carenze, soprattutto sotto il profilo delle garanzie per chi vi è sottoposto; occorre però chiedersi a quale prezzo tale risultato è stato raggiunto: pur essendo vero che l’ultras e, in genere, il tifoso violento ed estremo, è percepito in termini molto negativi dall’opinione pubblica, che – anche sotto la spinta dei messaggi provenienti dai *mass media* – da tempo vede queste persone come dei “nemici” della sicurezza e dell’ordine pubblico, tuttavia non ci si può dimenticare che si tratta di persone e cittadini e che sarebbe profondamente contrario ai basilari principi della nostra Costituzione considerarli cittadini di “serie B” (o anche meno), solo perché non si condivide un loro certo modo di essere che, pur spesso eccessivo e sopra le righe, non va a ledere, in concreto, alcun bene giuridico. Pertanto, la via della prevenzione e della repressione non può essere considerata come l’unica opzione per eliminare la violenza dagli stadi italiani ma dovrebbe essere ridotta all’essenziale, in un’ottica proporzionale e gradualistica, che riduca gli strumenti penali – sia preventivi che repressivi – al ruolo che gli compete, vale a dire di *extrema ratio*, laddove tutti gli altri strumenti a disposizione dello Stato e della società abbiano fallito.

13.1. Uno sguardo all'estero.

Senza rigettare *in toto* lo strumento della prevenzione personale, parte della dottrina ha suggerito che “bisognerebbe ripensare al [suo] statuto fondativo, ricostruendo un quadro sistematico unitario sulle macerie di quello frastagliato e disorganico, che inquina irreversibilmente il sistema penale nel suo insieme”¹⁶²⁷: in particolare, è stato auspicato un coordinamento delle innumerevoli soluzioni attualmente esistenti, “ispirato ad un’idea complessiva e non più condizionata in modo compulsivo dalle singole emergenze”, con un

¹⁶²⁷ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1026.

“comune denominatore anche sul piano processuale”¹⁶²⁸; proprio quest’ultimo aspetto, come si è visto, risulta particolarmente carente con riguardo al DASPO, considerando che la convalida dell’obbligo di firma davanti al g.i.p. avviene *per tabulas*, in assenza dell’interessato e del suo difensore, nel breve spazio di quarantotto ore dalla notifica del provvedimento; diversamente, per le misure *ante delictum* tipiche, di competenza giudiziaria – come la sorveglianza speciale, della quale possono essere destinatari i pericolosi sportivi più “intransigenti” (come stabilito dall’art. 4, lett. i) cod. antimafia) – è prevista una tutela giurisdizionale ben più robusta (anche se non impeccabile), con l’obbligatoria presenza del difensore del prevenuto, il giudizio da parte del tribunale collegiale e la possibilità sia di appello che di ricorso in cassazione¹⁶²⁹.

Significativa – e fonte di utili spunti – appare l’esperienza di altri Paesi europei: in particolare nell’area anglosassone – patria degli *hooligans* – l’intervento statale non si è limitato alla miope prospettiva della repressione, ma ha raggiunto risultati tangibili “proprio considerando la valenza sociale del fenomeno, uscendo dall’angusta prospettiva di esclusiva rilevanza per l’ordine pubblico”¹⁶³⁰; il Governo inglese, soprattutto dopo la tragedia avvenuta ad Hillsborough nel 1989¹⁶³¹, ha iniziato ad indicare nuove soluzioni concrete, per rendere lo stadio come un luogo *family-oriented* (e non più solo *fan-oriented*, vale a dire una “fortezza” destinata agli *hooligans*), tramite l’abolizione dei posti in piedi, l’abbattimento delle barriere e l’obbligo di assistere alla partita da posti a sedere numerati; questa differente impostazione ha comportato, grazie anche a grandi investimenti in buona parte sostenuti dalle società calcistiche inglesi, la realizzazione di strutture all’avanguardia (sia dal punto di vista architettonico che funzionale), senza più barriere interne o fossati fra le tribune e il campo di gioco, con un monitoraggio garantito da telecamere a circuito chiuso ed un servizio d’ordine interno (gli *stewards*), non più solo affidato alla polizia¹⁶³²; misure che, con un certo ritardo, sono state progressivamente (e parzialmente) adottate anche nel nostro Paese (anche se con un coinvolgimento delle società calcistiche molto limitato, specialmente fino

¹⁶²⁸ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1026.

¹⁶²⁹ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1026; cfr. TASSONE, *La costante riforma del codice antimafia: un cantiere aperto*, in *Dir. pen. cont.*, 22 gennaio 2019.

¹⁶³⁰ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., p. 1023; cfr. ID., *La criminalità da stadio*, cit., pp. 523 ss.; BALESTRI, *Spunti e riflessioni sui rapporti fra istituzioni calcistiche e tifosi*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 73 ss.

¹⁶³¹ Che, pur non direttamente provocata da una condotta tipica degli *hooligans* (o degli ultras), come era avvenuto nel caso della tragedia dell’Heysel del 1985, ha comunque finito di provocare un numero anche superiore di vittime (ben 96).

¹⁶³² CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., pp. 1023-1024; cfr. ID., *La criminalità da stadio*, cit., p. 526.

ad un certo momento), senza che tuttavia la tradizionale risposta repressiva sia mai stata superata o, quantomeno ridimensionata.

Tuttavia, nemmeno il modello inglese, nonostante gli apprezzabili risultati, appare positivo in tutti i suoi aspetti e una serie di interventi che sono stati attuati presentano criticità simili (se non talvolta peggiori) a quelle riscontrate nell'ordinamento italiano: il *Football Banning Order* (FBO) e, ancor più, l'*Anti-Social Behaviour Order* (ASBO) sono sostanzialmente delle misure preventive per molti aspetti analoghe al DASPO nostrano e ne ripropongono, *mutatis mutandis*, diverse problematiche. In particolare, il primo strumento – l'FBO – introdotto nel 1989¹⁶³³ (come il DASPO) ha inizialmente consentito alle corti inglesi di controllare i movimenti delle persone già condannate per un reato “da stadio”, mentre, con una successiva modifica legislativa¹⁶³⁴ la misura è diventata applicabile anche in assenza di un precedente penale; l'introduzione dell'FBO ha avuto un ruolo rilevante nella riduzione dei fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive e sia l'esecutivo che la magistratura hanno preferito utilizzare tale strumento preventivo rispetto alle tradizionali misure punitive¹⁶³⁵. In secondo luogo, l'ASBO, introdotto nel 1998¹⁶³⁶, si caratterizza per una natura ibrida, poiché ha un profilo civilistico, con la previsione di restrizioni ed imposizioni non strettamente penalistiche, ma, allo stesso tempo, viene emesso dal giudice penale; tale misura ha una finalità di prevenzione di possibili futuri reati e si avvale di uno standard probatorio alleggerito¹⁶³⁷; l'ASBO, a differenza dell'FBO, non si rivolge necessariamente ai tifosi violenti (anche se è stato ampiamente sfruttato nel contesto delle manifestazioni sportive), ma riguarda più genericamente un “comportamento anti-sociale”¹⁶³⁸ e varie forme di micro-devianza, con un ambito di operatività di estrema ampiezza¹⁶³⁹.

Tuttavia, sia l'FBO che l'ASBO non sono stati esentati da critiche, similmente a quanto accaduto in Italia con riferimento al DASPO (e più in generale alle misure di prevenzione). Anzitutto, il *Football Banning Order* – il cui contenuto può estendersi dal ritiro del

¹⁶³³ Tramite il *Football Spectator Act* del 1989.

¹⁶³⁴ Apportata dal *Football (Disorder) Act* del 2000.

¹⁶³⁵ CURI, *La criminalità da stadio*, cit., pp. 527-528; cfr. PRATI, *Il tifo violento e discriminatorio in Italia e Inghilterra: strategie di prevenzione e misure di repressione*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2, 2013, pp. 22 ss.

¹⁶³⁶ L'ASBO è stato introdotto dal *Crime and Disorder Act* del 1998, poi modificato dal *Police Reform Act* del 2002 e dall'*Anti-Social Behaviour Act* del 2003.

¹⁶³⁷ È sufficiente infatti una testimonianza fondata su “dicerie” (*hearsay evidence*).

¹⁶³⁸ Ai fini dell'applicazione dell'ASBO è richiesto che l'autore – che deve avere compiuto dieci anni di età – abbia agito in modo anti-sociale, cioè in modo da causare (o che verosimilmente causasse) “*harassment, alarm or distress*” ad una o più persone, purché non appartenenti alla sua famiglia (cfr. CURI, *La criminalità da stadio*, cit., p. 531).

¹⁶³⁹ CURI, *La criminalità da stadio*, cit., pp. 530-531.

passaporto fino agli arresti domiciliari – è stato severamente criticato per essere lesivo del diritto alla libertà personale, nonché del diritto ad un giusto processo (come tutelato, tra l'altro, dagli artt. 5 e 6 CEDU)¹⁶⁴⁰. D'altro canto, anche l'*Anti-Social Behaviour Order* ha suscitato numerose perplessità, in primo luogo, per l'abbandono delle garanzie legali in capo al destinatario, in quanto, pur comportando l'inflizione di una misura limitativa della libertà personale, tale misura viene applicata sulla base di uno standard civilistico di accertamento degli addebiti, ben più lacunoso e vago del rigore probatorio richiesto nel processo penale; in secondo luogo, la lesione del diritto alla libertà personale del destinatario dell'ASBO è stata ritenuta sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutelare la comunità dal pericolo di un comportamento genericamente antisociale; inoltre, è stato osservato che l'ampiezza dei presupposti di applicazione di tali misure (oltre che alla possibilità di applicarlo a minorenni, fino a dieci anni d'età), finiscono con il renderle estremamente flessibili ed indeterminate, tanto che possono essere applicate nei confronti di persone che si limitano ad avere uno stile di vita non convenzionale¹⁶⁴¹. Da ultimo, è stata giudicata troppo severa anche la conseguenza sanzionatoria conseguente alla violazione delle prescrizioni dell'ASBO: si è infatti preferito inasprire le risposte punitive anziché potenziare le possibili soluzioni sul piano sociale, soprattutto se si considera che i destinatari dell'ASBO sono principalmente persone emarginate, in condizioni di precarietà economica e lavorativa, talvolta affette da disturbi di personalità; il rischio è quindi quello di isolare le persone considerate socialmente pericolose, fino ad inserirle nel circuito carcerario, dove le possibilità di reinserimento e recupero si attenuano¹⁶⁴².

Accanto a questi aspetti più spiccatamente preventivi e repressivi, che ricordano molto da vicino l'approccio adottato in Italia, in Inghilterra, soprattutto dopo la tragedia dell'Heysel, è andato sviluppandosi un movimento spontaneo di tifosi per promuovere campagne contro la violenza degli *hooligans* e contro il razzismo e la xenofobia, ma anche per opporsi, allo stesso tempo, alla legislazione emergenziale emanata proprio per far fronte agli episodi di teppismo; questo movimento spontaneo ha più di recente trovato un riconoscimento da parte delle istituzioni, che hanno coinvolto i tifosi in alcune campagne (ad esempio contro il razzismo); in Inghilterra si sono inoltre sviluppati i *Community Schemes*, ovvero esperienze di lavoro sociale legate ad un particolare territorio e a una particolare squadra, che però non sono rivolti in modo specifico per contrastare il *football hooliganism* ma, più in generale,

¹⁶⁴⁰ CURI, *La criminalità da stadio*, cit., p. 528.

¹⁶⁴¹ CURI, *La criminalità da stadio*, cit., pp. 535-536.

¹⁶⁴² *Ivi*, p. 536.

per attuare programmi destinati a giovani disoccupati, potenzialmente in contatto con realtà delinquenziali in zone socialmente degradate¹⁶⁴³. Il modello inglese, pur interessante, per essere riuscito a contenere un fenomeno grave e radicato come quella della violenza *hooligan*, presenta tuttavia alcuni aspetti ambigui: oltre all'impiego molto significativo di misure che – come si è visto – ricordano molto da vicino le nostre misure di prevenzione, le iniziative, anche economiche, adottate dalle società calcistiche sembrano essere più mirate a “sostituire” l'*hooligan*, con una tipologia di tifoso più “mite” e, per certi aspetti, commercialmente appetibile; il tifo pittoresco e fuori dagli schemi degli *hooligans* (e degli ultras in Italia), pur avendo talvolta aspetti negativi, dovuti a manifestazioni di violenza e razzismo, si caratterizza spesso per aspetti positivi, come l'attaccamento alla squadra e al territorio (che non necessariamente sfocia in razzismo e xenofobia, ma che spesso dà luogo a significative manifestazioni solidaristiche¹⁶⁴⁴), oltre al fondamentale contributo nel rendere intensa ed emozionante l'esperienza allo stadio.

Più interessante sembra il modello seguito dalla Germania, che – prima in Europa – ha introdotto le prime strutture di intervento sociale rivolte ai tifosi: si tratta dei *Fanprojekte* (di cui si è fatto cenno nel primo capitolo). I *Fanprojekte* hanno lo scopo di diminuire l'incidenza dei comportamenti violenti, lavorando nello specifico della cultura di curva, inducendo gruppi di tifosi violenti (o anche singoli) a modificare gradualmente e consapevolmente i loro comportamenti; questi progetti sono finanziati principalmente da amministrazioni comunali e regionali, con il contributo, in alcuni casi, di associazioni giovanili, di sindacati, o anche della Chiesa evangelica e, talvolta, delle società sportive di cui i tifosi coinvolti sono sostenitori. Dall'inizio degli anni Novanta il ruolo dei *Fanprojekte* è ufficialmente riconosciuto e in quel periodo è stata prevista, per legge, l'istituzione di tali progetti in tutte le città con squadre in prima e seconda *Bundesliga* (equivalenti alle nostre Serie A e B); la legge ha inoltre previsto che i *Fanprojekte* venissero finanziati in parte dalle istituzioni territoriali e in parte dai diritti televisivi ricevuti dalla DFB (la Federazione gioco calcio tedesca)¹⁶⁴⁵.

Il modello del *Fanprojekt* tedesco è un progetto che si caratterizza per essere legato ad una realtà territoriale, in quanto diretto ai tifosi di una determinata squadra, ed è un luogo di

¹⁶⁴³ BALESTRI, *Spunti e riflessioni*, cit., pp. 79-80.

¹⁶⁴⁴ Si pensi al caso dei tifosi del Liverpool F.C. – protagonisti della “conquista della curva” che ha innescato il disastro dell'Heysel nel 1985 – che si caratterizzano per un forte attaccamento alla squadra e alla città (manifestato durante le partite in maniera pittoresca, ad esempio con il famoso coro “*You'll Never Walk Alone*”) e che si sono opposti alle derive razziste, specialmente nei confronti dei musulmani (GUILLON, *Liverpool, il calcio come fonte di identità*, in *Le Monde diplomatique*, 11, 2020, p. 18).

¹⁶⁴⁵ BALESTRI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 76.

incontro e socializzazione; nell'ambito dei *Fanprojekte* lavorano degli operatori sociali (che in alcuni casi sono tifosi), che si rapportano sia con gli *hooligans*, sia con i normali frequentatori della curva, svolgendo varie attività: accompagnamento dei tifosi nelle partite casalinghe o in trasferta, osservazione del comportamento dei tifosi, raccolta delle istanze e dei problemi di questi ultimi, anche in un'ottica di mediazione nei rapporti fra tifosi e società, opinione pubblica, polizia, giustizia; gli operatori del *Fanprojekt* organizzano inoltre iniziative sportive per i tifosi, per favorire il dialogo e il confronto, organizzano incontri con i giocatori delle squadre tifate e, sotto un profilo più individuale, si occupano anche di aiutare i singoli tifosi a risolvere problemi specifici molto variegati (di lavoro, scuola, problemi con la giustizia), fino ad intervenire con tecniche pedagogiche specifiche nei confronti dei tifosi più violenti¹⁶⁴⁶. Questo modello, seguito molto da vicino dall'Olanda e, in misura minore dal Belgio, rispetto alla mera prevenzione-repressione utilizzata pressoché in modo esclusivo nel nostro Paese, rappresenta una valida alternativa che ha dimostrato di essere molto efficace nel ridurre il fenomeno della violenza negli stadi, evitando allo stesso tempo i gravi danni collaterali – in termini di stigmatizzazione e desocializzazione – che un approccio esclusivamente (o prevalentemente) penalistico e repressivo può avere nei confronti dei tifosi.

13.2. Qualche osservazione conclusiva.

Le misure di prevenzione contro la violenza sportiva (il DASPO *in primis*), così come alcune delle misure più genericamente repressive introdotte per far fronte a questo fenomeno, nell'opinione di chi scrive, non vanno eliminate *tout court*, poiché hanno dimostrato di possedere una indubbia efficacia pratica e, se il teppismo calcistico non genera più quell'allarme sociale che suscitava alcuni anni addietro, è anche grazie agli interventi *ad hoc* che sono stati attuati dal legislatore. Tuttavia è illusorio pensare di risolvere un fenomeno che ha radici profonde – che si possono rinvenire in fattori sociali, politici e persino antropologici – solo ricorrendo agli strumenti di prevenzione e repressione, che dovrebbero essere impiegati *cum grano salis*, sia dal legislatore, che dall'autorità amministrativa o giudiziaria: il legislatore dovrebbe infatti evitare di ricorrere sistematicamente ed inesorabilmente all'arma preventivo-repressiva, sull'onda di ogni nuovo fatto di cronaca (per quanto grave), che genera “allarme sociale”, che a sua volta sfocia in “emergenza” (perenne), ma dovrebbe concepire una disciplina maggiormente organica, ponderata ed

¹⁶⁴⁶ BALESTRI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 77.

ordinata, destinata a durare nel tempo, che sia in grado di fornire un'efficace tutela nel pieno rispetto dei diritti dell'individuo (che in uno Stato democratico di diritto è sempre persona e cittadino, mai nemico); in proposito suonano ancora estremamente attuali alcune parole scritte da Beccaria più di 250 anni fa: “volete prevenire i delitti? Fate che le leggi sian chiare, semplici (...)”¹⁶⁴⁷.

L'autorità amministrativa – il riferimento, nel nostro caso, è principalmente all'autorità di pubblica sicurezza e quindi al questore – dal canto suo, ha un ruolo molto importante poiché, non vigendo il principio dell'obbligatorietà, come nel caso dell'azione penale, ha un potere discrezionale (nel caso del DASPO, “il questore *può* disporre il divieto...”), che dovrebbe esercitare in modo ponderato ed equilibrato, come imposto dal principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., oltre che dal principio di proporzionalità, ricavabile dall'ordinamento comunitario, al quale l'amministrazione deve conformarsi ai sensi dell'art. 1 L. n. 241/1990 (relativo ai principi generali dell'azione amministrativa). Infine, il giudice – auspicabilmente facilitato dal legislatore – dovrebbe invece costituire un solido presidio delle garanzie costituzionali, non avallando prassi apparentemente “efficienti” e rapide, ma al contempo lesive dei diritti della persona, bensì tutelando questi ultimi, tramite un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme delle norme che si trova ad applicare, senza perdere mai di vista l'individuo a cui si rivolge.

Conclusivamente, il nostro auspicio è che, anche nel peculiare settore di cui ci siamo occupati, possa venire attuato un modello nuovo di prevenzione, non più poliziesca e “armata”, ma che vada alla radice delle problematiche che sono alla base della violenza negli stadi, che sono di carattere prevalentemente socio-culturale: la repressione può sicuramente frenare e limitare il problema, tuttavia – e i dati lo dimostrano – finché non si interverrà più a fondo, il problema continuerà a persistere; la competizione sportiva è un evento che suscita forti emozioni e può alterare i freni inibitori, rappresenta una sorta di “battaglia”, uno scontro, e il tifo del pubblico è connaturato a questa situazione. In tale contesto, gli ultras rappresentano una manifestazione particolarmente sentita ed “estrema” del tifo, ma non negativa in sé e per sé, pertanto sarebbe sbagliato criminalizzare *tout court* ogni loro comportamento, tramite una repressione indistinta; come ci si è sforzati di evidenziare nella prima parte di questo lavoro, il tifo ultras ha da sempre rappresentato un modo alternativo e non convenzionale di vivere lo stadio e si è fatto portatore, in molti casi, di valori sani e

¹⁶⁴⁷ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., § XLI, p. 108.

condivisibili, quali la solidarietà, l'attenzione per gli ultimi e la lotta alle discriminazioni. Colpire l'ultras in quanto tale rischia di perpetuare la logica del diritto penale d'autore, secondo il quale il soggetto non viene punito per quello che fa, ma per quello che è; con specifico riguardo alle misure di prevenzione, c'è poi il rischio di riproporre una moderna rivisitazione delle vetusta e mai del tutto superata funzione di controllo sociale dei soggetti appartenenti alle "classi pericolose", vale a dire coloro che, per il loro stile di vita, si ponevano in contrasto con le regole stabilite dalle classi dominanti; con la differenza che oggi, tra i destinatari delle misure preventive, non troviamo più gli "oziosi e vagabondi" (che peraltro sembrano nuovamente presi di mira – nelle loro forme più moderne – dalle nuove misure di tutela della sicurezza urbana), bensì gli ultras.

Cionondimeno, il problema esiste e non si può negare. Preoccupa, in particolar modo l'aumento degli episodi di razzismo, xenofobia e discriminazione, sicuramente alimentato da un discorso politico che, ormai da anni, soffia sul fuoco delle divisioni etniche, additando i migranti – o comunque i diversi – come portatori di ogni male e di ogni problema; pertanto, sotto questo punto di vista, si assiste negli stadi ad un riflesso di quello che sta accadendo nel resto della società; può trovare la sua spiegazione nelle tendenze della società e della politica italiana degli ultimi anni anche il tendenziale spostamento a destra (o estrema destra) di molti gruppi ultras¹⁶⁴⁸: si tratta di un altro dato preoccupante – che meriterebbe maggiore attenzione anche da parte di studi sociologici – che si pone in stretta correlazione sia con numerosi episodi razzisti o xenofobi che si sono verificati negli stadi italiani, sia con alcune manifestazioni di violenza (i gruppi di matrice neofascista o neonazista infatti non si caratterizzano normalmente per prendere le distanze dalla violenza).

In ogni caso, pur preso atto delle tendenze preoccupanti appena menzionate, il fenomeno va riportato nella giusta dimensione: non tutte le condotte devianti (in senso lato) sono per ciò solo lesive (o potenzialmente lesive) di un bene giuridico, pertanto, con riferimento alle condotte tenute dagli ultras durante le manifestazioni sportive, occorre limitare gli interventi penali – o, più generalmente, repressivi – ai soli fatti che effettivamente li richiedano, secondo una logica di *extrema ratio*, senza cedere quindi alla tentazione di un'eccessiva

¹⁶⁴⁸ In base alle attività svolte dalla DIGOS, nel 2016, su 403 gruppi ultras attivi, 159 mostravano un orientamento politico, con 42 gruppi di estrema destra e 53 con una connotazione generalmente di destra (a fronte di 23 gruppi di estrema sinistra e 33 di sinistra); in numeri complessivi di ultras, su un totale di 42.200 supporter, ben 4.555 risultavano di estrema destra e 8.354 genericamente di destra (ONMS, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 47); entrambi i dati risultano in aumento, infatti, nella stagione 2014/2015, i gruppi di estrema destra erano 40, con 3.725 sostenitori complessivi (ONMS, *Rapporto annuale 2015. I dati della stagione*, p. 55); nella stagione precedente (2013/14), il numero di gruppi di estrema destra era più numeroso (46), ma con un numero di sostenitori (4.175) comunque inferiore al dato più recente (ONMS, *Rapporto 2014*, p. 62).

anticipazione dell'intervento penalistico, poiché il rischio è quello di colpire non più il fatto, ma il modo di essere di un soggetto. Sarebbe invece più opportuno sviluppare un intervento mirato, sia sul piano educativo (o rieducativo), soprattutto per quanto riguarda il contrasto alle discriminazioni, oltre che sul piano sociale, per cercare di risolvere le eventuali problematiche legate alle condizioni di vita, anche sul piano familiare e lavorativo, di quei tifosi che partecipano ai gruppi più violenti e problematici. A tal fine, il modello dei *Fanprojekte* tedeschi sembra offrire una buona soluzione, sia in termini di efficacia, sia di limitazione dell'intervento penale.

Parte della dottrina – già diversi decenni fa – aveva auspicato un sistema di prevenzione nuovo e alternativo, realmente conforme ai principi di uno Stato sociale di diritto, proiettato verso aperture riformistiche di ampio respiro, con misure ispirate ad una logica prevalentemente assistenziale-curativa e non più restrittive della libertà personale: in tale sistema, che dovrebbe trarre origine dagli art. 2, 3, comma 2, 38, 30 e 32 Cost.¹⁶⁴⁹, “la prevenzione non è più *direttamente* rivolta ad impedire il crimine ma è rivolta a garantire precise istanze del singolo e *indirettamente* a rimuovere le cause del reato”¹⁶⁵⁰; solo così – secondo Bricola – la prevenzione cesserebbe di essere “un comodo alibi attraverso il quale lo Stato si sottrae ai suoi compiti sociali e di riforma”, per acquistare una nuova dimensione, nella quale la difesa sociale non deve connotarsi come “difesa dello Stato come entità distinta dai singoli cittadini, ovvero la difesa della società tramite l'emarginazione di alcuni suoi membri, bensì la difesa della comunità sociale attraverso l'integrazione in essa di soggetti, portati per cause diverse a rimanerne estraniati”¹⁶⁵¹. Lo stesso Autore ha però avvertito che “sia la diagnosi dell'emarginazione (...) che l'opera di inserimento nella comunità sociale devono necessariamente essere condotte nel rispetto dell'art. 21 Cost., ad evitare (...) che il ‘servizio sociale’ si traduca in una strumentalizzazione del soggetto ai modelli (comportamenti) e ai valori dominanti”; per questo motivo, “l'asocialità (...) non dovrà mai consistere nel fatto di essere il soggetto portatore di valori antitetici a quelli dominanti”¹⁶⁵². Infine, per concludere, suonano ancora molto attuali le parole scritte da Cesare Beccaria, nel suo “*Dei delitti e delle pene*”, del 1764, secondo il quale mezzi per prevenire i delitti sono

¹⁶⁴⁹ Favorevole a tale impostazione, BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., pp. 74 ss., nonché, in precedenza, AMATO, *Individuo e autorità*, cit., pp. 515 ss.

¹⁶⁵⁰ BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., p. 74.

¹⁶⁵¹ *Ibidem*.

¹⁶⁵² BRICOLA, *Forme di tutela “ante-delictum”*, cit., pp. 74-75.

“ricompensare le virtù” e, soprattutto, “perfezionare l’educazione”, poiché questa è “il più sicuro ma più difficil mezzo di prevenire i delitti”¹⁶⁵³.

¹⁶⁵³ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., §§ XLIV-XLV, pp. 112-113.

CONCLUSIONI

Si può conclusivamente affermare che la risposta offerta dal nostro ordinamento al fenomeno della violenza negli stadi vada parzialmente ripensata.

Come ci si è sforzati di rappresentare nella prima parte del presente lavoro, gli episodi di disordini e violenze che spesso si sono verificati e continuano a verificarsi all'interno e all'esterno degli stadi italiani (ma anche in molti altri luoghi), provocati da gruppi più o meno organizzati di tifosi non sono un fatto casuale, ma sono il frutto di un determinato modo di vivere il tifo da parte di un gruppo di persone – gli ultras o gli *hooligans* – che trovano nel tifo per la propria squadra un momento di fortissima coesione e identità. Naturalmente, come si è visto, non c'è solo la violenza nel mondo degli ultras, ma si possono anche ritrovare diversi valori positivi: l'ultras ha un quadro di valori parzialmente eccentrico rispetto al non tifoso o al tifoso non “estremo”, tuttavia è – nella maggior parte dei casi – una persona comune, con una vita normale. Non si tratta di un delinquente.

Indubbiamente esistono alcuni elementi inquietanti del tifo estremo: la violenza è innegabilmente una componente di questo mondo e va pertanto contrastata con i mezzi più efficaci; altrettanto inquietanti – e da combattere con ugual forza – sono il razzismo e la xenofobia, che si sono insinuati in molti gruppi ultras, sia tradizionalmente di destra o estrema destra, sia in altri gruppi che più o meno di recente si sono avvicinati a tali posizioni. La politicizzazione (che – va ribadito – non riguarda tutto il tifo organizzato), specialmente in Italia, ha radici antiche e si collega al clima politico-culturale degli anni '60 e '70 nel quale i primi gruppi ultras si sono formati; tuttavia, negli ultimi tempi si assiste ad un tendenziale spostamento verso l'estrema destra, che andrebbe monitorato con attenzione; tali gruppi sembra inoltre che stiano assumendo un ruolo politico più attivo, anche al di fuori degli stadi e dello specifico contesto sportivo, come si è visto nel caso delle recenti manifestazioni contro le misure restrittive adottate per contenere la pandemia da Covid-19. Tuttavia, a fianco di gruppi caratterizzati da una maggiore inclinazione alla violenza e a comportamenti razzisti o xenofobi, molti altri gruppi hanno un atteggiamento ben diverso, volto a valorizzare la solidarietà e l'inclusione, a contrastare il razzismo e a bandire o, quantomeno, fortemente limitare e “ritualizzare” la violenza. Del resto, i gruppi ultras, con il loro tifo scenografico, chiassoso e colorato, hanno innegabilmente contribuito a rendere l'atmosfera degli stadi molto più emozionante di quanto non fosse in passato e le stesse società calcistiche non hanno mai del tutto rinnegato gli ultras, ben consapevoli del valore

aggiunto che lo spettacolo (oltre che il tangibile sostegno alla squadra) generato da questi gruppi offre alle partite.

Proprio il fatto di trovarsi di fronte ad un fenomeno così multiforme e sfaccettato avrebbe dovuto indurre il legislatore a muoversi con cautela nel momento in cui è intervenuto con misure specifiche per contrastare la violenza negli stadi, ma così non è stato, almeno fino ad ora: la via scelta, dal 1989 fino agli ultimi interventi in materia, risalenti alla fine del 2019, è stata quella della repressione, da intendersi in senso lato, comprensiva quindi anche delle misure di prevenzione.

La scelta repressiva operata dal legislatore italiano (ma non solo, almeno in un primo momento) è sicuramente quella che offre più facilmente risultati, anche di fronte alle preoccupazioni dell'opinione pubblica, oltre che la scelta più "economica", almeno nel breve termine, poiché l'intervento penale (o comunque repressivo) è solitamente "a costo zero", nel senso che non comporta la necessità di investimenti per intervenire attivamente sulle cause dei problemi. Molto significativo è anche il fatto che, anche con riferimento alla violenza negli stadi, si sia sempre parlato di "emergenza" e l'intervento è stato di conseguenza affidato, quasi totalmente, al decreto-legge, strumento duttile e celere, che consente al Governo di intervenire rapidamente – con misure efficaci e "popolari" – che però spesso si rivelano più populiste e simboliche che realmente efficaci¹⁶⁵⁴. Del resto, anche fenomeni ben più gravi della violenza negli stadi, come la mafia (o meglio, le mafie) e il terrorismo sono stati gestiti, soprattutto in passato, secondo la logica dell'emergenza e con l'uso di decreti-legge volti ad intensificare la repressione ogniqualvolta accadeva un evento di particolare gravità¹⁶⁵⁵.

Per quanto riguarda il contrasto al teppismo dei tifosi, le misure adottate – da una legge e ben nove decreti-legge – nel corso di circa trent'anni sono state caratterizzate, come si è visto, da un inasprimento costante e da pochi interventi collaterali, rivolti a rendere gli stadi un luogo più sicuro e accogliente. In particolare, il legislatore, fin da subito (vale a dire dalla legge n. 401/1989) ha puntato molto sulla prevenzione: le misure *ante delictum* sono da sempre uno strumento molto controverso nel nostro ordinamento, poiché richiamano una logica di fondo di tipo soggettivistico, ispirata al tipo d'autore, che sembra contrastare non

¹⁶⁵⁴ Sempre significative, in proposito, sono le parole del dottor Azzecca-garbugli, ne "I promessi sposi": "A saper ben maneggiare le gride, nessuno è reo, e nessuno è innocente" (MANZONI, *I promessi sposi*, a cura di R. Luperini e D. Brogi, Milano, 1998, cap. III, §242, p. 62).

¹⁶⁵⁵ A riguardo, Giovanni Falcone notava con amarezza che "ogni volta che esplose la violenza mafiosa con manifestazioni allarmanti o l'ordine pubblico appare minacciato, con precisione cronometrica viene varato un decreto-legge tampone volto a intensificare la repressione, ma non appena la situazione rientra in una apparente normalità, tutto cade nel dimenticatoio (...)" (FALCONE, *Cose di cosa nostra*, Milano, 1991, p. 166).

poco con il modello penale a base oggettiva, che una visione costituzionalmente orientata del diritto penale dovrebbe imporre; peraltro, le misure di prevenzione – specialmente quelle personali – non hanno storicamente dato buona prova di sé, essendo spesso servite per colpire soggetti ai margini della società, rei unicamente di essere in contrasto con i valori dominanti e contro i quali non esistevano sufficienti prove della commissione di un qualche reato: le misure di prevenzione sembravano quindi più utili a trovare “i colpevoli d’un delitto che non c’era, ma che si voleva”¹⁶⁵⁶, piuttosto che a prevenire effettivamente la futura commissione di reati; per tacere dell’uso che si è fatto di tali misure in epoca fascista, quando venivano scopertamente impiegate per punire gli oppositori politici.

Nonostante queste inquietanti premesse, la misura di prevenzione atipica del DASPO si è rivelata complessivamente efficace ed appare sufficientemente ben calibrata rispetto alle finalità che si propone, tuttavia – come si è evidenziato nel corso del presente lavoro – la disciplina di questa misura è ben lungi dall’essere perfetta e presenta ancora numerose criticità, in special modo sotto il profilo delle garanzie. Accanto al DASPO è poi fiorito un sistema di incriminazioni *ad hoc* (i reati “da stadio”), pene accessorie, sanzioni amministrative ed eccezioni al normale regime processuale (si pensi all’arresto in flagranza differita, all’estensione dei casi di fermo, al rito direttissimo per reati commessi in occasione di manifestazioni sportive), che ha suscitato, in molti casi, più di un dubbio in merito alla proporzionalità, alla ragionevolezza e all’effettiva utilità di un tale spiegamento di mezzi nei confronti di un fenomeno sicuramente preoccupante, ma di gravità non paragonabile ad altri mali che affliggono il nostro Paese (come la criminalità organizzata), o la comunità internazionale (il terrorismo). Inoltre, nonostante un simile sforzo del legislatore di offrire una tutela a tutto tondo, la violenza negli stadi non è affatto scomparsa, segno tangibile di come l’intervento penale (o comunque repressivo) non sia affatto taumaturgico.

Un ripensamento del sistema di contrasto alla violenza negli stadi dovrebbe partire proprio da quest’ultimo dato: togliere l’intervento penale dal centro del sistema per limitarlo alle sole situazioni in cui sia effettivamente necessario ed agire invece su altri fronti per ricercare soluzioni che vadano alla radice del problema, coinvolgendo tutti i soggetti interessati. Grazie anche agli impulsi provenienti dall’Europa (sia l’Unione europea, sia la “Grande Europa”), si è cercato un maggior coinvolgimento e una maggiore responsabilizzazione delle società sportive, una politica che tenga conto anche dell’idoneità e sicurezza degli impianti (in ciò, oltre alla lezione dell’Heysel è stata preziosa anche l’esperienza inglese) e la

¹⁶⁵⁶ MANZONI, *Storia della colonna infame*, a cura di S. S. Nigro, Monticello Conte Otto, 2020, p. 30.

cogestione della sicurezza tra forze di polizia ed altri soggetti, specificamente abilitati (gli *stewards*, anch'essi ripresi dal modello britannico).

Ma ciò non basta. Occorre infatti un maggior coinvolgimento dei tifosi stessi, compresi gli ultras e i tifosi organizzati ed “estremi”, poiché sono i primi ad essere interessati dalle misure anti violenza. Non bisogna dimenticarsi che essi non sono né delinquenti, né tantomeno nemici, bensì cittadini – e, ancor prima, persone – che godono, come tutti, di diritti costituzionalmente garantiti. Pertanto, una politica lungimirante dovrebbe cercare, in futuro, di adottare un modello partecipato, che si sviluppi su più livelli, coinvolgendo le istituzioni pubbliche e calcistiche (in principalità), le società sportive e gli atleti, oltre alla società civile nel suo complesso, che ha tutto l'interesse a fare in modo che lo sport sia vissuto in maniera sana e sicura per tutti. Ciò non significa rinunciare allo strumento penale e nemmeno a quello preventivo, ma occorre che questi mezzi, inevitabilmente lesivi dei diritti fondamentali delle persone a cui sono destinati, siano limitati ai casi di effettiva necessità, come *extrema ratio* quando ogni altro strumento non si sia dimostrato efficace.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018

AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016

AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016

AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015

AA.VV., *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero e F. Viganò, Milano, 2013

AA.VV., *La Piccola Treccani. Dizionario enciclopedico*, Roma, 1997

AA.VV., *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990

AA.VV., *Calcio e violenza negli anni Ottanta*, a cura di A. Roversi, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 1986, pp. 563 ss.

AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975

AIMI, Alberto, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2019, pp. 135 ss.

ALBANESI, Alfredo, voce *Manifestazioni sportive*, in *Noviss. dig. it.*, X, Torino, 1964, pp. 181 ss.

ALBEGGIANI, Ferdinando, voce *Sport (dir. pen)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 538-559

ALONZI, Fabio, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 4, 2005, pp. 433 ss.

AMATO, Giuliano, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967

ANDREANI, Gabriele, *Note in tema di divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Riv. polizia*, 1992, pp. 777 ss.

ANTOLISEI, Francesco, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XVI ed. (aggiornata da L. Conti), Milano, 2003

ARLANCH, Lucia – MARTINELLI, Guido, *La sanzione inflitta dalla federazione non blocca le misure di ordine pubblico*, in *Guida al dir. IlSole24Ore*, 2007, n. 39, pp. 71-72

BALBI, Giuliano, *Le tipologie sanzionatorie: la prevenzione personale e le misure di prevenzione personali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 505 ss.

BALESTRI, Carlo, *Spunti e riflessioni sui rapporti fra istituzioni calcistiche e tifosi*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 73 ss.

BALESTRI, Carlo – VIGANÒ, Gabriele, *Gli ultrà: origini, storia e sviluppi recenti di un mondo ribelle*, in *Quaderni di sociologia*, 34, 2004, pp. 37 ss.

BALSAMO, Antonio, sub Art. 4, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 27 ss.

BALSAMO, Antonio – D'AGOSTINO, Valentina, *I soggetti destinatari*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, pp. 545 ss.

BARBERA, Augusto, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967

BARGI, Alfredo, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione*, Napoli, 1988

BARTOLI, Roberto, *La “galassia afflittiva”: sistematica, fondamento, legittimità. Primo studio per un affresco*, in *Sist. pen.*, 2 marzo 2021

BASILE, Fabio, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2020

BASILE, F., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018

BASILE, F., *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2018, pp. 644 ss. (e in AA.VV., *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, a cura di C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta, Milano, 2018, pp. 955 ss.)

BASILE, F., *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. it.*, 2018, fasc. 2, pp. 452 ss.

BASILE, F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, fasc. 6, 2015, pp. 1520 ss.

BASILE, F., *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale. Tomo III. Percosse, lesioni, mutilazioni genitali femminili, omicidio preterintenzionale, morte o lesioni conseguenza di altro delitto, rissa, abbandono, omissione di soccorso*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. Marinucci e E. Dolcini, vol. III, Torino, 2015, pp. 99 ss.

BASILE, Fabio – MARIANI, Elena, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti “abituamente dediti a traffici delittuosi”: questioni aperte in tema di pericolosità*, in *Giust. pen.*, I, cc. 151 ss., nonché in *disCrimen*, 10 giugno 2019

BECCARIA, Cesare, *Dei delitti e delle pene*, a cura di A. Burgio, Milano, 2015

BECK, Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2001

BENUSSI, Carlo, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Milanofiori Assago, 2016

BENVENGA, Luca, *Introduzione*, in CLARKE, *Football holliganism. Calcio e violenza operaia* (trad. it. L. Benvenga), Roma, 2019, pp. 11 ss.

BERTOLINO, Marta, *Privato e pubblico nella rappresentazione mediatica del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 4, 2003, pp. 1070 ss.

BIANCO, Rosanna, *Questioni in tema di provvedimenti d'urgenza e di limitazione al diritto di circolazione della persona*, in *Nuova giurisp. civ. commentata*, 1992, pp. 378 ss.

BIFULCO, Luca, *La sicurezza negli stadi in Italia. Tifo, violenza, diritto e misure di contrasto*, in *Sociologia del diritto*, fasc. 3, 2018, pp. 159 ss.

BONOMI, Andrea – PAVICH, Giuseppe, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015, pp. 1 ss.

BRICOLA, Franco, *Forme di tutela "ante-delictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, pp. 29 ss.

BRONZO, Pasquale, *Nuove norme sul D.A.S.P.O.*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 11, p. 3652

BRONZO, P., *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 9, p. 2766

BRONZO, P., *Convertito il decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 2007, p. 1880

CACCIARI, Alessandro, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999, pp. 335 ss.

CALABRIA, Arianna, voce *Pericolosità sociale*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, pp. 451 ss.

CALVANESE, Ernesto, *La reazione sociale alla devianza. Adolescenza tra droga e sessualità, immigrazione e "giustizialismo"*, Milano, 2005

CALVANESE, E., *Qualche considerazione, a cavallo di cinque lustri, sulla devianza e sulla reazione sociale*, in CALVANESE, *La reazione sociale alla devianza. Adolescenza tra droga e sessualità, immigrazione e "giustizialismo"*, Milano, 2005, pp. 11 ss.

CALVANESE, Ernesto – COLOSIMO, Chiara, *La conflittualità sociale: i dati della ricerca*, in E. Calvanese, *La reazione sociale alla devianza*, Milano, 2005, pp. 114 ss.

CALVANESE, Ernesto – BRAMBILLA, Luciano, *Tifo ultras e polizia: percezione del fenomeno in un gruppo di operatori della Polizia di Stato*, in *Rass. it. criminol.*, fasc. 2, 1998, pp. 245 ss.

CALVANESE, Ernesto – GADDI, Daniela, *Il tifo ultras: analisi di una ricerca effettuata su un campione di giovani milanesi*, in *Marginalità e società*, n. 21, 1993, pp. 79 ss.

CAMPANELLA, Susi – NOTARO, Domenico, *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 (d.l. 8/2/2007 n. 8, conv., con modif., in l. 4/4/2007 n. 41)*, in *Leg. pen.*, 2008, pp. 215 ss.

CAMPANELLA, S. – NOTARO, D., *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2006, p. 1 ss.

CAMPANELLA, S. – NOTARO, D., sub Art. 1, *Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377 – Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2003, p. 11 ss.

CARCOPINO, Jerome, *La vita quotidiana a Roma all'apogeo dell'Impero (La vie quotidienne a Rome a l'apogee de l'Empire)*, Paris, 1939), trad. it. di Eva Omodeo Zona, Bari, 2005

CARETTI, Paolo – DE SIERVO, Ugo, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Torino, 2010

CARETTI, P., voce *Libertà personale*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino, 1994, pp. 231 ss.

CARUSO, Giuseppe, *Biglietti ai "diffidati", sanzioni alle società*, in *Guida al dir.*, n. 17, 2007, pp. 39 ss.

CARUSO, G., *Niente biglietti gratis ai "diffidati"*, in *Guida al dir.*, 9, 2007, pp. 35 ss.

CASSANO, Margherita, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 173 ss.

CATENACCI, Mauro, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, p. 526 ss.

CAVALLI, Alessandro – ROVERSI, Antonio, *Calcio: un fenomeno non solo sportivo*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2002

CERESA GASTALDO, Massimo, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 3 dicembre 2015

CERRI, Augusto, *Libertà personale. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1990, pp. 1 ss.

CHIAROTTI, Franco, *Sulla illiceità dell'invasione di campo sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1953, pp. 265 ss.

CHIAROTTI, F., *L'arbitro di una partita di calcio è pubblico ufficiale*, in *Riv. dir. sport.*, 1, 1953, pp. 10 ss.

CHIAVEGATTI, Francesca, *Brevi note in tema di violenza nello sport*, in *Resp. civ. prev.*, 1988, pp. 769 ss.

CHITI, Edoardo – MATTARELLA, Bernardo Giorgio, *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2008, pp. 305 ss.

CHIUSANO, Vittorio, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Dir. & Giust.*, III, 41, 2001, pp. 8 ss.

CIVELLO, Gabriele, *Armi, esplosivi e munizioni (II agg.)*, in *Dig. disc. pen.*, 2013, pp.

CLARKE, John, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia* (trad. it. Luca Benvenga), Roma, 2019

CLARKE, J., *Calcio, teppismo e skinhead* (trad. it. L. Benvenga), in CLARKE, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia*, Roma, 2019 pp. 37 ss. (orig. CLARKE, *Football Hooliganism and the Skinhead*, in “*Stencilled Occasional Papers*”, CCCS, University of Birmingham, 1973)

CLARKE, J., *Calcio e tifosi della classe operaia: tradizioni e nuovi scenari* (trad. it. L. Benvenga), in CLARKE, *Football hooliganism. Calcio e violenza operaia*, Roma, 2019, pp. 73 ss. (orig. CLARKE, *Football and working class fans: Tradition and Change*, in R. Ingham (ed.), *Football hooliganism*, Inter-Action, London, 1978)

CLOWARD, Richard A. – OHLIN, Lloyd E., *Teoria delle bande delinquenti in America* (tr. it. di Saffirio L., Saffirio Vignola V.), Bari, 1968; orig.: *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*, Glencoe, 1960

COHEN, Albert Kircidel, *Ragazzi delinquenti. Una penetrante analisi sociologica della “cultura” della gang* (tr. it. di G.A. De Toni), Milano, 1974; orig.: *Delinquent boys: The culture of the gangs*, New York, 1955

COLOSIMO, Chiara – BATTAGLIA, Palma, *Tra norme e valori, la percezione della devianza nella pre-adolescenza. Una ricerca quali-quantitativa*, in *Cass. pen.*, n. 11, 2006, pp. 3801 ss.

CORSO, Guido, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in AA.VV., *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Milano, 1986, pp. 125 ss.

CORTESI, Maria Francesca, *Nota introduttiva procedure di prevenzione atipiche*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 484 ss.

CORTESI, M.F., sub *Art. 6*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 491 ss.

CORTESI, M.F., sub *Art. 8*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 502 ss.

CORTESI, M.F., sub *Art. 8 bis*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, pp. 505 ss.

CORTESI, M.F., sub *Art. 8 ter*, in *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, coordinato da M.F. Cortesi, diretto da G. Spangher – A. Marandola, Milano, 2019, p. 507

CORTESI, M.F., *Il procedimento*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, pp. 281 ss.

CORTESI, M.F., voce *D.A.SPO. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Dig. disc. pen.*, Agg., Torino, 2016, pp. 229 ss.

CORTESI, M.F., *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Padova, 2008

CORTESI, M.F., sub artt. 8-8ter, L. 13 dicembre 1989 n. 401, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. Giarda e G. Spangher, Assago Milanofiori, 2007, pp. 7421 ss.

CORTESI, M.F., *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, in *Dir. pen. proc.*, n. 6, 2007, pp. 713 ss.

CORTESI, M.F., *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Le disposizioni in tema di misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, I, n. 4, 2006, pp. 414 ss.

COSTANTINI, Anna, *Il DASPO è una “sanzione penale” agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di ne bis in idem processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 8, 2019, pp. 1158 ss.

CRESCIMBENI, Marco, *Violenza dei tifosi ed intervento penale. Problemi interpretativi della l. 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Riv dir. sport.*, n. 4, 1990, pp. 588 ss.

CURI, Francesca, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le – troppo – versatili misure di prevenzione personali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2020, pp. 1021 ss.

CURI, F., *Il reato di accattonaggio: “a volte ritornano”*, in *Dir. pen. cont.*, 21 gennaio 2019

CURI, F., *Prevenzione “intelligente”: “l’arma” che colpisce solo obiettivi pericolosi. Tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali*, in F. Curi (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016, pp. 63 ss.

CURI, F., *La criminalità da stadio: le misure ante delictum nel Regno Unito*, in *ius17@unibo*, 2, 2008, pp. 523 ss.

CURI, F., *“La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga”*: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 2007, pp. 2259 ss.

CURI, F., *Le misure di prevenzione: profili sostanziali*, in AA.VV., *Mafia e criminalità organizzata*, ccordinato da P. Corso – G. Insolera – L. Stortoni, in *Giurisprudenza*

sistematica di diritto penale, diretta da F. Bricola e V. Zagrebelsky, vol. I, Torino, 1995, pp. 169 ss.

CURTI, Sabina, *Criminologia e sociologia della devianza*, Milano, 2017

D'ALESSIO, Rosalia, *Nota a Corte cost. sent. 4 dicembre 2002 n. 512*, in *Giur. cost.*, IV, 2002, pp. 4241 ss.

D'ALESSIO, R., *Nota a Corte cost. sent. 23 aprile 1998 n. 136*, in *Giur. cost.*, I, 1998, pp. 1057 ss.

DE BERNARDI, Matteo, *La rissa del 59 d.C. nell'anfiteatro pompeiano alla luce di un nuovo ritrovamento archeologico*, in *Ratio Iuris*, 26 marzo 2019

DE BERNARDI, M., *Atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive: alcuni "precedenti" nell'epoca dell'Impero romano*, in *Riv. dir. rom.*, XI, 2011, pp. 1 ss.

DE BERNART, Mario, *L'art. 6 della legge 18 dicembre 1989, n. 401 sul divieto di accesso negli stadi dopo la novella della legge 24 febbraio 1995, n. 45*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1996, pp. 645 ss.

DE BIASI, Rocco, *Sport e violenza nella società moderna*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2003

DE FRANCESCO, Giovannangelo, *sub Art. 1, Commenti articolo per articolo, D.l. 26/4/1993 n. 122, conv. con modif. dalla l. 25/6/1993 – Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*, in *Leg. pen.*, 1994, pp. 174 ss.

DE FRANCESCO, G.A., *sub Art. 4, Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 103 ss.

DEL CORSO, Stefano, *sub Art. 2, Commenti articolo per articolo, D.l. 26/4/1993 n. 122, conv. con modif. dalla l. 25/6/1993 n. 205*, in *Leg. pen.*, 1994, pp. 201 ss.

DEL CORSO, S., sub Art. 3, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 100 ss.

DEL CORSO, S., sub Art. 5, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 110 ss.

DEL CORSO, S., sub Art. 6, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 113 ss.

DEL CORSO, S., sub Art. 7, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 116 ss.

DEMURO, Gianmario, sub art. 16, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco, 2006, pp.

DEMURO, Gian Paolo, *Una particolare misura "neutralizzatrice": il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in *Riv. pen.*, 1993, pp. 679 ss.

DE ROSE, Tullio, *La violenza negli stadi*, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 73 ss.

DE SIERVO, Ugo, voce *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubb.*, III, Torino, 1989, pp. 76 ss.

DI CHIARA, Giuseppe, *Violenza nelle manifestazioni sportive: ordine di comparizione del questore e condizioni eccezionali di necessità e urgenza*, in *Dir. pen. proc.*, 1, 2003, pp. 17 ss.

DI LORETO, Gian Paolo, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà: una analisi criminologica sugli ultras della ternana*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 3-4, 2002, pp. 461 ss.

DOLSO, Gian Paolo, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giur. cost.*, 3, 2019, pp. 1867 ss.

DOLSO, G.P., *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, p. 1586 ss.

DUNNING, Eric – MURPHY, Patrick – WILLIAMS, John, *Il teppismo calcistico in Gran Bretagna: 1880-1989*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 21 ss.

DUNNING, E. – MURPHY, P. – WILLIAMS, J., *Football on trial. Spectator Violence and Development in the Football World*, 1990 (→ collocazione?)

ELIA, Leopoldo, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 95 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 938 ss.

ELIA, L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962

FALCONE, Giovanni, *Cose di cosa nostra* (con M. Padovani), Milano, 1991

FEDALI, Massimo, *Brevi note sulla violenza nello sport e negli impianti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1975, pp. 404 ss.

FERRAJOLI, Luigi, *Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2006, pp. 797 ss.

FIANDACA, Giovanni, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, pp. 108 ss.

FIANDACA, G., *Premessa alla L. 3/8/1988 n. 327 – Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Leg. pen.*, 1989, pp. 19 ss.

FIANDACA, G. *Nota a Cass. pen. sez. I, 29 marzo 1985, Abate e altri*, in *Foro it.*, 1986, cc. 19 ss.

FIANDACA, Giovanni – MUSCO, Enzo, *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., 2014

FIANDACA, G. – MUSCO, E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, V ed., 2012 (pp. 291-293)

FIANDACA, Giovanni – VISCONTI, Costantino, *Il “codice delle leggi antimafia”: risultati, omissioni e prospettive*, in *Leg. pen.*, n. 2, 2012, pp. 181 ss.

FINOCCHIARO, Stefano, *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019

FINOCCHIARO, S., *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte EDU*, in *Dir. pen. cont.*, 4 marzo 2019

FIorentin, Fabio, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018, pp. 359 ss.

FIorentin, F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell’ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012

FLAMINI, Luigi Maria, voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, III agg., Torino, 2005, pp. 1783 ss.

FLAMINI, L.M., voce *Violenza sportiva*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 2005, pp.

FORLENZA, Oberdan, *Divieto di accesso anche per i minori tra gli inasprimenti dell’ultima ora*, in *Guida al dir.*, n. 17, 2007, pp. 34 ss.

FORLENZA, O., *Flagranza “differita”: fermo anche dopo 48 ore*, in *Guida al dir.*, n. 9, 2007, p. 31

FORLENZA, O., *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al dir.*, 2007, n. 9, pp. 29 ss.

FORLENZA, O., *Si inasprisce il quadro sanzionatorio contro l'attività di bagarinaggio*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2005, pp. 19 ss.

FORLENZA, O., *Un inquadramento a rischio di legittimità per chi controlla i tagliandi d'ingresso*, in *Guida al dir.*, n. 34, 2005, pp. 22 ss.

FORLENZA, O., *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio "scatta" la misura dell'arresto fino a 18 mesi*, in *Guida al dir.*, n. 20, 2003, pp. 63-65

FORLENZA, O., *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al dir.*, 2003, n. 9, p. 22-25

FORLENZA, O., *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono le pene accessorie*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2001, pp. 102-105

FORLENZA, O., *Contro i danni dei teppisti in trasferta il "pressing" delle nuove norme antidisordini*, in *Guida al dir.*, n. 33, 2001, p. 18-22

FORTE, Corinna, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. urbano"*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 5, 2017, pp. 175 ss. (22 maggio 2017)

FRANCIA, Adolfo, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi "ultras", sostenitori del Pisa Sporting Club, rilevate mediante questionario. Dati preliminari*, in *Rassegna italiana di criminologia*, n. 2-3, pp. 231 ss.

FRIGO, Giuseppe, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al dir.*, n. 17, 2007, pp. 41 ss.

GALLO, Ettore, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, pp. 1 ss.

GALLUCCIO, Alessandra, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e, conseguentemente, la violazione del principio 'ne bis in idem' in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2018

GARANZINI, Gigi, *La violenza e le tragedie del calcio*, in AA.VV., voce *Calcio. La storia del calcio*, in *Enciclopedia dello sport Treccani*, 2002

GARRAFFA, Paolo, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo in avanti, ed un grosso passo indietro*, in *Dir. pen. cont.*, 5 maggio 2015, pp. 1 ss.

GARRAFFA, P., *Tifosi in trasferta, "DASPO di gruppo" e tessera del tifoso, ovvero nodi che vengono al pettine*, in *ildirittoamministrativo.it*, 23 marzo 2015

GARRAFFA, P., *Una tormentata vicenda: la tessera del tifoso*, in *Riv. dir. econ. sport*, vol. VII, fasc. 3, 2011, pp. 103 ss.

GARRAFFA, P., *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. dello sport*, vol. VI, fasc. 3, 2010, pp. 13 ss.

GATTA, Gian Luigi, *Riforme della corruzione e della prescrizione del reato: il punto sulla situazione, in attesa dell'imminente approvazione definitiva*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2018

GATTA, G.L., sub *Art. 583 quater c.p.*, in *Codice penale commentato*, a cura di E. Dolcini e G. Marinucci, III ed., tomo III, Assago Milanofiori, 2011, pp. 5346 ss.

GAZZANIGA, Elsa, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e diritto di difesa*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 1999, pp. 1365 ss.

GIULIANOTTI, Richard, *Sport e politica: identità nazionali e locali nella società moderna*, in *Enciclopedia dello Sport Treccani*, 2003

GIUPPONI, Tommaso F., *La sicurezza: valore costituzionale o diritto fondamentale?*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna, 2016, pp. 5 ss.

GOISIS, Luciana, *Crimini d'odio. Discriminazioni e giustizia penale*, Napoli, 2019

GRANATA, Luigi, *Invasione di campi sportivi e responsabilità penale*, in *Riv. dir. sport.*, 3-4, 1951, pp. 68 ss.

GRASSO, Giovanni, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sist. pen.*, 14 febbraio 2020

GRILLO, Paolo – GRILLO, Renato, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019

INSOM, Flavia, *La violazione degli obblighi*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 289 ss.

LACCHÉ, Luigi, *Uno “sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Otto e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 413 ss.

LAUDI, Maurizio, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, 8, pp. 944-947

LAUDI, M., *La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti*, in *Dir. pen. proc.*, 3, 2002, pp. 277-280

LAUDI, M., *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società per rendere le nuove norme ancora più efficaci*, in *Guida al dir.*, n. 33, 2001, pp. 9-10

LAUDI, M., *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 1996, pp. 1352 ss.

LAUDI, M., *Una legge contro i tifosi violenti*, in *Dir. pen. proc.*, 3, 1995, pp. 307 ss.

LAUDI, M., *Un decreto-legge per fermare la violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, 2, 1995, pp. 163 ss.

LEOTTA, Carmelo Domenico, voce *Razzismo (dir. pen.)*, in *Dig. disc. pen.*, 2008, pp. 850-883

LIGUORO, Alberto, *La sfida della legittimità costituzionale. Il fermo è già utile per evitare la “trascorsa flagranza”*, in *Dir. e Giust.*, n. 41, 2001, pp. 11 e 82

LO MONTE, Elio, *L'ossimoro emergenziale (l. n. 41/07) in materia di repressione della violenza negli stadi: ovvero quando il legislatore ‘va nel pallone’*, in *Indice penale*, n. 2, 2008, pp. 433 ss.

LO MONTE, E., *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un ‘calcio’ ai teppisti e a due principi dello stato di diritto*, in *Cass. pen.*, 2005, fasc. 4, pp. 1463 ss.

LONGO, Erik, *La Corte costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giur. it.*, 11, 2003, pp. 2005 ss.

LONGO, Sara – ZACCHÉ, Francesco, sub Art. 5, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 97 ss.

LO PIANO, Michele, sub Art. 583-quater, in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, diretto da G. Lattanzi – E. Lupo, vol. VII, *I delitti contro la persona*, Libro II, coord. Da M. Gambardella, Milano, 2015, pp. 126 ss.

LUISO, Francesco Paolo, sub Art. 2, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 96 ss.

MAGI, Raffaello, *Sul recupero di tassatività delle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 490 ss.

MAIELLO, Vincenzo, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2019, pp. 332 ss.

MAIELLO, V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 6, 2015, pp. 1523 ss.

MAIELLO, V., *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in AA.VV., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. Maiello, in *Trattato teorico/pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, Torino, 2015, pp. 323 ss.

MANCUSO, Enrico Maria – VIGANÒ, Francesco, sub *Art. 4 prot. n. 7*, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 374 ss.

MANTOVANI, Ferrando, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Padova, 2013

MANTOVANI, F., *Il calcio: sport criminogeno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2008, pp. 1484 ss.

MANTOVANI, F., *Diritto penale. Parte speciale, II, Delitti contro il patrimonio*, IV ed., 2012

MANZONI, Alessandro, *Storia della colonna infame*, a cura di S. S. Nigro, Monticello Conte Otto, 2020

MANZONI, A., *I promessi sposi*, a cura di R. Luperini e D. Brogi, Milano, 1998

MARIANI, Elena, *La prevenzione personale nella prassi milanese*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 10/2018, pp. 267 ss.

MARINI, Maurizio, *Partite di calcio e reati degli spettatori (“assedio” dell’arbitro e conflitti con la forza pubblica)*, in *Riv. dir. sport.*, 1-2, 1971, pp. 97 ss.

MARINUCCI, Giorgio – DOLCINI, Emilio, *Corso di diritto penale*, III ed., Milano, 2001

MARINUCCI, Giorgio – DOLCINI, Emilio – GATTA, Gian Luigi, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Milano, 2020

MARSH, Peter E., *Football Hooliganism: Fact or Fiction?*, in *British Journal of Law and Society*, vol. 4, n. 2, 1977, pp. 256 ss.

MARTINI, Adriano, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 536 ss.

MARZADURI, Enrico – BRESCIANI, Luca, sub Art. 1, *Commenti articolo per articolo, D.l. 22/12/1994 n. 717, conv. con modif. Dalla l. 24/2/1995 n. 45*, in *Leg. pen.*, 1995, pp. 207 ss.

MARZADURI, Enrico, sub Art. 8, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 117 ss.

MASERA, Luca, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018

MASIELLO, Sonia, *Ultrà. L'odio metropolitano*, in *Quaderni di sociologia*, 52, 2010, pp. 159 ss.

MAUGERI, Anna Maria, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2017, pp. 15 ss.

MAUGERI, Anna Maria – PINTO DE ALBUQUERQUE, Paulo, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello: tra istanze di tassatività e ragionevolezza, se ne afferma la natura ripristinatoria (C. cost. 24/2019)*, in *Sist. pen.*, 29 novembre 2019

MAZZACUVA, Francesco, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 114 ss.

MAZZIOTTI DI CELSO, Manlio, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, pp. 16 ss.

MENDITTO, Francesco, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, vol. I, *Aspetti sostanziali e processuali*, Milano, 2019

MENDITTO, F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 4/2017, pp. 127 ss.

MENDITTO, F., *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. pen.*, n. 3, 2012, pp. 792 ss.

MENTASTI, Giulia, *Il decreto sicurezza diventa legge. Le modifiche introdotte in sede di conversione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2018

MENTASTI, G., *Decreto-sicurezza: i profili penalistici*, in *Dir. pen. cont.*, 25 ottobre 2018

MIGLIUCCI, Beniamino, *Il sistema delle misure di prevenzione tra esigenze di garanzia e diritto penale del nemico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 485 ss.

MIRTO, Pietro, *L'illecito sportivo: l'invasione di campo sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1952, pp. 3 ss.

MOCCIA, Sergio, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, II ed., Napoli, 1997

MOLINARI, Pasquale Vincenzo, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale della legge anti violenza nello sport*, in *Cass. pen.*, n. 6, 2009, pp. 2592 ss.

MOLINARI, P.V., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 1998, pp. 559 ss.

MOLINARI, P.V., *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, fasc. 9, 1998, pp. 2294 ss.

MOLINARI, P.V., *Nota a Cass. sez. I, 6 febbraio 1996, Pozzati*, in *Cass. pen.*, fasc. 11, 1996, pp. 3462 ss.

MOLINARI, P.V., *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 1996, pp. 2852 ss.

MOLINARI, P.V., *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali, in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 1995, pp. 2744 ss.

MOLINARI, Pasquale Vincenzo – PAPADIA, Umberto, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, II ed., Milano, 2002

MONTAGNA, Alfredo, *“DASPO” ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore*, in *Cass. pen.*, fasc. 3, 2010, pp. 1104 ss.

NAFZIGER, James A.R., *Caratteri e tendenze del diritto sportivo internazionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2, 1996, pp. 207 ss.

NASCIMBENE, Bruno, *Unione europea. Trattati*, Torino, 2010

NATALE, Andrea, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questione giustizia*, 20 giugno 2019

NAZZARO, Amerigo, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, in *Riv. dir. econ. sport.*, fasc. 2, 2005, pp. 45 ss.

NOTARO, Domenico, *sub Art. 2, Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377 – Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2003, pp. 50 ss.

NOTARO, D., *sub Art. 2-bis, Commenti articolo per articolo, D.l. 20/8/2001 n. 336, conv., con modificazioni, in l. 19/10/2001 n. 377*, in *Leg. pen.*, 2003, pp. 52 ss.

NUVOLONE, Pietro, voce *Misure di prevenzione e di sicurezza*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, pp. 632 ss.

NUVOLONE, P., *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, pp. 15 ss.

NUZZO, Francesco, *La Cassazione estende il controllo di legalità a tutti gli elementi della misura preventiva*, in *Guida al dir.*, fasc. 46, 2004, pp. 98 ss.

NUZZO, F., *Con l'educazione e le regole sugli impianti i violenti negli stadi vanno in "fuorigioco"*, in *Guida al dir.*, n. 39, 2003, pp. 10 ss.

NUZZO, F., *Violenza negli stadi: un'arma deterrente che non responsabilizza le società di calcio*, in *Guida al dir.*, n. 9, 2003, pp. 11-12

NUZZO, F., *Violenza negli stadi: strategie "fuorigioco" senza la responsabilità delle società sportive*, in *Guida al dir.*, 1, 2003, pp. 10 ss.

NUZZO, F., *Violenza negli stadi: un dl che mostra i muscoli ma dimentica ancora di coinvolgere le società*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2001, pp. 7-8

NUZZO, F., *Violenza negli stadi: senza norme severe continua a prosperare l'area dell'immunità*, in *Guida al Dir. Il Sole 24 Ore*, n. 18, 2001, p. 10

NUZZO, F., *Violenza negli stadi: siamo alla "melina" sui contributi delle società sportive*, in *Guida al Dir. Il Sole 24 Ore*, n. 6, 2000, p. 12

NUZZO, F., *Sull'applicabilità ai minorenni delle misure di prevenzione personali atipiche previste dall'art. 6 l. 13 dicembre 1989 n. 401*, in *Cass. pen.*, fasc. 3, 1997, pp. 854 ss.

NUZZO, F., *Appunti sul divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. pen.*, II, 1995, pp. 313 ss.

NUZZO, F., *Una nuova normativa con divieti e sanzioni. Resta il "nodo" delle società sportive*, in *Guida al Dir. Il Sole 24 Ore*, n. 11, 1995, pp. 17 ss.

ORLANDI, Renzo, *La 'fattispecie di pericolosità'. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 470 ss.

PACE, Alessandro, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con forme "semplificate"*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1582 ss.

PACE, A., voce *Libertà personale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, pp. 287 ss.

PACILIO, Mauro – ZANOBETTI PAGNETTI, Alessandra, *L'entrata in vigore della Convenzione europea sulla violenza negli stadi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, pp. 1273 ss.

PADOVANI, Tullio, sub Art. 1 L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 91 ss.

PALAMARA, Luca, *Arresto in flagranza: "sterzata" sul vecchio regime*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2001, p. 103

PALAZZO, Francesco, *Nemico-nemici-nemico: una sequenza inquietante per il futuro del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 2, 2020, pp. 701 ss.

PALAZZO, F., *Corso di diritto penale. Parte generale*, III ed., 2008

PALAZZO, F., voce *Legge penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, 1993, pp. 346 ss.

PALAZZO, F., voce *Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, I, 1987, pp. 253 ss.

PALMERO, Francesca, *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Novità di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 4, 2006, pp. 424 ss.

PALOMBI, Elio, *La frode nelle competizioni sportive*, in *Riv. pen. econ.*, 1990, pp. 126 ss.

PARDINI, Francesca, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le modifiche ai reati di detenzione e di lancio di oggetti contundenti*, in *Dir. pen. e proc.*, 6, 2007, pp. 733 ss.

PAVARINI, Massimo, *Il “socialmente pericoloso” nell’attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 1975, pp. 396 ss.

PAVARINI, M., *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, pp. 283 ss.

PAVICH, Giuseppe – BONOMI, Andrea, *Reati in tema di discriminazione: il punto sull’evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso conforme a costituzione la normativa vigente*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2014

PELISSERO, Marco, *La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Le misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3, 2020, pp. 374 ss.

PELISSERO, M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 439 ss.

PETRINI, Davide, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 2019, pp. 1531 ss.

PETRINI, D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996

PIGHI, Giorgio, *Minori e tossicomani: due ipotesi di non applicabilità della legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1976, pp. 1533 ss.

PISA, Paolo, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Il “nuovo” reato di lesioni a pubblico ufficiale in occasione di manifestazioni sportive*, in *Dir. pen. proc.*, 6, 2007, pp. 713 ss.

PISANI, Nicola, *Misure di prevenzione e pericolosità “generica”, tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2019, pp. 322 ss.

PISTORELLI, Luca, *Convertito in legge, con emendamenti, il c.d. Decreto sicurezza 2010 (d.l. n. 87/2010)*, in *Dir. pen. cont.*, 23 dicembre 2010

PISTORELLI, L., *D.l. 12 novembre 2010, n. 187 (c.d. Decreto sicurezza)*, in *Dir. pen. cont.*, 18 novembre 2010

PONTI, Gianluigi – MERZAGORA BETSOS, Isabella, *Compendio di criminologia*, V ed., Milano, 2008

PRATI, Alberto, *Il tifo violento e discriminatorio in Italia e Inghilterra: strategie di prevenzione e misure di repressione*, in *Riv. dir. econ. sport*, vol. IX, fasc. 2, 2013, pp. 13 ss.

PULITANÒ, Domenico, *Diritto penale*, VIII ed., Torino, 2019

PULITANÒ, D., *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2019, pp. 235 ss. (26 marzo 2019)

PULITANÒ, D., *Relazione di sintesi. Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 637 ss.

PULITANÒ, D., *Lo sfaldamento del sistema penale e l’ottica amico-nemico*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2006, pp. 740 ss.

RAPACCINI, Roberto, *Lo sviluppo di un modello comune, in ambito internazionale, in materia di ordine e sicurezza pubblica con specifico riferimento ai provvedimenti di polizia per il controllo delle tifoserie*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1996, pp. 657 ss.

RESTA, Eligio, *Tra pene e delitti. Differenze e ripetizioni nelle pratiche penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2017, pp. 399 ss.

ROIATI, Alessandro, *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 *Riv. pen.*, 6, 2003, pp. 481 ss.

ROSSI, Nello, *Ordine pubblico, apparati della sicurezza, sistema giudiziario*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2006, pp. 813 ss.

ROVERSI, Antonio, *La violenza negli stadi*, AA.VV., *La criminalità in Italia*, a cura di Marzio Barbagli – Uberto Gatti, Bologna, 2010, pp. 118 ss.

ROVERSI, A., *L'odio in rete. Siti ultras, nazifascismo online, jihad elettronica*, Bologna, 2006 - *Hate on the Net: Extremist Sites, Neo-fascism On-line, Electronic Jihad*, 2008

ROVERSI, A., *Calcio, tifo e violenza. Il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992

ROVERSI, A., *Sport e civilizzazione*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 1991, pp. 477 ss.

ROVERSI, A., *Calcio e violenza in Italia*, in *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 79 ss.

ROVERSI, A., *Introduzione*, in *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 7 ss.

ROVERSI, Antonio – BALESTRI, Carlo, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?*, in *Polis*, fasc. 3, 1999, pp. 453 ss.

RUGA RIVA, Carlo, *Riserva di codice o di legge organica: significato, questioni di legittimità costituzionale e impatto sul sistema penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1, 2019, pp. 206 ss.

RUGA RIVA, C., *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2017, pp. 272 ss.

RUGA RIVA, Carlo – CORNELLI, Roberto – SQUAZZONI, Alessandro – RONDINI, Paolo – BISCOTTI, Barbara, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont. – riv. trim.*, 4, 2017, pp. 224 ss.

SABATINI, Giuseppe, voce *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, X, Torino, 1964, pp. 772 ss.

SALVINI, Alessandro, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento*, Firenze, 2004

SANINO, Mario, *Giustizia sportiva*, Torino, 2016

SANTACROCE, Giorgio, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 203 ss.

SANTACROCE, G., *Postilla a Corte cost., sent. n. 144 del 1997*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 707

SANTALUCIA, Giuseppe, *Processo, ordine pubblico, sicurezza*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2006, pp. 761 ss.

SCARCELLA, Alessio, *Non viola il “ne bis in idem” la condanna penale inflitta al tifoso già sottoposto a Daspo*, in *il Quotidiano Giuridico*, 26 novembre 2018

SEMINARA, Paolo, *L'invasione di campo*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 1953, pp. 165 ss.

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, fatta a Saint-Denis il 3 luglio 2016, A.C. 1850 (dossier n. 178)*, in *Documentazione per l'esame di progetti di legge*, 9 luglio 2019

SIBILIO, Davide, *Un DASPO e una violazione del distanziamento fisico anti-covid non sono sufficienti a integrare la pericolosità generica ai fini della sorveglianza speciale*, in *Sist. pen.*, 9 ottobre 2020

SONNTAG, Albrecht – RANC, David, *Colour? What colour? Relazione sulla lotta contro la discriminazione e il razzismo nel calcio*, Paris, 2015

SOTIS, Carlo, *Le competenze penali dell'Unione previste nel Trattato di Lisbona: una lettura d'insieme*, in AA.VV., *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero e F. Viganò, Milano, 2013, pp. 33 ss.

SPAGNOLO, Pierluigi, *I ribelli degli stadi. Una storia del movimento ultras italiano*, Bologna, 2017

TAGLIARINI, Francesco, voce *Pericolosità*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, pp. 6 ss.

TASSONE, Kate, *La costante riforma del codice antimafia: un cantiere aperto*, in *Dir. pen. cont.*, 22 gennaio 2019

TAYLOR, Ian, *Il significato di Bruxelles*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 1986, pp. 589 ss.

TESAURO, Giuseppe, *Diritto dell'Unione Europea*, VII ed., Torino, 2012

TONA, Giovanbattista, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, in *Guida al dir.*, 2014, IV, n. 44, pp. 72 ss.

TONA, G., *Con la rivalutazione delle condotte fraudolente cade la tesi che faceva sussistere ipotesi lievi*, in *Guida al dir.*, III, 2014, n. 38, pp. 23 ss.

TONA, G., *Se il Daspo non basta c'è la sorveglianza speciale*, in *Guida al dir.*, III, n. 38, 2014, pp. 27 ss.

TRAVAINI, Guido – CARUSO, Palmira – MERZAGORA, Isabella, *Gli smemorati della curva nord. Sentiment analysis di un episodio antisemita in ambito calcistico*, in *Rassegna italiana di criminologia*, n. 3, 2019, pp. 224 ss.

TRAVERSI, Alessandro, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2001

TREVISSON LUPACCHINI, Tiziana, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 331 ss.

TRIVIZAS, Eugene, *Offences and Offenders in Football Crowd Disorders*, in *The British Journal of Criminology*, 20, n. 3, 1980, pp. 276 ss.

UBIALI, Maria Chiara, *Presentato alla camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. "spazza corrotti")*, in *Dir. pen. cont.*, 2 ottobre 2018

USAI, Daniele, *Riflessioni su presupposti e contenuti del DASPO e delle prescrizioni di comparizione personale*, in *Resp. Civ. e Prev.*, fasc. 4, 2014, pp. 1208 ss.

VALENTINI, Elena, *D.A.SPO e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale*, in F. Curi (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016, pp. 81 ss.

VAN DER BRUG, Hans, *Il teppismo calcistico in Olanda*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 107 ss.

VASSALLI, Giuliano, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, tomo III, Milano, 1972, pp. 1591 ss.

VASSALLI, G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. V, *Miscellanea di diritto pubblico e privato*, Padova, 1958, pp. 353 ss.

VENTURI, Chiara, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento e sospensione condizionale della pena*, in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss.

VIDIRI, Guido, *Circa la prevenzione della violenza negli stadi (nota a Corte cost. nn. 143 e 193 del 1996)*, in *Foro it.*, parte I, vol. II, fasc. 9, 1996, pp. 2620 ss.

VIDIRI, G., *La legge 24 febbraio 1995, n. 45 all'esame della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Riv. dir. sport.*, n. 4, 1996, pp. 756 ss.

VIDIRI, G., *I nuovi rimedi per prevenire la violenza in occasione di competizioni agonistiche (legge 24 febbraio 1995 n. 45)*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1, 1996, pp. 34 ss.

VIDIRI, G., *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine (Legge 13 dicembre 1989 n. 401)*, in *Giust. pen.*, 1992, pp. 648 ss.

VIGANÒ, Francesco, *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla CEDU di una fattispecie di reato*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 9, 2017, pp. 146 ss.

VIGANÒ, F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2017, pp. 370 ss.

VIGANÒ, F., sub Art. 2 prot. n. 4, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis e F. Viganò, Torino, 2016, pp. 353 ss.

VIPIANA, Piera Maria, *Il divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992, pp. 545 ss.

VUOTO, Salvatore, sub Art. 1-bis d.l. 22/12/1994 n. 717, conv. con modif. dalla l. 24/2/1995 n. 45, *commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1995, pp. 226 ss.

WALGRAVE, Lode – VAN LIMBERGEN, Kris, *Il teppismo calcistico in Belgio: cause e rimedi*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 139 ss.

WEIS, Kurt, *Tifosi di calcio nella Repubblica Federale Tedesca: violenze e provvedimenti*, in AA.VV., *Calcio e violenza in Europa*, a cura di A. Roversi, Bologna, 1990, pp. 55 ss.

ZIRULIA, Stefano, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Dir. pen. cont.*, 18 giugno 2019

ZUFFADA, Edoardo, *Per le Sezioni Unite il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto al sorvegliato speciale è da considerarsi limitato alle sole riunioni “in luogo pubblico”*, in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019

ZUFFADA, E., *Alle sezioni unite una nuova questione relativa alla configurabilità del reato di cui all’art. 75 cod. antimafia, questa volta in caso di trasgressione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni*, in *Dir. pen cont.*, 6 marzo 2019

Articoli di giornale

BISBIGLIA, Vincenzo, *Proteste contro il coprifuoco a Roma, uno degli arrestati è un noto ultras della Lazio. Si valutano connessioni con i disordini di Napoli*, in *il Fatto Quotidiano (online)*, 26 ottobre 2020

BONINI, Carlo, *Quell’abbraccio tra destra e ultrà: sfida eversiva a “sbirri” e potere*, in *la Repubblica*, 13 gennaio 2008

CAPPELLI, Rory, *Roma, agguato nel Parco degli Acquadotti: ucciso “Diabolik” Fabrizio Piscitelli*, in *la Repubblica – Roma (online)*, 7 agosto 2019

CARRA, Ilaria – PISA, Massimo, *Scontri Inter-Napoli, morto un tifoso: tre arresti e sei indagati per rissa aggravata*, in *la Repubblica – Milano (online)*, 27 dicembre 2018

COCCIA, Massimiliano, *Gli ultras fascisti scendono in piazza il 6 giugno contro il Governo*, in *L’Espresso (online)*, 1 giugno 2020

CRIMALDI, Giuseppe, *Coprifuoco, scontri a Napoli: due pregiudicati arrestati, feriti carabinieri e poliziotti. Viminale: “tutto preordinato”*, in *Il Mattino (online)*, 24 ottobre 2020

D’ALBERGO, Lorenzo, *Omicidio Piscitelli, uno sparo nel parco della narco-capitale. A Roma è di nuovo Suburra*, in *la Repubblica – Roma (online)*, 8 agosto 2019

DEL PORTO, Dario – DI COSTANZO, Antonio – SANNINO, Conchita, *Lockdown, a Napoli proteste nella prima notte di coprifuoco. Scontri davanti alla Regione, il questore: “Comportamenti criminali”*, in *la Repubblica (online)*, 23 ottobre 2020

GIUZZI, Cesare, *Proteste a Milano, neofascisti e anarchici in piazza. E l'ira dei giovani di periferia: adesso sfasciamo tutto*, in *Corriere della Sera – Milano (online)*, 28 ottobre 2020

GUILLON, Quentin, *Liverpool, il calcio come fonte di identità*, in *Le Monde diplomatique*, 11, 2020, p. 18

MARANI, Alessia – TAGLIAPIETRA, Riccardo, *Roma, scontri in centro: bombe carta e cassonetti in fiamme: 16 fermati, fra loro ultrà della Lazio e militanti dell'estrema destra*, in *Il Messaggero (online)*, 27 ottobre 2020

MERLI, Giansandro, *Roma, 25 minuti di disordini contro la “dittatura sanitaria”*, in *il manifesto (online)*, 25 ottobre 2020

MOZZETTI, Camilla – PASQUA, Marco, *Ultrà e Forza Nuova, follia a Roma: guerriglia al Circo Massimo, 14 fermi e un arresto. Aggrediti poliziotti e giornalisti*, in *Il Messaggero (online)*, 6 giugno 2020

PISA, Massimo, *Derby Milan-Inter, tensione tra migliaia di tifosi assembrati fuori da San Siro: salta il distanziamento, si rischia il contatto tra schieramenti*, in *la Repubblica – Milano (online)*, 21 febbraio 2021

REDAZIONE, *Scontri Inter-Napoli: morto il tifoso interista investito da un SUV scuro*, in *La Gazzetta dello Sport online*, 27 dicembre 2018

REDAZIONE, *Proteste contro le misure anti Covid a Milano, ultrà, destra e ragazzi di periferia: chi sono i manifestanti scesi in strada*, in *la Repubblica – Milano (online)*, 27 ottobre 2020

REDAZIONE, *Maxi rissa tra ultras Genoa e Sampdoria, due arresti*, in *ANSA.it*, 25 febbraio 2021

REDAZIONE, *Lo stadio è chiuso ma vuole vedere la partita a tutti i costi: supera la recinzione e spintono chi lo ferma, daspo per un tifoso*, in *Messaggero Veneto (online)*, 20 marzo 2021

INDICE CRONOLOGICO DELLE SENTENZE

utilizzate nel presente lavoro

Corte costituzionale:

- Corte cost., sent. 23 giugno 1956, n. 2
- Corte cost., sent. 25 giugno 1956, n. 4
- Corte cost., sent. 3 luglio 1956, n. 11
- Corte cost., sent. 5 maggio 1959, n. 27
- Corte cost., sent. 30 giugno 1960, n. 45
- Corte cost., sent. 27 marzo 1962, n. 30
- Corte cost., sent. 28 dicembre 1962, n. 126
- Corte cost., sent. 23 marzo 1964, n. 23, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 938 ss., con nota di Elia
- Corte cost., sent. 30 giugno 1964, n. 68, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 938 ss., con nota di Elia
- Corte cost., sent. 27 giugno 1968, n. 74
- Corte cost., sent. 5 luglio 1968, n. 86
- Corte cost., sent. 17 marzo 1969, n. 32
- Corte cost., sent. 25 maggio 1970, n. 76
- Corte cost., ord. 15 dicembre 1980, n. 161
- Corte cost., sent. 22 dicembre 1980, n. 177
- Corte cost., ord. 27 maggio 1982, n. 105
- Corte cost., sent. 5 maggio 1983, n. 126
- Corte cost., sent. 29 ottobre 1987, n. 345
- Corte cost., sent. 7 maggio 1996, n. 143, in *Cass. pen.*, fasc. 10, 1996, pp. 2852 ss., con nota di Molinari, in *Foro it.*, 1996, pp. 2621 ss., con nota di Vidiri, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 ss., con nota di Vidiri, in *Giur. cost.*, I, 1996, pp. 1409 ss.
- Corte cost., sent. 12 giugno 1996, n. 193, in *Foro it.*, parte I, vol. II, fasc. 9, 1996, cc. 2620 ss., con nota di Vidiri, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 e 752-754, con nota di Vidiri, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 200 ss., con nota di Santacroce, in *Giur. cost.*, I, 1996, pp. 1762 ss.
- Corte cost., sent. 23 maggio 1997, n. 144, in *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1576 ss., con note di Pace e Dolso, in *Cass. pen.*, 10, 1997, pp. 2659 ss., con note di Gazzaniga e Molinari in *Cass. pen.*, 1998, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 704 ss., con nota di Santacroce

Corte cost., sent. 23 aprile 1998, n. 136, in *Cass. pen.*, 9, 1998, pp. 2289 ss., con nota di Molinari, in *Giur. cost.*, I, 1998, pp. 1057 ss., con nota redaz. di D'Alessio

Corte cost., sent. 20 novembre (dep. 4 dicembre) 2002, n. 512, in *Giur. it.*, 2003, 11, pp. 2005 ss., con nota di Longo, in *Riv. pen.*, 6, 2003, p. 482, con nota di Roiati, in *Dir. pen. proc.*, 1, 2003, p. 17, con nota di Di Chiara, in *Giur. cost.*, IV, 2002, pp. 4241 ss., con nota redaz. di D'Alessio

Corte cost., sent. 24 gennaio (dep. 27 febbraio) 2019, n. 24, in *Giur. cost.*, 1, 2019, pp. 292 ss., con note di Pisani e Maiello e in *Giust. pen.*, I, cc. 129 ss., con nota di Basile e Mariani, in *Sist. pen.*, con nota di Maugeri e Pinto de Albuquerque

Corte di Cassazione:

Cass. sez. II, 23 aprile 1951, Dagnini e Donati, in *Riv. dir. sport.*, 3-4, 1951, pp. 64 ss., con nota di Granata

Cass. pen. sez. I, 22 marzo 1972, Castellani

Cass. pen. sez. I, 27 novembre 1973, Ierinò, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, p. 1533, con nota di Pighi

Cass. 11 febbraio 1982, Tosani

Cass. 5 dicembre 1984

Cass. 6 marzo 1985

Cass. sez. I, sent. 29 marzo 1985, Abate e altri, in *Foro it.*, 1986, cc. 19 ss., con nota di Fiandaca

Cass. 21 gennaio 1986

Cass. 3 marzo 1986, Rotella

Cass. sez. I, 4 marzo 1986, Russo

Cass. 17 marzo 1986

Cass. sez. I, 11 dicembre 1989, Marcellino

Cass. 22 novembre 1990, in *Giur. it.*, II, 1991, p. 332

Cass. pen. sez. VI, sent. 26 marzo 1991, Di Giovanni, in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss. e in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 332 ss.

Cass. pen. sez. VI, sent. 12 aprile 1991, Galatà, in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss., con nota di Venturi e in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 331 ss., con nota di Trevisson Lupacchini

Cass. 30 aprile 1992

- Cass. sez. I, 21 gennaio 1993, Caliando
- Cass. 11 maggio 1993, Giuntoli
- Cass. sez. VI, 18 gennaio 1994, Salvatori
- Cass. sez. I, ord. 26 ottobre 1995, Zangara e altri
- Cass. sez. I, 6 febbraio 1996, Pozzati, in *Cass. pen.*, 11, 1996, p. 3462, con nota di Molinari
- Cass. pen. sez. I, 21 febbraio 1996, Elia e altri, in *Foro it.*, III, 1996, pp. 340-342 e in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 e 755-756, con nota di Vidiri
- Cass. sez. I, 20 gennaio 1997 (dep. 11 febbraio 1997), Nucciarelli, in *Cass. pen.*, 1, 1998, pp. 240 ss.
- Cass. 15 giugno 1997
- Cass. 17 marzo 1998, Puccio
- Cass. 24 marzo 1998 (dep. 17 aprile 1998), Amici
- Cass. 23 ottobre 1998, Azzolin
- Cass. 20 novembre 1998, Morelli
- Cass. 25 gennaio 1999, Pinotti Guri
- Cass. 12 novembre 1999, in *Cass. pen.*, 2001, p. 505
- Cass. 15 marzo 2000, Nicolini
- Cass. 6 maggio 2000, Carafa
- Cass. 8 luglio 2000, Iacomini
- Cass. 5 ottobre 2000 (dep. 15 gennaio 2001), n. 825, Frixione
- Cass. sez. III, 18 gennaio 2001, Pareschi
- Cass. 27 febbraio 2001, Marinelli
- Cass. 27 marzo 2001
- Cass. 26 ottobre 2001
- Cass., sez. III, 10 dicembre 2001 (dep. 16 gennaio 2002) n. 1671, Carlomagno
- Cass. 13 febbraio 2002, Raia
- Cass. pen. sez. I, 26 febbraio 2002 n. 7534
- Cass. sez. I, 28 marzo 2002
- Cass. sez. I, 24 gennaio 2003, n. 6293, Ferretti
- Cass. sez. I, 11 marzo (dep. 8 luglio) 2003, n. 28694, D'Angelo
- Cass. sez. I, 9 maggio 2003, n. 30306, Beghini
- Cass. sez. I, 9 maggio 2003, Michelotto e altri
- Cass. sez. I, 4 giugno 2003, n. 26064, Zerlotto
- Cass. sez. I, 1 luglio 2003 n. 29581

- Cass. sez. I, 8 luglio 2003, n. 28964, D'Angelo
- Cass. sez. I, 20 gennaio 2004, n. 19049, Quagliaroli
- Cass. sez. I, 20 gennaio 2004, n. 3875, Leopizzi
- Cass. sez. I, 23 marzo 2004, L.
- Cass. sez. I, 26 marzo 2004, n. 19541
- Cass. S.U., 27 ottobre (dep. 12 novembre) 2004, n. 44273, Labbia, in *Guida al dir.*, 46, 2004, pp. 91 ss., con nota di Nuzzo, in *Dir. pen. proc.*, 4, 2005, pp. 433 ss., con nota di Alonzi e in *Foro it.*, II, 2005, cc. 401 ss.
- Cass. n. 516/2005
- Cass. 30 gennaio 2005
- Cass. 3 febbraio 2006, Fraticelli
- Cass., Sez. III, 29 novembre 2006 (dep. 08/03/2007), n. 9793, Lucani
- Cass. sez. VI, 18 aprile 2007 (dep. 4 maggio 2007) n. 17178, Dinoi
- Cass. sez. III 8 giugno 2007 (dep. 5 settembre 2007) n. 33864, Borrelli e altro, in *Guida al dir.*, 39, 2007, pp. 69 ss., con nota di Arlanch – Martinelli
- Cass. sez. III, 5 settembre 2007, Percolla
- Cass. sez. III, 17 ottobre 2007 (dep. 28 gennaio 2008) n. 4070, Scorza, in *Cass. pen.*, 2, 2009, p. 719
- Cass., sez. III, 11 dicembre 2007 (dep. 17 gennaio 2008), n. 2471, Castellano, in *Cass. pen.*, 6, 2009, pp. 2588 ss., con nota di Molinari
- Cass. sez. III, 16 giugno 2008 n. 24388, Capuano
- Cass. 17 dicembre 2008
- Cass. n. 11151/2009
- Cass. sez. I, 13 febbraio 2009
- Cass. sez. V, 8 aprile (dep. 26 giugno) 2009, n. 26542, Vatiero e altri
- Cass., sez. III, 5 maggio (dep. 1° luglio) 2009, n. 26908, Pulone, in *Cass. pen.*, 3, 2010, pp. 1102 ss., con nota di Montagna
- Cass. 5 giugno 2009
- Cass. n. 3353/2010
- Cass. n. 8435/2011
- Cass. sez. V, 14 novembre 2012 (dep. 19 giugno 2013), n. 26785, S.
- Cass. sez. V, 22 marzo 2013 (dep. 21 gennaio 2014), n. 2805, Grosu
- Cass., sez. F., 27 agosto 2013, Di Giuseppe
- Cass. sez. II, 22 ottobre (dep. 13 dicembre) 2013, n. 50323, Aloia

Cass. n. 23954/2014

Cass. sez. I, 11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641, Mondini

Cass., Sez. I, 24 marzo 2015 (dep. 17 luglio 2015), n. 31209, Scagliarini

Cass. pen. sez. III, 18 marzo 2016 n. 17317

Cass. sez. III, 27 maggio 2016 n. 2226, Cassanelli e altri

Cass. sez. III, 15 giugno 2016, n. 24819

Cass. sez. III, 7 luglio 2016 n. 28241, Ierardo

Cass. sez. III, I agosto 2016 n. 33539, Azzone

Cass. n. 35557/2017

Cass. sez. I, 23 marzo 2017 (dep. 11 maggio 2017), n. 23346, Alfieri, in *Leggi d'Italia*

Cass. S.U., 27 aprile (dep. 5 settembre) 2017, n. 40076, Paternò, in *Giur. it.*, 2, 2018, pp. 452 ss., con nota di Basile, in *Dir. pen. cont.*, 13 settembre 2017, con nota di Viganò

Cass. sez. I, 14 giugno 2017 (dep. 30 novembre 2017), n. 54119, Sottile

Cass. sez. VI, 20 giugno (dep. 11 luglio) 2017, n. 33706, Minniti

Cass. pen. sez. III, 31 gennaio 2018 n. 38603

Cass. sez. I, 26 febbraio (dep. 20 marzo) 2018, n. 12889, Tagliapietra

Cass. sez. I, 8 maggio (19 giugno) 2018, n. 28261, Lo Giudice

Cass. sez. I, 6 giugno (dep. 30 ottobre) 2018, n. 49731, Sassano

Cass., sez. VI, 3 ottobre (dep. 29 ottobre) 2018, n. 49583, Mancuso

Cass. sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308

Cass. sez. I, ord. 19 dicembre 2018 (dep. 17 gennaio 2019), n. 2124, Acquaviva, in *Dir. pen. cont.*, 6 marzo 2019, con nota di Zuffada

Cass. pen. sez. III, 15 febbraio 2019, n. 25055, in *Guida al dir.*, 31, 2019, p. 88

Cass. S.U., 28 marzo (dep. 18 novembre) 2019, n. 46595, Acquaviva, in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019, con nota di Finocchiaro, in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019, con nota di Zuffada

Cass. pen. sez. III, 15 novembre 2019, (dep. 13 gennaio 2020), n. 840, in *dejure*

Cass. pen. sez. III, 13 dicembre 2019, (dep. 20 gennaio 2020), n. 2015, in *dejure*

Consiglio di Stato:

Cons. Stato, sez. VI, ord. 7 dicembre 2011 n. 5364

Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, n. 6075

Giudici di merito:

Pret. Napoli, sent. 26 luglio 1952, Castaldo, in *Riv. dir. sport.*, 1, 1953, con nota di Chiarotti

Pret. Palermo, sent. 22 gennaio 1970, Fragiglio

App. Palermo, sez. I, 7 ottobre 1970, Di Bella e altri, in *Riv. dir. sport.*, 1-2, 1971, pp. 97 ss., con nota di Marini

Trib. min. Roma, 15 settembre 1972

App. min. Roma, 18 dicembre 1973

Pret. Palermo, sent. 14 novembre 1975, D'Amico, Di Vincenzo, in *Riv. dir. sport.*, 4, 1975, pp. 404 ss., con nota di Fedeli

Trib. Belluno, 28 maggio 1985, Peterle

Trib. Milano, sent. 21 marzo 1988, in *Resp. civ. prev.*, 1988, pp. 766 ss., con nota di Chiavegatti

Pret. Genova, ord. 19 aprile 1991, Leopizzi e altri, in *Nuova giurisp. civ. comm.*, 1992, pp. 376 ss., con nota di Bianco e in *Giur. merito*, III, 1992, pp. 544 ss., con nota di Vipiana

Pret. Genova, sent. 4 ottobre 1991, Fazio, in *Foro it.*, II, 115, 1992, pp. 212 ss.

Pret. Cagliari, sent. 4 novembre 1992

T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 18 febbraio 2013 n. 84

T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 14 ottobre 2014 n. 1434

T.A.R. Lazio, Latina, I sez., 14 gennaio 2015 n. 29

Trib. Milano, S.A.M.P., 13 luglio 2017, n. 71, Covelli, inedita

T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 30 aprile 2018 n. 302

Trib. Milano, S.A.M.P., 18 settembre 2018, n. 97, Luraschi, inedita

Trib. Milano, S.A.M.P., 28 febbraio 2019, Piovella, inedita

App. Milano, sez. V, 10 giugno 2019, n. 15, Piovella, inedita

App. Bari, 21 maggio 2020, n. 17, in *Sist. pen.*, 9 ottobre 2020, con nota di Sibilio

Corte europea dei diritti dell'uomo:

C. EDU, sent. 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi

C. EDU, plen., sent. 6 novembre 1980, Guzzardi c. Italia

- C. EDU, sent. 21 febbraio 1984, Ozturk c. Germania
- C. EDU, 25 agosto 1987, Lutz c. Germania
- C. EDU, sent. 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia
- C. EDU, 2 settembre 1998, Lauko c. Slovacchia
- C. EDU, 9 novembre 1999, Varuzza c. Italia
- C. EDU, Grande Camera, sent. 6 aprile 2000, Labita c. Italia
- C.EDU, sez. I, Luordo c. Italia del 17 luglio 2003
- C. EDU, 4 ottobre 2007, Anghel c. Romania
- C. EDU, 17 dicembre 2009, M. c. Germania
- C. EDU, sez. II, 20 aprile 2010, Villa c. Italia
- C. EDU, sez. V, sent. 7 marzo 2013, Ostendorf c. Germania
- C. EDU, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia
- C. EDU, sez. I, 8 novembre 2018, Serazin c. Croazia

Corte di giustizia dell'Unione europea:

- Corte Giust., sent. 13 dicembre 1989, Grimaldi, C 322/88
- Corte Giust., sent. 13 dicembre 1990, Nefarma, T-113/89

Ringraziamenti

Il primo ringraziamento va al Professor Fabio Basile, che mi ha proposto un tema di ricerca di grande interesse e non abbastanza esplorato con cui confrontarmi e che mi ha seguito con attenzione e con fiducia in un percorso non sempre facile, segnato dalle non trascurabili difficoltà di fare ricerca in un periodo di emergenza sanitaria, colmo di incertezze.

Un ringraziamento va anche al Professor Gian Luigi Gatta, che mi ha seguito per buona parte del mio dottorato e che per primo ha avuto fiducia nelle mie attitudini alla ricerca.

Un ringraziamento speciale va alla mia famiglia, che mi ha sempre fornito tutto il sostegno di cui avevo bisogno e che ha continuato a farlo anche durante il dottorato: ringrazio in special modo mia mamma, a cui questa tesi è dedicata, perché con la sua costante vicinanza e con il suo immancabile appoggio è stata indispensabile per raggiungere ogni traguardo; ringrazio mio papà, per esserci sempre, anche se da lontano; ringrazio mia nonna, che so essere sempre orgogliosa di me.

Ringrazio poi i miei compagni di avventura, Gaia, Giulia, Lucrezia e Pietro, che hanno reso il dottorato un percorso di crescita non solo formativo e professionale, ma anche personale: la loro amicizia è stata per me un sostegno prezioso negli ultimi anni.

Ultimo ringraziamento, ma non certo ultimo per importanza, va a Rosaria, la mia compagna, che ha saputo sopportarmi ed essermi sempre vicina anche nei momenti di maggior difficoltà, con tutta la sensibilità e l'affetto di cui avevo bisogno; spero che il suo sostegno non mi manchi mai e di poterle essere di supporto tanto quanto lei è stata di supporto per me.