

Avv. Raffaele Putortì

IL DASPO

Sommario: -1. La violenza nello sport e i profili normativi. -2. Che cosa è il DASPO e il suo ambito di applicazione. -3. Elementi essenziali del provvedimento di DASPO. -4. L'evoluzione normativa del DASPO. -5. L'arresto in flagranza e l'arresto in flagranza differito. -6. La tessera del tifoso. -7. DASPO di gruppo. -8. Problemi di legittimità costituzionale del DASPO. -9. Il Decreto sicurezza bis n. 53/2019

1. La violenza nello sport e i profili normativi.

Lo svolgimento di una manifestazione sportiva in un luogo pubblico o aperto al pubblico è oggetto delle norme di pubblica sicurezza¹ ed è soggetto ad autorizzazione da parte del Questore, in modo tale da consentire la predisposizione di tutte le misure volte a garantire la sicurezza pubblica.

Quanto sopra premesso, almeno in astratto, sembrerebbe confliggere con le nobili finalità dello sport, vero e proprio volano di valori positivi, che dovrebbe essere considerato un mezzo fortemente educativo ma anche di unione tra popoli e razze non solo per chi lo pratica ma anche per i tifosi.

Ma purtroppo non sempre è così, anzi, sono reiterati i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive, costituendo una vera e propria emergenza che ha indotto il legislatore sia nazionale che comunitario² a intervenire nel corso degli anni.

¹R.d. 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e r.d. 6 maggio 1940, n. 635, regolamento per l'esecuzione del T.U. 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza.

²Il tragico episodio che ha scosso l'ambito comunitario (e non solo), dando vita ad un rigoroso impulso normativo è stata la tristemente famosa "notte dell'Heysel" di Bruxelles del 29 maggio 1985, in occasione della finale della Coppa dei Campioni di calcio, tra Juventus e Liverpool, dove a causa delle intemperanze di alcuni tifosi inglesi vi furono 39 morti e oltre 600 feriti.

Il Parlamento Europeo, con la risoluzione sulle misure necessarie a combattere il vandalismo e la violenza nello sport dell'11 luglio 1985, al punto 3, lett. E, aveva stabilito che fosse vietato l'accesso negli stadi europei a coloro che avessero commesso atti di violenza in occasione di precedenti partite di calcio.

E nell'art. 3 della conseguente convenzione di Strasburgo del 19 agosto 1985 sulla violenza e sulle intemperanze degli spettatori in occasione di manifestazioni sportive per coloro che sono o possono risultare provocatori di disordini o sono sotto l'influenza di alcool o di sostanze stupefacenti.

Meritevole di menzione, è la risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 17 novembre 2003 per l'adozione negli Stati membri del divieto di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale, in base a tale risoluzione, sono stati invitati gli Stati membri ad "esaminare la possibilità di introdurre disposizioni

Muovendo da queste premesse, passiamo ad esaminare la misura del **DASPO**.

D.A.Spo. è l'acronimo di Divieto di accedere alle manifestazioni sportive; tale misura, tesa a contrastare il fenomeno della violenza negli stadi, è stata introdotta con la Legge 13 dicembre 1989 n. 401, poi modificata ed integrata da varie norme: il D.L. 22 dicembre 1994, n. 717 e la successiva conversione in L. 24 febbraio 1995, n. 45; il decreto legge 20 agosto del 2001, n. 377; il Decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito dalla legge 24 aprile 2003, n. 88; il Decreto legge del 17 agosto 2005, n.162, con la successiva legge di conversione del 17 ottobre 2005, n. 210 (legge Pisanu), passando per il fondamentale DL del 8 febbraio 2007, n. 8, convertito con la Legge del 4 aprile del 2007, n. 41 (legge Amato). L'evoluzione normativa è stata arricchita dal recente "Decreto sicurezza bis" n. 53/2019, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

2. Che cosa è il DASPO e il suo ambito di applicazione.

Il Daspo vieta al soggetto ritenuto pericoloso di accedere in luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive e tale divieto può durare da uno a cinque anni.

Può essere considerato come una misura di prevenzione atipica ed è caratterizzato dall'applicabilità a categorie di persone che versano in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica, con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni in questione.

Si tratta perciò di misura che prescinde dall'avvenuto accertamento giudiziale della responsabilità.

L'art. 6 comma 1 legge 401/1989, nella sua ultima versione, prevede che la misura in esame sia applicabile ***"NEI CONFRONTI DELLE PERSONE CHE RISULTANO DENUNCIATE O CONDANNATE ANCHE CON SENTENZA NON DEFINITIVA NEL CORSO DEGLI ULTIMI CINQUE ANNI PER UNO DEI REATI DI CUI ALL'ARTICOLO 4, PRIMO E SECONDO COMMA, DELLA LEGGE 18 APRILE 1975, N. 110, DELL'ART. 5 DELLA LEGGE 22 MAGGIO 1975, N. 152, ALL'ARTICOLO 2, COMMA 2, DEL DECRETO LEGGE 26 APRILE 1993, N. 122, CONVERTITO, CON***

che stabiliscono un meccanismo per interdire l'accesso agli stadi, in cui sono in programma competizioni calcistiche ai soggetti resisi responsabili di fatti di violenza in occasione di incontri calcistici."

MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 25 GIUGNO 1993, N. 205, ALL'ARTICOLO 6-BIS, COMMI 1 E 2, E ALL'ARTICOLO 6-TER, DELLA PRESENTE LEGGE, NONCHÉ PER IL REATO DI CUI ALL'ARTICOLO 2-BIS DEL DECRETO LEGGE 8 FEBBRAIO 2007, N. 8 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 4 APRILE 2007, N. 41, E PER UNO DEI DELITTI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO E DEI DELITTI DI COMUNE PERICOLO MEDIANTE VIOLENZA, DI CUI AL LIBRO II, TITOLO V E TITOLO VI, CAPO I, DEL CODICE PENALE, NONCHÉ PER I DELITTI DI CUI ALL'ARTICOLO 380, COMMA 2, LETTERE F) ED H) DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE OVVERO PER AVERE PRESO PARTE ATTIVA AD 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" o ancora "nei confronti di chi, sulla base di elementi di fatto, risulta avere tenuto, anche all'estero, una condotta, sia singola che di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui al primo periodo".

L'art. 6 comma 1 legge 401/89 prevede che, a chi è colpito dal Daspo, sia vietato di poter accedere a manifestazioni sportive nazionali e talvolta internazionali; il comma 2 della stessa disposizione prevede la possibilità che al destinatario del DASPO sia imposto l'obbligo di presentarsi presso l'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato (o altro appositamente indicato), in concomitanza con le manifestazioni sportive di cui al comma 1, ad orari o cadenze prefissati.

Competente a emettere il provvedimento è il Questore.

La durata del provvedimento, fissata in un periodo da un anno a cinque anni secondo le modifiche volute dal d.lgs. n. 42/2007, può essere aumentata fino a otto anni nei casi più gravi (soglia penale per i recidivi elevata a 10 anni in seguito al decreto sicurezza bis n. 53/2019): in base al testo legislativo del 2014, infatti, è previsto che **"IN CASO DI CONDOTTA DI GRUPPO DI CUI AL COMMA 1, LA DURATA NON PUÒ ESSERE INFERIORE A TRE ANNI NEI CONFRONTI DI COLORO CHE NE ASSUMONO LA DIREZIONE. NEI CONFRONTI DELLA PERSONA GIÀ DESTINATARIA DEL DIVIETO DI CUI AL PRIMO PERIODO È SEMPRE DISPOSTA LA PRESCRIZIONE DI CUI AL COMMA 2 E LA DURATA DEL NUOVO DIVIETO E DELLA PRESCRIZIONE NON PUÒ ESSERE INFERIORE A CINQUE ANNI E SUPERIORE A OTTO ANNI"**.

Il DASPO viene sempre notificato all'interessato ma, nel caso in cui ad esso si affianchi l'obbligo di comparizione, esso è comunicato anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente (art. 6 comma 3 L. 401/89). In quest'ultimo caso il Procuratore della Repubblica, entro 48 ore dalla notifica all'interessato, ne chiede la convalida al G.i.p., presso

il medesimo Tribunale, che deve provvedere entro le successive 48 ore pena la perdita di efficacia.

Tuttavia, il Questore può autorizzare l'interessato, in caso di gravi e documentate esigenze, a comunicare per iscritto il luogo in cui questi sia reperibile durante le manifestazioni sportive. Il provvedimento in esame può essere comminato a un soggetto minorenni, purché abbia compiuto i 14 anni; in tal caso, competente per la convalida sarà il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni.

Il DASPO è ricorribile in sede giurisdizionale-amministrativa (ossia al TAR e, in secondo grado, al Consiglio di Stato).

Invece l'ordinanza del G.I.P. che lo convalida nelle ipotesi di cui all'art. 6 commi 2 e 3 L. 401/89 è ricorribile per Cassazione, ma il ricorso non ha effetto sospensivo.

Facendo una carrellata schematica dei presupposti necessari del provvedimento, questi possono così sintetizzarsi:

- a) Identità certa del soggetto, rilevata da valido documento di riconoscimento, fotosegnalamento, verbale di dichiarazione sull'identità personale o elezione di domicilio da unirsi alla proposta di emissione del DASPO.
- b) Fatto-reato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero, per la fattispecie specificamente indicate dalla legge, nelle 24 ore precedenti o successive allo svolgimento delle stesse, sempre in relazione e nei luoghi in cui si svolgono le competizioni, nonché in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che vi partecipano o assistono, o comunque nelle immediate adiacenze.
- c) Pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica del soggetto, con riferimento all'accesso alle manifestazioni sportive o ai luoghi connessi alle stesse (che dovrà necessariamente essere ben motivata, soprattutto nel caso in cui sia prescritto anche l'obbligo di presentazione dell'interessato all'ufficio o comando di ps, che dovrà essere convalidato dal gip competente).
- d) Informativa di reato completa di tutti gli allegati: annotazioni, verbale di arresto, incluso l'esito del processo per direttissima in caso di arresto.
- e) Comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo ai sensi degli artt. 7 e 8 della l. 241/90, tranne nei casi di ritenuta necessità ed urgenza ai fini della tutela ed il ripristino dell'ordine e della sicurezza pubblica che dovrà essere adeguatamente motivata dal provvedimento.

- f) Ricorrenza della situazione di necessità ed urgenza: anche questa adeguatamente motivata nel provvedimento, che giustifichi la decisione del Questore di imporre a carico del soggetto sottoposto a DASPO anche la prescrizione dell'obbligo di presentazione all'ufficio o comando di polizia, che poi sarà oggetto di valutazione in sede di convalida.

3. Elementi essenziali del provvedimento di DASPO

Il provvedimento di divieto di accesso alle manifestazioni sportive, per essere pienamente legittimo, deve contenere i seguenti elementi essenziali:

- indicazioni dell'autorità che lo emette;
- generalità complete del soggetto sottoposto a DASPO (data, luogo di nascita, luogo di residenza);
- indicazione degli estremi dell'informativa di reato (data e autorità che ha provveduto alla redazione);
- indicazione generica dei fatti-reato commessi;
- collegamento dei fatti-reato con una manifestazione sportiva (data e luogo della stessa);
- indicazione della fattispecie criminose e degli articoli del codice penale di riferimento;
- indicazione del regolamento di accesso ed uso dello stadio, in relazione ad eventuali violazioni dello stesso, art. 10 ter del d.m. 6/06/2005;
- indicazioni degli estremi del procedimento penale iscritto nei confronti del soggetto presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale;
- indicazione che l'accesso ai luoghi ove si svolgono, o connessi alle manifestazioni sportive, è da ritenersi pregiudizievole per l'ordine e la sicurezza pubblica, motivandone i presupposti;
- indicazioni di eventuali ulteriori misure di prevenzione e procedimenti penali specifici a carico del soggetto;
- indicazione dell'avvenuto avviso dell'avvio del procedimento amministrativo, con specificazione della data di notifica;
- indicazioni dei motivi di necessità ed urgenza che giustificano la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo;

- specificazione delle competizioni sportive per le quali è vietato l'accesso (nazionali e/o internazionali, professionali e amichevoli, solo del proprio club ecc.), specificazione dei luoghi ai quali il divieto di accesso è esteso, per lo stesso arco temporale (stazioni ferroviarie, caselli autostradali, autogrill ecc.);
- indicazione della durata del divieto di accesso, che deve essere adeguata alla gravità dei fatti e/o alla pericolosità del soggetto, la durata decorre dalla data della notifica del provvedimento;
- indicazione dei motivi di necessità ed urgenza che giustificano l'ulteriore prescrizione dell'obbligo di presentazione all'ufficio o comando di polizia, gravità dei fatti e pericolosità del soggetto;
- indicazione delle modalità di tempo e di luogo, nonché della durata, dell'eventuale prescrizione accessoria dell'obbligo di presentazione all'ufficio o comando di polizia (ufficio al quale presentarsi, giorni e orari di presentazione e manifestazioni per le quali è previsto l'obbligo),
- indicazione che qualora l'interessato voglia recarsi fuori dalla provincia, l'obbligo potrà essere assolto, previa autorizzazione dell'autorità locale di ps (da richiedere mediante il competente commissariato di ps), anche in altro ufficio o comando di polizia, esibendo il provvedimento e la convalida del Gip;
- indicazioni che, per gravi e comprovate esigenze, comunicate tempestivamente per iscritto allo stesso ufficio o comando di ps, l'interessato potrà indicare il luogo di privata dimora o altro diverso luogo nel quale sia reperibile durante lo svolgimento delle manifestazioni per cui opera il Daspo, ai sensi dell'art. 6, comma 8 della l. 401/89;
- indicazione che l'esecuzione del provvedimento è demandata agli ufficiali ed agenti di ps, e che viene disposta la notifica con le modalità di cui all'art. 9 reg. tulps;
- indicazione che il provvedimento verrà comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale-Ufficio misure cautelari reali competente, che chiederà, entro 48 ore dalla notifica, convalida al Gip dello stesso Tribunale, al quale l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni;
- indicazione che l'interessato può promuovere, avverso il provvedimento, ricorso al Tar competente entro 60 gg dalla notifica;
- indicazione che la violazione del provvedimento comporta la punizione ai sensi dell'art. 6 l. 491/89 e successive modifiche;

- indicazione che avverso la convalida del Gip è ammesso ricorso in Corte di Cassazione nel termine di 60 gg dalla notifica, ai sensi dell'art. 6, comma 4 l. 401/89 e successive modifiche;
- luogo e data del provvedimento;
- firma dell'autorità che emette il provvedimento.

4. L'evoluzione normativa del DASPO

Nella normativa in esame, il succedersi delle modifiche legislative nel tempo rappresenta un riflesso di sollecitazioni provenienti da fatti di cronaca e da conseguenti prese di posizione in sede politica.

Tra le norme che si sono succedute nel tempo a modifica della legge 401/1989, per lo più in conseguenza di gravi episodi di violenza negli stadi, si possono ricordare:

- Il Decreto legge 22 dicembre 1994, n.717 e la successiva conversione il L- 24 febbraio 1995, n. 45;
- Il Decreto legge 20 agosto del 2001, n. 336 seguito dalla conversione tramite legge del 19 ottobre 2001, n. 337 (nel mese di giugno in occasione della partita Messina-Catania era stato colpito da una bomba carta un tifoso del Messina, che morì pochi giorni dopo);
- Il Decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito dalla legge 24 aprile 2003, n.88;
- Il Decreto legge del 17 agosto 2005, n. 162, con la successiva legge di conversione del 17 ottobre 2005, n. 210 (legge Pisanu, conseguente alla diffusione di preoccupanti statistiche sul numero di partite calcistiche con scontri e feriti);
- Il Decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8 convertito con la Legge 1 aprile del 2007, n. 41 (legge Amato, successiva all'uccisione dell'ispettore Raciti in occasione della partita Catania-Palermo del 2 febbraio dello stesso anno).

In sintesi la ratio dell' intervento appare quella di coniugare, in modo deciso e chiaro, le ragioni della prevenzione con la necessità della repressione, con un approccio globale al problema, suscettibile di coinvolgere ogni sua componente.

A tal fine, la prima norma (art. 1) è dedicata alle "Misure di sicurezza degli impianti sportivi", quasi a voler sovrapporre alla necessaria ammissione di inadeguatezza dei precedenti atteggiamenti una decisa svolta operativa.

Così, è stabilito il principio, secondo il quale fino al momento della “attuazione degli interventi strutturali ed organizzativi” necessari ai fini della sicurezza degli impianti (già previsti dalla Legge 22.4.2003 n. 88) le partite di calcio “negli stadi non a norma sono svolte in assenza di pubblico”, ossia a porte chiuse.

- Il Decreto legge n. 119/2014, convertito con la Legge 17 ottobre 2014, n. 146 (nei mesi precedenti era assistito alla morte del tifoso napoletano **Ciro Esposito** e all’esposizione di alcuni striscioni a sfondo razziale).

Le novità introdotte dal D.L. 119/2014, convertito con legge 146/2014, sono:

a) DASPO di gruppo: il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive troverà applicazione, per almeno 3 anni, nei confronti dei responsabili di violenze anche di gruppo (purché, sia accertata una partecipazione attiva del singolo) e per una durata da 5 a 8 anni (con obbligo di presentarsi in commissariato) nel caso di soggetti recidivi.

Si amplia inoltre la platea dei potenziali destinatari che ora comprende anche chi è stato denunciato o condannato per l’esposizione di striscioni offensivi violenti o razzisti, per reati contro l’ordine pubblico e altri delitti gravi come per esempio la rapina. Il DASPO, a prescindere da denunce o condanne, potrà comunque colpire chi partecipa a scontri o chi mette a rischio la sicurezza e l’ordine pubblico anche all’estero.

b) Nuovi casi di arresto differito: il cosiddetto arresto in flagranza differita è consentito anche contro chi intona cori o innalza striscioni che incitano alla discriminazione razziale o etnica (reato di cui all’art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205).

c) Tifosi sorvegliati speciali: i destinatari recidivi di DASPO e gli ultrà più pericolosi potranno essere sottoposti dal Tribunale alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, integrata, se necessario, da altre misure di prevenzioni; a titolo di esempio si pensi al divieto o all’obbligo di soggiorno;

- Va fatto un breve cenno al Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 “sicurezza-immigrazione”. il Governo, nella sua veste di Legislatore, ha deciso di intervenire in diversi settori dell’ordinamento, con il dichiarato fine, tra gli altri, di garantire la sicurezza dei consociati. Tra le modifiche apportate dal Titolo II del decreto legge in commento e per quel che interessa ai fini del presente contributo, interessante risulta

lo studio del tenore normativo degli artt. 22 e 23, i quali incidono rispettivamente sulla disciplina del DASPO sportivo e del DASPO urbano, estendendone l'orizzonte applicativo a talune fattispecie non contemplate dalla normativa precedente.

- Infine, di recente attuazione è il Decreto sicurezza bis dell'8 agosto 2019, n. 53/2019 trattato nello specifico nell'ultimo paragrafo del presente elaborato.

5. L'arresto in flagranza e l'arresto in flagranza differito

In base alla normativa di riferimento, gli ufficiali e agenti di P.G. possono procedere all'arresto in flagranza in relazione a fattispecie di reato che comportino l'emissione del DASPO ai sensi dell'art. 6-bis comma 1, dell'art. 6-ter e dell'art. 6 commi 1 e 6 della legge 401/89.

Nei casi di **arresto in flagranza**, anche per violazione del DASPO, i provvedimenti di remissione in libertà conseguenti a convalida di fermo e arresto o di concessione della pena a seguito di giudizio direttissimo possono contenere prescrizioni in ordine al divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive. Secondo la Cassazione, anche queste prescrizioni, come quelle imposte con il DASPO, hanno natura, sia pure atipica, di misura di prevenzione la quale, in luogo di trovare la sua sede naturale nel provvedimento del Questore, è applicata dal giudice nell'immediatezza dei fatti in sede di convalida dell'arresto o di patteggiamento susseguente al giudizio direttissimo, indipendentemente dal fatto che abbia formato oggetto di accordo tra le parti³.

Il d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, convertito dalla L. 4 aprile 2007, n. 41, ha modificato l'art. 8, commi 1-ter e 1-quater, L. n. 401/1989, accrescendo il numero di reati per cui è consentito l'arresto in "**flagranza differita**" e modificando le condizioni che lo autorizzano.

I 2 commi recitano testualmente: art. 1-ter "Nei casi di cui al comma 1-bis, 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'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerge inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro quarantotto ore dal fatto".

³Cass. Sez. 3 n. 4070 del 17.10.2007

1-quater: “Quando l’arresto è stato eseguito per uno dei reati indicati dal comma 1-bis, e nel caso di violazione di divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive previsto dal comma 7 dell’articolo 6, l’applicazione delle misure coercitive è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli articoli 274, comma 1, lettera c), e 280 del codice di procedura penale.”

Va però affermato che l’art. 1, comma 1 del d.l. 12 novembre 2010, n. 187 - “Misure urgenti in materia di sicurezza”, ebbe ad introdurre, dopo i due commi appena trascritti, un comma 8-quinquies del seguente tenore: “Le disposizioni di cui ai commi 1-ter e 1-quater hanno efficacia a decorrere dal 13 novembre 2010 fino al 30 giugno 2013”.

Si trattava, a ragion veduta, della manifestazione delle remore del legislatore nei confronti di disposizioni da considerarsi eccezionali; remore dalle quali il legislatore deve essersi ripreso in breve tempo, dal momento che con l’art. 7 comma 1 del d.l. 14 agosto 2013, n. 93 – “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contratto della violazione di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province” - il termine finale di quella efficacia è stato differito fino al 30 giugno 2016; e, c’è da scommettere, seguirà a tempo debito un ulteriore differimento.

A seguito della riformulazione dei reati di cui agli artt. 6, 6-bis e 6-ter L. n. 401/1989, risulta ampliato l’ambito di quelli che giustificano l’arresto ritardato o in flagranza differita: si rinvia in proposito alla elencazione contenuta nei paragrafi precedenti.

Ma la novella legislativa ha modificato anche e soprattutto il presupposto peculiare della flagranza differita, eliminando quell’inciso “altri elementi oggettivi” che tante discussioni aveva cagionato in ordine al suo rapporto con le risultanze video fotografiche⁴.

La ratio del particolare istituto può rilevarsi nella circostanza che l’eventuale arresto in flagranza di un tifoso, nel perdurante evolversi dei disordini e delle forme di aggressione o vandalismo che le forze dell’ordine debbono contrastare, diverrebbe prevedibile causa di maggiori disordini o di più aggressive e non contenibili reazioni di violenza, tali da compromettere l’efficace controllo della situazione a salvaguardia dell’incolumità dei cittadini estranei alle manifestazioni di violenza e della generale sicurezza pubblica.

Ragion per cui, mezzo legittimante la misura dell’arresto differito è costituita dalla documentazione video fotografica, mentre il più ampio margine di tempo concesso alla polizia

⁴ Da consultare anche la sentenza n. 17178 da Cass. pen., sez. VI, 18 aprile 2007

giudiziaria (48 ore anziché le precedenti 36) è da rimandare alla possibilità di esaminare più a lungo il materiale predetto.

Sull'originario testo della disposizione relativa all'ipotesi di arresto differito con riferimento all'inviolabilità della libertà personale garantita dall'art. 13 della Costituzione, vi erano dubbi di legittimità costituzionale. Dubbi che oggi, con qualche contraddizione di cui poi si dirà, sono stati consistentemente ridotti per la connessa riduzione delle facoltà concesse alla polizia giudiziaria, in rapporto alla peculiarità della fonte di prova, costituita dalla documentazione video fotografica.

6. La Tessera del tifoso

La tessera del tifoso è quello strumento introdotto a partire dal campionato 2010-2011 con il quale si è cercato di contrastare la violenza negli stadi. Uno strumento con il quale le Società sportive sperano di rendere più trasparente il rapporto con i tifosi e, nello stesso tempo, di garantire una maggiore sicurezza negli stadi.

La tessera è rilasciata dalla società sportiva dopo "l'autorizzazione" della Questura. Per ottenere il benestare della Questura è necessario non avere Daspo in corso e condanne per reati da stadio negli ultimi 5 anni. Se il tifoso viene assolto nei successivi gradi di giudizio potrà fare normalmente richiesta per la tessera del tifoso e lo stesso vale in casi di revisione del provvedimento del DASPO.

Qualora uno degli eventi suddetti si dovesse verificare dopo il rilascio del documento, la tessera del tifoso verrebbe invalidata. Sarà possibile farne nuovamente richiesta dopo il decadimento dei motivi ostativi.

Dopo le verifiche, i dati personali dei tifosi vengono conservati dalle società sportive e non dalla questura.

Ormai è dal 1 gennaio 2010 che le società possono vendere o cedere a qualsiasi titolo tagliandi riservati ai settori ospiti esclusivamente ai possessori della "**tessera del tifoso**"; è l'Osservatorio Nazionale per la Manifestazioni Sportive a decidere quando è obbligatoria la tessera del tifoso. Questa è obbligatoria soprattutto per chi segue una partita in trasferta: le società, infatti, hanno l'obbligo di vendere i biglietti riservati al settore ospiti dello stadio solo a chi è in possesso della tessera. Nei settori dello stadio diversi da quelli riservati agli ospiti

sarà consentito l'accesso con l'utilizzo di titoli diversi dalla tessera del tifoso, dopo l'esibizione di un valido documento d'identità.

Va detto che, soprattutto nell'ultimo anno, la vendita di biglietti nei settori ospiti, soprattutto per le partite a basso rischio in riferimento all'ordine pubblico, è "libera" ovvero aperta anche a chi non è in possesso della tessera del tifoso. Questo orientamento è finalizzato a rendere gli stadi non più luoghi "blindati" ma aperti a tutti, senza che vi siano più inaccettabili episodi di violenza durante le manifestazioni sportive.

7. DASPO di gruppo.

Il **DASPO di gruppo** è sicuramente la misura più controversa in materia di divieto di accesso a manifestazioni sportive, è stata ed è oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali⁵ spesso contrastanti.

Per quanto riguarda l'aspetto pratico, questo va a colpire i tifosi violenti ai quali lo stadio sarà interdetto più a lungo. Il divieto di accesso varrà infatti per almeno 3 anni nei confronti dei responsabili di violenze di gruppo (ove sia accertata una partecipazione attiva del singolo) e da 5 a 8 anni (con obbligo di presentarsi in commissariato) nel caso di recidivi. Non solo: si amplia la platea dei potenziali destinatari, che ora comprenderà anche chi è stato denunciato

⁵La terza sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 4 febbraio 2019, n. 866, si è pronunciata sulla misura di DASPO.

I fatti oggetto della sentenza del massimo organo giurisdizionale in ambito amministrativo si basano su un episodio di violenza di gruppo posto in essere nel 2016 al termine della finale di Coppa Italia tra Juventus e Milan, svoltosi allo stadio Olimpico di Roma.

Nella circostanza, a partita conclusa e dopo il deflusso dallo stadio di alcuni pullman, un gruppo di tifosi del Milan a seguito di derisioni di soggetti appostati davanti a un bar lungo il tragitto, scesero dal proprio pullman, per aggredirli con l'utilizzo di materiale contundente, causando disordine, violenze oltre che danneggiando il bar. Il personale della Polizia di Stato intervenne immediatamente, fermando il primo dei pullman dei tifosi, procedendo a perquisizione del veicolo e all'identificazione di tutti gli occupanti.

In conseguenza di questi eventi, la Questura di Roma ha emesso il provvedimento di DASPO nei confronti di tutti gli occupanti del primo pullman, in quanto ritenuti autori della violenza di gruppo perpetrata.

I tifosi milanisti impugnarono il provvedimento della Questura al TAR del Lazio che accolse il ricorso.

Successivamente il Ministro degli Interni e la Questura di Roma hanno proposto appello davanti al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR del Lazio.

Secondo il Consiglio di Stato il DASPO riveste natura preventiva e non già sanzionatoria, onde la sua adozione non richiede la certezza dei fatti oltre ogni ragionevole dubbio, essendo sufficiente che le condotte previste dalla legge siano ascrivibili ai singoli destinatari della misura questorile, anche quali partecipi di un'azione di gruppo, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, secondo la logica del "più probabile che non".

Di qui, la conclusione, che le condotte violente siano ascrivibili con una elevata probabilità agli occupanti del primo pullman, nessuno escluso, sia sul piano materiale che su quello morale, per essersi valsi della forza intimidatrice del gruppo per rafforzare il proposito criminoso.

o condannato per l'esposizione di striscioni offensivi o violenti e razzisti, per reati contro l'ordine pubblico e altri delitti gravi come ad esempio rapina, detenzione di esplosivi, spaccio di droga. Il Daspo, a prescindere da denunce o condanne, potrà comunque colpire chi partecipa anche all'estero a scontri o minacce mettendo a rischio la sicurezza o l'ordine pubblico.

Tra le tante polemiche contro il DASPO di gruppo vi è chi ha levato la propria voce contro il provvedimento riassumendo in termini tecnici i dubbi e le perplessità da più parti espressi: "Il principio costituzionale stabilisce che la responsabilità e la pericolosità siano esclusivamente personali". Ne deriva che un tifoso, pur non avendo fatto nulla, per la sola sventura di trovarsi sullo stesso pullman o sullo stesso vagone ferroviario in cui un altro tifoso, magari a lui del tutto sconosciuto, abbia commesso qualche "atto infelice", potrà vedersi comminato un DASPO anche della durata di 8 anni"⁶. Due sono i principali profili critici meritevoli di esame, ambedue riconducibili proprio al principio di personalità della responsabilità. Il primo profilo ricollega tale principio all'ordinamento vigente: è vero che l'art. 27 Cost. lo riconduce espressamente alla sola responsabilità penale, così come è vero che la Corte Costituzionale esclude che esso trovi applicazione, quale parametro di costituzionalità, anche alla responsabilità amministrativa⁷. Tuttavia è parimenti vero che nell'ordinamento giudiziario analogo principio si trova enunciato anche con riferimento alle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa, in relazione alle quali "ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa" (art. 3 legge 689/1981). A ciò si aggiunga che la natura amministrativa delle prescrizioni del DASPO, sebbene incontestabile nel nostro sistema, potrebbe non esserlo (in favore di una sostanziale connotazione penalistica) se si considerano tali prescrizioni alla luce della già accennata giurisprudenza della

⁶ "Una legislazione compulsiva che segue logiche normative proprie. Anticostituzionale". Si è pronunciata così la Cassazione n. 22266/2016 (sentenza emessa il 3 febbraio e depositata in Cancelleria il 27 maggio 2016) riguardo al "Daspo di gruppo", quella sanzione che mira di fatto a punire la tifoseria (o meglio, il gruppo di tifosi) e non il singolo per un eventuale reato da stadio.

"Va escluso pertanto che 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, retaggio di trascorse, e non illuminate, epoche storiche e giuridiche".

Tale sentenza ha anche annullato l'ordinanza nei confronti di venti tifosi del Bologna che, il 10 dicembre del 2014, si erano recati a Catania per seguire la squadra emiliana. Sul pullman erano state rinvenute armi improprie come manganelli, coltelli e fumogeni. Non avendo potuto risalire ai singoli responsabili, il questore decise di diffidare tutti i componenti del pullman.

⁷cfr. C. Cost., ord. N. 286/2010.

Corte di Strasburgo⁸. Sotto tale profilo la questione andrebbe teoricamente riportata alla compatibilità costituzionale del DASPO di gruppo non solo in riferimento all'art. 27 Cost., ma anche al parametro costituito dall'art. 117 c. 1 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU.

Il secondo aspetto attiene più specificamente alla formulazione della disposizione e alle prevedibili criticità applicative.

In effetti, per come disciplinato, il DASPO di gruppo dovrebbe essere circoscritto nella sua applicazione a casi ben delimitati: il testo dell'art. 6 comma 1 legge 401/89 si riferisce infatti alla "condotta, sia singola che di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione". In sostanza, perché scatti legittimamente il DASPO di gruppo non basta trovarsi 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. Il criterio in esame è rapportabile a quello tipico del concorso di persone nel reato, nel quale il principio della responsabilità personale è fatto salvo dalla circostanza che il concorrente deve dare, alla condotta illecita, un apporto materiale o un'adesione morale tali da agevolare detta condotta, mentre dovrebbe rimanere estranea alla sfera di applicazione del principio *de quo* l'ipotesi in cui l'agente mantenga un comportamento meramente passivo, inidoneo ad apportare alcun contributo alla realizzazione del fatto illecito, come nel caso della semplice connivenza.

8. Problemi di legittimità costituzionale del DASPO

Il DASPO, come si è visto, può essere emesso non necessariamente dopo una condanna penale, ma anche a seguito di una semplice denuncia; circostanza, questa, che ha fatto dubitare della sua costituzionalità, specie da parte del mondo del tifo organizzato.

La stessa Corte Costituzionale, però, è intervenuta sul punto, con la sentenza n. 512 del 2002, inquadrando la misura del DASPO tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato.

⁸Si vedano tra l'altro le sentenze Grande Stevens e altri contro Italia – ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10 – depositata il 4.3.2014;

Nella cennata sentenza, la Consulta ha riconosciuto che, in linea di principio, la misura in esame rientra tra le forme di restrizione della libertà personale, per cui trovano applicazione le garanzie previste dall'art. 13 Cost.; ne deriva quindi che detta misura può essere imposta solo con atto motivato dell'Autorità Giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2); tuttavia, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, è consentito all'autorità di pubblica sicurezza di 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 (comma 3).

Ma è più radicalmente la tenuta costituzionale delle misure di prevenzione, ivi compreso il DASPO, a essere discussa.

A giudizio di alcuni autori⁹, le prescrizioni connesse alla misura in esame compromettono di fatto alcune libertà fondamentali come quella personale (art. 13 Cost.) e quella di circolazione (art. 16 Cost.). Vi è chi ha osservato che le misure in esame, “che 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, mostrano la loro accentuata vulnerabilità sotto il profilo della corrispondenza ai principi costituzionali”.

Tuttavia, il Giudice delle leggi aveva già da tempo e costantemente ribadito la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione. Ed inoltre, pur riconoscendo che il DASPO incide sulla libertà di circolazione tutelata dall'art. 16 Cost., ha ricordato che tale misura va “limitata ai casi in cui sussistano idonei motivi di sicurezza, e l'organo deputato ad emettere il provvedimento, in ossequio all'insegnamento del Giudice delle Leggi, dovrà specificatamente 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 con particolare attenzione, in base a quanto finora detto, alla specifica azione di istigazione, idonea a provocare episodi di violenza”¹⁰.

Già con la decisione n. 143 del 1996 la Consulta qualificava come misura restrittiva della libertà personale l'obbligo di comparire presso l'ufficio di polizia di cui all'art. 6 comma 2 legge

⁹R. MASSUCCI - N. GALLO, *La sicurezza negli stadi: profili giuridici e risvolti sociali*, Milano, 2011.

¹⁰C. Cost. sentenza n. 193/1996. Si veda sul punto D. USAI, *Riflessioni su presupposti e contenuto del DASPO e della prescrizione di comparizione personale*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc. 4, 2014,

401/89; e successivamente, con la sentenza n. 144/1997, sottolineava come l'adozione di tali provvedimenti debba essere accompagnata da garanzie idonee ad operare un controllo sul provvedimento da parte del giudice¹¹.

La previsione di cui all'art. 6 comma 7 (immediata esecutività del divieto di partecipare a manifestazioni sportive disposto con sentenza di condanna per violazioni al DASPO), non ha mancato di suscitare dubbi di legittimità costituzionale, tanto che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata avanti la Corte di Cassazione; ma la Suprema Corte ha affermato che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della l. n. 401 del 1989 per violazione dell'art. 3 Cost. nella parte in cui prevede l'immediata esecutività della sentenza ove la stessa dispone il divieto di accesso nei luoghi di svolgimento della manifestazioni sportive, essendo il differente trattamento rispetto all'obbligo di presentazione negli uffici di P.G. esecutivo solo a sentenza irrevocabile, giustificato dal diverso grado di incidenza sulla libertà della persona.

È accaduto, invero, che sia stato contestato il reato dall'art. 389 c.p. (inosservanza di pene accessorie) in casi di violazione dell'obbligo di presentarsi in Questura stabilito dal giudice in sede di condanna per il reato dall'art. 6 comma 6 legge 401/1989, pur quando la sentenza di condanna non era ancora passata in giudicato. Orbene, va innanzitutto ribadito che le misure inflitte dal giudice ex art. 6 comma 7 legge 401/1989 non sono pene accessorie, ma misure di prevenzione atipiche, al pari di quelle di competenza del questore (commi 2 e 3 dello stesso art. 6); in aggiunta, va osservato che l'art. 6 comma 7 L. 401/89 specifica che il solo capo della sentenza non definitiva che dispone il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 è immediatamente esecutivo, mentre l'ulteriore misura menzionata nella disposizione in esame (obbligo di presentazione presso ufficio o comando di polizia) non è indicata come immediatamente esecutiva pur a fronte di sentenza non definitiva. È chiaro che la provvisoria esecutività, limitata dal legislatore a una specifica prescrizione sanzionatoria, costituisce norma eccezionale (spiegabile con la più spiccata valenza preventiva del divieto) e come tale di stretta applicazione, di tal che in alcun modo essa può essere estesa oltre i casi previsti e, nella specie, non può estendersi all'obbligo di presentazione in Questura o in altro ufficio o comando di polizia.

¹¹Lo ricorda A. MONTAGNA, "DASPO" ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore, in Cassazione penale, fasc. 3, 2010, 1104.

9. DECRETO SICUREZZA BIS n.53/2019

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 giugno 2019, e quindi in vigore a partire dal 15 giugno, il Decreto Legge in materia di sicurezza, c.d. Sicurezza Bis.

Il provvedimento consta di diciotto articoli, la maggior parte dei quali dedicati al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Ma Il Capo III detta disposizioni urgenti per il contrasto dei fenomeni di violenza connessi a manifestazioni sportive. E' aggiunto il reato di rissa tra quelli che in caso di denuncia o di condanna anche non definitiva possono comportare l'applicazione del Divieto di accedere alle manifestazioni sportive e si specifica che i fatti che determinano il questore o l'autorità giudiziaria a emettere il provvedimento di daspo possono essere stati commessi anche non in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

Il provvedimento tocca anche il mondo del calcio e della manifestazioni pubbliche, oltre che il fenomeno dell'immigrazione.

Vengono inasprite le pene per chi durante una manifestazione in luogo pubblico e aperto al pubblico senza giustificato motivo usa caschi protettivi o qualunque altro mezzo che rende difficoltoso il riconoscimento della persona: da uno a due anni e ammenda di 1.000 a 2.000 euro, passa da due a tre anni con ammenda da 2.000 a 6.000 euro.

È punito, con la reclusione da uno a quattro anni, chi, nel corso delle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere. Il decreto inoltre prevede la non archiviazione per lieve tenuità del fatto, nei confronti di chi commette reati di violenza, oltraggio o resistenza a pubblico ufficiale.

Nei confronti di persona già destinataria del Daspo, la durata del nuovo divieto non potrà essere inferiore a 5 anni né superiore a 10. Reclusione da 6 mesi a 5 anni a carico di chiunque commette fatti di violenza o minaccia nei confronti degli arbitri e degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive. Contro la violenza negli stadi e sui campi sportivi vengono introdotte tutele anche per gli arbitri e per gli altri soggetti chiamati ad assicurare la regolarità delle gare che sono equiparati agli addetti ai varchi di

accesso degli impianti (è prevista una pena da 6 mesi a 5 anni per chi usa atti di violenza contro di loro).

Si potrà sanzionare con una multa dai 2500 ai 10000 euro gli enti che venderanno biglietti in maniera non autorizzata sia fisicamente che online. I sindaci, inoltre, avranno il potere di chiedere l'allontanamento da stazioni, porti, aeroporti o banchine di autobus dei soggetti che si macchieranno di episodi di violenza.